

# СТРАТЕГИЈА ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА У СРБИЈИ

УВОД	1
I СТАЊЕ И УЗРОЦИ СИРОМАШТВА У СРБИЈИ	5
1. Главни узроци сиромаштва у Србији	5
2. Стање сиромаштва у Србији	8
3. Утицај привредног раста на смањење сиромаштва	18
II ТРАНЗИЦИОНИ И РЕФОРМСКИ ОКВИР ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА	21
1. Макроекономски оквир и фактори одрживог привредног раста	21
2. Фискална ограничења за спровођење Стратегије за смањење сиромаштва	33
3. Транзиција ка тржишној привреди	44
3.1. Стварање услова за развој приватног сектора	44
3.2. Изградња ефикаснијих јавних институција	51
3.3. Глобална и регионална интеграција	65
III СТРАТЕШКИ ПРАВЦИ СМАЊЕЊА СИРОМАШТВА У СРБИЈИ	71
1. Повећане могућности запошљавања	71
1.1 Стварање нових могућности за запошљавање	71
1.2. Развој ефикаснијег тржишта рада	83
2. Ефикаснија социјална заштита	98
3. Бољи положај пензионера и старих	109
4. Здравствена заштита у функцији смањења сиромаштва	119
5. Образовање у функцији смањења сиромаштва	132
6. Регионални, рурални и урбани аспекти смањења сиромаштва	146
7. Еколошки аспекти смањења сиромаштва	161
IV ТРОШКОВИ СТРАТЕГИЈЕ ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА	169
1. Средњорочни макрофискални оквир	169
2. Процена трошкова приоритетних активности ССС	174
V ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА	183
1. Имплементација програма ССС	183
2. Праћење (мониторинг) имплементације ССС	185
ПРИЛОЗИ	1
Прилог 1	3
Питања од посебног значаја у Стратегији за смањење сиромаштва	3
1. Смањење сиромаштва међу избеглим и интерно расељеним лицима	4
2. Смањење сиромаштва код деце	13
3. Смањење сиромаштва код омладине	19
4. Смањење сиромаштва код особа са инвалидитетом	23
5. Смањење сиромаштва код Рома	29
6. Родни аспекти сиромаштва	37
7. Сиромаштво и људска права	42
Прилог 2	49
Прилог 3	65
АНЕКСИ	71
СПИСАК СКРАЋЕНИЦА	133



## УВОД

Крајем 2002. године Влада Републике Србије приступила је изради Стратегије за смањење сиромаштва (ССС) у Србији. Полазне основе, стратешки правци и начини припреме Стратегије и њеног спровођења дефинисани су у Полазним основама ССС које су одобриле Светска банка и ММФ.

ССС представља саставни део интегралне стратегије развоја Србије, заједно са Програмом реформи Републике Србије, а под окриљем Стратегије Србије за придруживање Србије и Црне Горе, Европској унији.

ССС је саставни део Владиног оквира за међународну подршку и развојну сарадњу и истовремено садржи план активности за остваривање Миленијумских циљева развоја UN.

Значај који нова демократска Влада Републике Србије придаје смањивању сиромаштва јасно је исказан још у њеном првом реформском документу «Програм реформи Републике Србије» (2001) са три основна циља:

- конституисање модерне државе, засноване на владавини права и борби против корупције и организованог криминала;
- ревитализација привреде путем тржишних реформи;
- борба против сиромаштва и побољшање система социјалне заштите најугроженијих група.

У складу са Миленијумским циљевима UN, ССС полази од сиромаштва као вишедимензионалног феномена који, поред недовољних прихода за задовољење основних животних потреба, подразумева и аспекте везане за људска права као што су немогућност запошљавања, неодговарајући стамбени услови и неадекватан приступ социјалној заштити, здравственим, образовним и комуналним услугама. Ови аспекти посебно су важни за угрожене и социјално недовољно укључене групе. Остали кључни аспекти су неостваривање права на здраву животну средину и природна богатства, пре свега на чисту воду и ваздух.

ССС представља целовит план активности усмерен на смањивање кључних аспекта сиромаштва стварањем материјалних и других предуслова и пружање шанси сваком да обезбеди егзистенцију себи и својој породици. Србија има довољно ресурса – људских, материјалних и природних – да у релативно кратком року, сопственим снагама и уз подршку међународне заједнице, елиминише најизраженије облике сиромаштва, посебно присутне у неразвијеним подручјима и концентрисане међу социјално најугроженијим групама.

Сиромаштво у Србији, поред сличности са земљама у транзицији и земљама у развоју, има и много специфичности:

Прво, широко распрострањено сиромаштво релативно је новија појава, изазвана драматичним падом друштвеног производа и стандарда грађана током 90-тих година, као последица бившег ауторитарног режима, међународне изолације, оштрих економских санкција, негативних економских последица распада бивше СФРЈ, ратова у окружењу и бомбардовања Србије од стране НАТО снага.

Друго, најновија истраживања обима и узрока сиромаштва јасно указују да је сиромаштво у Србији концентрисано у традиционално неразвијеним подручјима на југу и југоистоку земље, али да се услед драматичних економских и социјалних последица током 90-их појавило и у сасвим новим подручјима. С друге стране, сиромаштво је највише изражено код социјално угрожених група (деца, стари, особе са инвалидитетом, избеглице и интерно расељена лица, Роми, рурално сиромашно становништво и необразовани). Зато основни емпиријски налаз да је у Србији 10,6 % становништва, или 800.000 сиромашно, треба прихватити само као полазну информацију у изради целовите ССС, јер мало померање линије сиромаштва повећава проценат сиромашних на 20% или на око 1.600.000 становника.

Треће, у таквим веома неповољним економским и социјалним условима нова, демократска Влада енергично је започела болан, али неминован, процес транзиције у модерну, тржишну и према свету отворену привреду. Процес модернизације, реструктурирања и приватизације привреде и рационализације непривредних делатности, који је у току, кроз бројне вишкове запослених и стварањем нових «цепова» сиромаштва, открива до сада прикривене, додатне социјалне проблеме.

Овакве карактеристике и профил сиромаштва у Србији намећу три основна правца ССС:

- **Прво**, стратегија динамичног привредног раста и развоја, са нагласком на отварању нових радних места у приватном сектору. Само повећање економске активности и већа међународна конкурентност домаће привреде доводе до повећања друштвеног производа, стварања нових радних места, бољих зарада и реалних извора финансирања социјалних и других јавних потреба. То је кључни развојни правац и приоритет Србије који једино може да побољша живот свим грађанима и да истовремено смањи ризик сиромаштва на трајним основама. То подразумева: наставак политике макроекономске стабилности; стварање што повољнијег амбијента за привлачење иностраног капитала и мобилизације домаће акумулације; убрзан процес реструктурирања и приватизације којим ће се ревитализовати тржишно и конкурентски способни делови некадашње државно-друштвене привреде; стварање пословног амбијента за размах предузетништва и што бржи развој малих и средњих предузећа; развијање регулаторних функција државе за подстицање легализације сиве економије; одлучну борбу против корупције и организованог криминала; ефикасан рад државних органа – законодавне, извршне и судске власти.
- **Други** стратешки правац деловања јесте спречавање нових појава сиромаштва као последице предстојеће модернизације и реструктурирања привреде и рационализације државе и њених основних функција. Овим групама ће се омогућити приступ новој економији, као резултат тржишне и реформске развојне оријентације. Држава са својим институцијама (Национална служба за запошљавање, републичка и регионалне агенције за развој МСПП, образовни систем...) у тесној сарадњи са општинским властима и локалним заједницама, сопственим активностима и ангажовањем НВО, уз очекивану међународну подршку, треба да понуди подстреке и могућности за преквалификацију. Биће потребни велики економски и социјални захвати, нарочито у подручјима са застарелом и тржишно бесперспективном привредном структуром. Значајна финансијска средства су потребан али не и довољан услов.

- **Трећи** стратешки правац деловања подразумева ефикасну примену постојећих и дефинисање нових програма, мера и активности директно усмерених на најсиромашније и социјално угрожене групе и то посебно у најмање развијеним подручјима (деца, стари, особе са инвалидитетом, избеглице и интерно расељена лица, Роми, рурално сиромашно становништво и необразовани). Циљ ових активности јесте да се започне дуготрајан процес оспособљавања ових група да изађу из сиромаштва, тиме што ће им се развити способности потребне за нову економију, уз обезбеђени минимални стандард живота. Тиме ће се са становишта најизраженијег сиромаштва обезбедити не само преживљавање овим групама, већ и створити изгледи за равноправан приступ запошљавању, здравству, образовању и комуналним услугама, као и заштити основна људска права. Побољшање укупног економског и социјалног положаја најугроженијих група на трајним основама спречиће, што је још важније, да дође до својеврсне репродукције сиромаштва истих социјалних група.

ССС ће бити финансирана из фискалних извора, буџетским уштедама и додатним средствима и уз финансијску подршку међународне заједнице. Тиме ће индикативни трошкови, презентовани у ССС, бити рефлектовани у средњорочном плану (оквиру) јавне потрошње. Овим ће борба против сиромаштва пронаћи своје место у раду Владе и у изради годишњих буџета. На тај начин ће се утврдити реалне фискалне могућности у условима постојећих финансијских и других ограничења и опредељења за одржање трајне макроекономске стабилности у земљи. Истовремено, сагледаће се «resource gap» (недостајућа средства), како би се понудили алтернативни сценарији динамике смањивања броја и превенције основних облика сиромаштва у зависности од степена подршке међународне заједнице.

ССС има интегралан приступ и са становишта консултативно-партиципативног процеса, у вези са њеним доношењем и планираним спровођењем, са основним циљем:

- да ССС постане национално власништво;
- да у спровођењу ССС буду укључени сви релевантни учесници;
- да се обезбеди ефикасно и транспарентно ширење информација;
- да се путем одговарајућих и међународно упоредивих индикатора омогући ефикасан мониторинг остваривања ССС у целини и појединачних аспеката.

Овакав, вишедимензионални приступ смањивања сиромаштва, поред значајних финансијских средстава, захтева велике организационе напоре, усаглашавање републичког и локалног нивоа, утврђивање секторских и других приоритета, интензивну сарадњу државних институција, цивилног сектора и међународног фактора, професионалну подршку, а пре свега искрену жељу и спремност свих учесника да активно и одговорно учествују у целокупном процесу.



# I СТАЊЕ И УЗРОЦИ СИРОМАШТВА У СРБИЈИ

## 1. Главни узроци сиромаштва у Србији

Пад животног стандарда становништва и раст сиромаштва у Србији у последњој деценији (1990-2000) резултат је превасходно великог смањења економске активности. Бруто домаћи производ (БДП) у 2000. години, укупно и *per capita*, био је мањи од половине његовог нивоа оствареног крајем осамдесетих. Овакав пад економске активности последица је десетогодишње опште политичке и економске кризе.

Главни неекономски фактори ове кризе били су дезинтеграција претходне Југославије, рат у окружењу, међународна изолација земље и НАТО бомбардовање. Главни унутрашњи фактори кризе потичу од застоја у процесу социјалне и економске трансформације до којих је дошло због оживљавања традиционалистичких облика друштвене интеграције и деградације политичке културе након урушавања социјализма. Све ово је довело до недостатка политичке воље да се спроведу радикалне институционалне реформе, што је за последицу имало успорен развој тржишних институција и правне државе.

Сецесијом република бивше Југославије дошло је до распада јединственог тржишта СФРЈ и драстичног смањења међурејубличке и спољнотрговинске размене СРЈ (међурејубличка размена СРЈ са републикама бивше Југославије чинила је око 40 процената БДП, док је спољнотрговинска размена са осталим земљама света чинила око 20 процената БДП<sup>1</sup>). Поред тога, значајан део инфраструктуре и производних капацитета уништен је НАТО бомбардовањем 1999. године, што је додатно утицало на смањење производње и пад запослености. Веома slabим резултатима привређивања у овом периоду допринела је и погрешна економска политика, која је довела до високе инфлације у појединим годинама претходне деценије, као и до, у свету дотад незабележене, хиперинфлације 1993. године. Хиперинфлација је са своје стране допринела великом осиромашењу становништва и експанзији сиве економије која је постала главни начин преживљавања знатног дела становништва. Тешко економско и социјално стање отежано је великим приливом избеглица и расељених лица, чији је број у појединим годинама достигао и до 10% становништва. Поред тога, на животни стандард једног дела становништва утицала је (привремена) немогућност коришћења права на приходе и имовину из република бивше Југославије. Број становништва са повећаним социјалним потребама је растао, а економске могућности државе за пружање социјалне помоћи су опадале, па су поједине категорије најугроженијег становништва најтеже поднеле последице економске кризе.

Најважнији узрок пораста сиромаштва био је пад дохотка по становнику, будући да се неједнакост у расподели дохотка у протеклој деценији није значајније променила. У овом периоду, официјелна незапосленост се повећала. Поред тога постојала је и скривена незапосленост због тога што се број запослених смањивао спорије од драматичног пада економске активности. До краја тог периода, скривена незапосленост достигла је ниво од око трећине укупне запослености. Овакво стање на тржишту рада имало је за последицу пад реалних зарада и кашњења у њиховој исплати, што је генерисало сиромашење највећег дела становништва.

---

<sup>1</sup> Ово указује на велики значај укидања међународне економске блокаде и успостављања нормалних економских односа са републикама бивше Југославије.

У периоду од 2000-2002. године, са успостављањем макроекономске стабилности и реалним растом БДП (око 4-5% годишње), као и са повећањем реалних зарада и других примања становништва, дошло је до раста потрошње и животног стандарда.<sup>2</sup> И поред отклањања диспаритета цена током 2001. и 2002. године, цене су остале релативно стабилне, а животно стандард је реално порастао и сиромаштво у Србији је смањено. И поред тенденције пада, ниво сиромаштва је још релативно висок, а посебно је висок проценат становништва који се налази близу границе сиромаштва.

Слику сиромаштва додатно оптерећује и око 480.000 избеглица и интерно расељених лица<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ови позитивни резултати остварени су уз одговарајућу међународну финансијску подршку и уз остварена средства по основу сукцесије и приватизације.

<sup>3</sup> Према најновијим подацима UNHCR и Комесаријата за избеглице Републике Србије, на територији Србије и Црне Горе регистровано је око 280.000 избеглих лица и око 200.000 интерно расељених.



**Узроци сиромаштва**  
-историјски приказ-

Народна традиција врло јасно разликује узроке настајања сиромаштва и према њима се различито и односи. Узроци се могу поделити у неколико главних група: 1. судбински, 2. наслеђени, 3. лични и 4. општи.

Судбинско сиромаштво последица је деловања више силе и његово отклањање врло је тешко или немогуће. Ма шта човек да уради, да вредно ради, да ствара, увек ће резултат бити негативан. Увек ће се нешто десити што ће уложени труд обезвредити и појединца који је труд уложио оставити без заслужене награде.

Виша сила која спречава човека да побегне из сиромаштва зове се **Беда**. У словенским народним предањима приказује се као натприродно биће које путује по свету, напада их и мучи. Сопствену судбину евентуално може променити искључиво појединац.

Наслеђено сиромаштво је често и народна традиција препуна је података и прича о сиромашним породицама. Оваква врста сиромаштва била је веома присутна у Срба и слободно се може рећи да је она чинила већински део свих сиромашних у Србији. Али је чињеница да се овај сиромашки слој временом и смањивао. «Бегство из оваквог сиромаштва» увек је наилазило на разумевање и појединца и шире заједнице. «Бегство» је било потпуно дивергентно, односно одвијало се у више праваца. Мењало се место боравка, запошљавало се, образовало се, штедело се, мукотрпно се радило, одвајало од уста, одлазило у богатије средине. Од наслеђеног сиромаштва, по народним причама које је још Вук сакупљао и објављивао, могло се побећи захваљујући раду, образовању, знању и сазнању.

Лични узроци сиромаштва су бројни и у народној традицији врло јасно класификовани. Нерад, неодговорност, лењост, расипништво, алкохолизам, коцка су главни узроци нечијег сиромаштва. За овакву врсту сиромаштва нема се разумевања и раширено је веровање да таквим појединцима не треба пружати никакву врсту материјалне помоћи јер је то узалудан посао. Верује се да су за своје стање сами криви и да зато сами треба да пронађу излаз из стања у коме су се нашли. Сличног мишљења је и Милош Обреновић, који није сматрао «сиромашом битангу, љеништину, пијаницу и овим подобне, којима никад праштао нисам и којима ништа праштати не треба.»

Општи разлози за сиромаштво су последица природних катастрофа, економских криза или политичких догађаја (ратова, губитка привилегија и положаја, државне пљачке). Оне су обично привременог карактера и односе се на особе погођене неким од наведених догађаја. За оне који осиромаше у оваквим условима, ако нема њихове сопствене кривице, у народу постоји огромно разумевање, јер су «без кривице криви» и мишљење је да би шира заједница, односно држава требало да пружи потребну помоћ. Они не губе ништа од ранијег угледа и верује се да им треба што пре помоћи и да ће се они брзо опоравити.

У 19. веку, а понегде и касније, постојала је и институција «сеоског коша» у који су после жетве сви, према својим могућностима и приносу, одвајали одређене количине жита. То жито би се давало сиромашнима да се прехране у току зиме и пролећа или када подбаци летина. О томе ко је сиромашан и ко има право да користи жито одлучивао би сеоски кмет у договору са виђенијим домаћинима.

У старијим временима држави се обично није приписивала кривица за сиромаштво, а на њој није лежала ни одговорност да се са сиромаштвом избори. Веровало се да од самог човека и његовог труда зависи да ли ће бити сиромаш или богат човек, да од његовог прегнућа у основи зависи како ће проћи у животу. Тако Чедомил Мијатовић просветитељски подучава омладину да ће најбоље успети у животу уколико се придржава класичних врлина, као што су поштење, марљивост и штедљивост (1892).

## 2. Стање сиромаштва у Србији

### 2.1. Дефинисање сиромаштва и основни показатељи сиромаштва

У овом поглављу сиромаштво у Србији анализирано је на основу Анкете о животном стандарду становништва (АЖС), која је спроведена у периоду мај-јуни 2002. године на територији Србије (без Косова и Метохије). Основни узорак обухватио је 6.386 домаћинстава, односно 19.725 лица. То је највећа и најобухватнија анкета о животном стандарду спроведена до сада у Србији<sup>4</sup>. Док се овде сиромаштво посматра, пре свега, са становишта недовољне потрошње, у наредним поглављима вишедимензионални феномен сиромаштва сагледава се на основу свих расположивих емпиријских и квалитативних анализа.

Сиромаштво у Србији у 2002. години по први пут је дефинисано коришћењем потрошње домаћинства као основног агрегата за мерење сиромаштва<sup>5</sup>.

Линија сиромаштва дефинисана је у два корака. У првом кораку дефинисана је линија сиромаштва хране или линија апсолутног сиромаштва на основу минималне потрошачке корпе хране. Наиме, одређен је минималан просечни дневни износ калорија заснован на структури потрошње из АЖС и прилагођен нутриционистичким захтевима FAO (FAO – Food and Agriculture Organisation). То је просечно 2.288 калорија<sup>6</sup>. Минимална потрошачка корпа за стандардно дефинисано четворочлано<sup>7</sup> домаћинство износила је 7.605 динара месечно. У другом кораку дефинисана је укупна линија сиромаштва, која поред издатака за храну садржи и друге издатке (одећа и обућа, хигијена и покућство, превоз, здравство, образовање итд). Она је одређена као укупна потрошња оних домаћинстава чија је потрошња хране једнака минималној потрошачкој корпи. На тај начин утврђена је линија сиромаштва која износи 4.489 динара по потрошачкој јединици. Потрошачка јединица представља потрошњу по члану домаћинства при чему је узета у обзир разлика у нивоу потрошње одраслих и деце, као и заједнички трошак целог домаћинства.<sup>8</sup> Тако се сиромашним сматра свако лице чија је месечна потрошња по потрошачкој јединици била мања од 4.489 динара. Испод ове линије сиромаштва налази се 10,6% становника Србије или око 800.000 становника Србије.

У 2002. години, приближно сваки десети становник у Србији био је сиромашан, јер је његова потрошња по потрошачкој јединици у просеку била мања од 4.489 динара или \$72<sup>9</sup> месечно, тј. \$2,4 дневно (Табела 1). Анализе АЖС показују да дубина и оштрина сиромаштва нису високе, што је у складу са чињеницом да неједнакост у расподели дохотка у Србији није велика<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Узорак анкете обухвата стално становништво Србије тако да су избеглице и интерно расељена лица само делимично обухваћене овим истраживањем.

<sup>5</sup> Само је, ради оквирног поређења 2002. са претходним истраживањима у Југославији/Србији, сиромаштво дефинисано на основу дохотка домаћинства, како би се користио исти агрегат за мерење сиромаштва.

<sup>6</sup> Ова потрошачка корпа одражава актуелну структуру потрошње у Србији. При томе је структура потрошње по артиклима најмање једнака потрошњи најнижег децила.

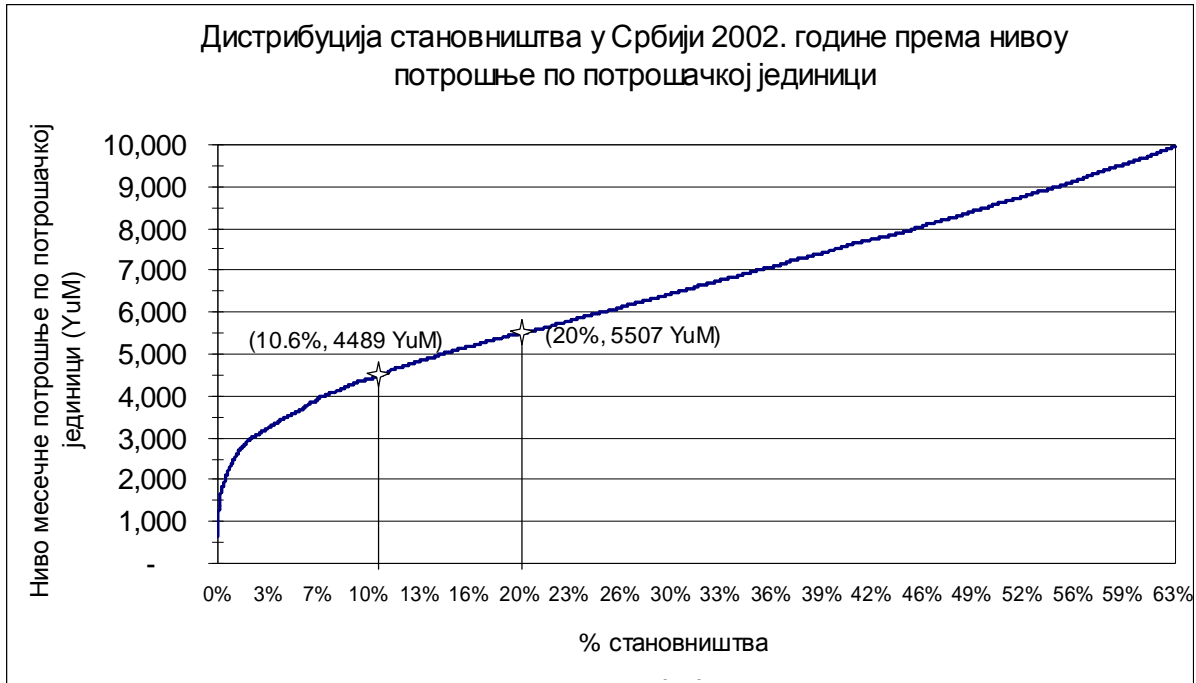
<sup>7</sup> Четворочлано домаћинство подразумева два одрасла члана, једно дете до 7 година старости и једно дете од 7 до 18 година.

<sup>8</sup> Потрошачке јединице у овој студији одређене су емпиријски, на основу података из АЖС, коришћењем Енгеловог метода. Еквивалентна скала примењена за свођење потрошње домаћинства на потрошњу по потрошачкој јединици изгледала је овако:

Српска скала =  $(1 + 0.81 * (\text{Одрасли} - 1) + 0.24 * \text{Деца (0-6 г.)} + 0.75 * \text{Деца (7-18 г.)})$

<sup>9</sup> Коришћен је званични курс динара према долару.

<sup>10</sup> Дубина (јаз) сиромаштва износио је 2,2%, што указује да уколико би држава мобилисала новчана средства у износу од 2,2% линије сиромаштва *per capita* и усмерила сиромашнима, теоријски би сиромаштво било елиминисано. Оштрина сиромаштва, индикатор који узима у обзир то што се неки сиромашни налазе дубље у



Међутим, концентрација становништва око линије сиромаштва је велика. Само мало померање линије сиромаштва нагоре, значајно повећава проценат сиромашних. Последишно, ова група популације је под ризиком да упадне у сиромаштво под утицајем спољашних шокова као што су макроекономска нестабилност, губитак посла због транзиционих економских реформи итд. Зато је, осим сиромашних, анализирано и становништво које је непосредно изнад линије сиромаштва, будући да мали пад реалних зарада и других примања становништва или раст стварне незапослености у наредном периоду могу значајно да повећају удео сиромашних. Тако је 20% становништва чија је потрошња у просеку била мања од 5.507 динара месечно, материјално недовољно обезбеђено (МНО)<sup>11</sup>.

Ова друга линија сиромаштва одговара крају другог децила. Она је износила 5.507 динара, и испод ове линије сиромаштва налази се 20% или око 1.600.000 становника са најнижом потрошњом по потрошачкој јединици.

сиромаштву, односно даље испод линије сиромаштва од других (и даје им већи пондер), износила је 0,8%. Оштрина сиромаштва јесте индикатор степена неједнакости међу сиромашнима и основна логика је у поређењу ове неједнакости међу групама и у односу на укупну популацију (нпр. Табела 1, рурално становништво има знатно вишу оштрину сиромаштва од 1,1% у односу на 0,5% за урбано сиромаштво).

<sup>11</sup> Уколико применимо субјективну меру сиромаштва, засновану на схватању појединаца о нивоу дохотка потребном за задовољење основних животних потреба, више од половине становништва у Србији било је сиромашно.

**Табела 1. Индикатори сиромаштва у Србији у 2002.**

	Материјално недовољно обезбеђени (линија сиромаштва = 5.507 дин.)			Сиромашни (линија сиромаштва = 4.489 дин.)		
	Индекс сиромаштва	Дубина сиромаштва	Оштрина сиромаштва	Индекс сиромаштва	Дубина сиромаштва	Оштрина сиромаштва
Урбано	16,0%	3,3%	1,1%	7,8%	1,5%	0,5%
Рурално	25,1%	6,1%	2,3%	14,2%	3,2%	1,1%
Укупно	20,0%	4,6%	1,6%	10,6%	2,2%	0,8%

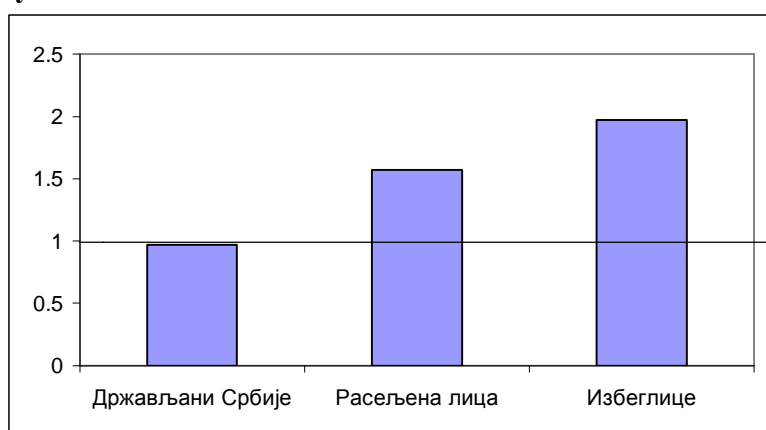
Извор: АЖС 2002.

АЖС показује да у је у 2002. години око 800 хиљада становника у Србији било сиромашно, односно око 1,6 милиона је било материјално недовољно обезбеђено. Посматрано по домаћинствима, 10,3% или око 250 хиљада домаћинстава у Србији живело је у сиромаштву, односно 19,5% или око 474 хиљаде домаћинстава је било материјално недовољно обезбеђено.

Ипак права слика сиромаштва у Србији је нешто лошија, имајући у виду да наведени подаци не обухватају у потпуности избеглице и интерно расељена лица која су угроженија у односу на стално становништво Србије. На то указује Слика 1, где се јасно може уочити да је ризик сиромаштва<sup>12</sup> за избеглице и интерно расељена лица која су обухваћена АЖС знатно већи у односу на држављане Србије. Такође треба истаћи да овом анкетом нису обухваћени Роми нити 25.000 лица у колективним центрима за смештај избеглица, а ова лица сигурно спадају у групу најугроженијих.

Као последица поменутих аспеката, груба процена показује да око милион људи у Србији живи испод линије сиромаштва а више од два милиона су угрожени.

**Слика 1. Релативни ризик сиромаштва избеглица и интерно расељених лица у Србији у 2002.**



Извор: АЖС 2002.

**Сиромаштво у Србији постало је рурални феномен** као у већини земаља у транзицији<sup>13</sup>. То се може објаснити чињеницом да је раст реалних зарада запослених и пензија које чине доминантан извор прихода становништва у урбаним срединама био релативно већи у односу на раст других извора прихода, али и израженим тешкоћама у

<sup>12</sup> Релативни ризик сиромаштва је рачунат као процентуални пораст (пад) индекса сиромаштва референтне групе у односу на просечан индекс сиромаштва.

<sup>13</sup> У већини земаља у транзицији, смањење урбаног сиромаштва је било знатно израженије него сиромаштва у руралним подручјима.

заживљавању модерне институционалне праксе тамо где преовлађују традиционални културни обрасци. Рурално становништво је било знатно сиромашније у односу на урбано становништво. Индекс сиромаштва руралног становништва био је скоро два пута већи од индекса сиромаштва урбаног становништва, док је њихов релативни ризик сиромаштва био за око трећину већи у односу на просек целе популације. Дубина и оштрина сиромаштва у руралним подручјима такође је била већа у односу на урбана подручја. Ако се посматра материјално недовољно обезбеђено становништво, запажа се релативно мања разлика између урбаног и руралног сиромаштва и њихове дубине сиромаштва.

## 2.2 Трендови у сиромаштву

**Поређење нивоа сиромаштва у 2002. са ранијим годинама.** Да би се добила приближна слика о кретању сиромаштва у дужем периоду, сиромаштво у 2002. години мерено је у односу на доходак, јер су истраживања сиромаштва за период 1995-2000. управо била базирана на дохотку домаћинства, услед недостатка ваљаних података о потрошњи. Доходак домаћинства је, ради упоредивости, дефинисан на исти начин као и раније. Линија сиромаштва је, такође ради упоредивости, израчуната на основу потрошачке корпе СЗС, као и у ранијим студијама о сиромаштву. Она је износила 3.560 динара по потрошачкој јединици. Потрошачке јединице из АПД (Анкета о потрошњи домаћинства) примењене су на податке АЖС. На тај начин, све три компоненте неопходне за анализу кретања сиромаштва доведене су на упоредиве основе. Овим методолошким усклађивањима, међутим, нису отклоњене разлике које постоје у самим изворима података (АЖС и АПД), а које се односе на узорак и упитник.<sup>14</sup> Због тога се поређење сиромаштва у 2002. са ранијим годинама може схватити само као показатељ могућих тенденција.

**Табела 2. Кретање сиромаштва према дохотку у периоду 1995-2002.**

	1995.	2000.	2002.
<b>Индекс сиромаштва, у %</b>	28,9	36,5	14,5
<b>Дубина сиромаштва у % од БДП</b>	4,1	3,1	3,5
<b>Просечан дефицит дохотка у % од линије сиромаштва</b>	23,2	25,4	32,2

**Напомена:** Доходак становништва дефинисан је на упоредив начин за посматрани период и сведен је на потрошачке јединице из Анкете о потрошњи домаћинства (АПД). Потрошачка корпа СЗС (Савезни завод за статистику) коришћена је као линија сиромаштва за читав посматрани период (1995-2002). Подаци за 1995. односе се на СРЈ према Пошарац, С.: Human Development Report Yugoslavia (1997), а за период 2000-2002. односе се на Србију без Косова и Метохије.

**Извор:** АПД за период 1995-2000, АЖС за 2002.

И поред наведених методолошких ограничења, има индиција да је сиромаштво у Србији смањено, будући да је 14,5% становништва било сиромашно према дохотку у 2002. у односу на нешто више од трећине становништва у 2000. години (Табела 2). Реалан раст БДП, зарада, пензија и других примања становништва у овом периоду стимулисао је раст дохотка (потрошње) домаћинства и пад сиромаштва. Међутим, иако је учешће сиромашне у укупној популацији смањено, сиромашнима је било потребно

<sup>14</sup> Детаљније о упоредивости АПД и АЖС видети у Крстић (2003), Профил сиромаштва у Србији, Сиромаштво у Србији у 2002, Министарство за социјална питања,

знатно више дохотка да би се изједначили са линијом сиромаштва. То значи да су сиромашни били у просеку знатно више сиромашни него две године раније, а такође више и у односу на 1995. годину.

**Ко је сиромашан?**  
-историјски приказ-

*У земљи Србији је класично сиромаштво, у коме се умире од глади јер буквално нема хране или појединац није у стању да себи обезбеди најогољенију егзистенцију, било врло, врло ретко. Србија није никад била земља у којој се умирало од глади, већ 'рај за сиромашног човека' (Херберт Вивиан, 1897).*

*Много је записа почев од Старог завета па надаље у којима се говори о сиромашнима, сиромаштву и њиховој заштити, али конкретних података о томе ко се сматра сиромашним и која је то линија и шта је сачињава, која дели сиромашне од других обично нема. Ипак, у византијском спису Прохирон (приручни закон), обнародованом у Цариграду у IX веку, наводи се податак ко се сматрао сиромашним, те као такав није могао да сведочи: «сиромашан не сведочи, а сиромашан је онај који нема педесет новчића имовине». Ово је један од првих записа у коме се путем новчане вредности одређује граница сиромаштва.*

*Баштина или имање је била гранична међа која је одражавала статус сиромаштва. Тако је књаз Милош Обреновић 1837. године, тражећи да порез 'сиромаку тежак не буде', сматрао сиромашним онога 'који је у правом смислу сиромах, који је честан и радин, но баштине не има, ђечицом је обдарен, или је коим му драго честном образом убожен'. И ослободио је непосредног пореза сиромахе који имају ситну децу, а немају земље, па морају 'аргатованем' (надничењем) да издржавају породицу. За Милоша је, значи, немање земље било потребан, али не и довољан услов да неко буде сматран за сиромашног; додатни услов била су мала деца.*

*Из ових примера види се да је граница која дели сиромашне од несиромашних утврђивана поседовањем баштине или имања.*

### 2.3. Регионална компонента сиромаштва

**Регион са највећим уделом сиромашних јесте Југоисточна Србија, нарочито рурална подручја.** Рурална подручја Југоисточне Србије су двоструко више изложена ризику сиромаштва у односу на просек целе популације, док је становништво урбаних подручја у знатно повољнијем положају будући да је њихов ризик сиромаштва скоро на нивоу просека. Становништво руралног подручја Југоисточне Србије не само што је најсиромашније већ је сиромаштво у том региону најдубље и најоштрије. Западна Србија је следећи регион са натпросечним ризиком сиромаштва, посебно рурална подручја чији је ризик сиромаштва за нешто више од трећине већи од просека популације (+35,8%). Дубина и оштрина сиромаштва руралног дела Западне Србије такође су веће од просека. Подаци упућују на закључак да је становништво руралних подручја југоисточне и западне Србије било најугроженије. Они су чинили 14% укупног становништва и четвртину укупног броја сиромашних. Један од разлога за овакву неповољну слику сиромаштва у ова два рурална региона у Србији свакако, поред осталог, треба тражити у знатно већем уделу старачких једночланих и двочланих домаћинстава која су била знатно сиромашнија од осталих домаћинстава. Када се посматра категорија МНО, добија се веома слична слика регионалне распрострањености сиромаштва.

## 2.4. Најугроженије категорије становништва

**Родни аспекти сиромаштва.** Сиромаштво је било приближно подједнако распрострањено међу мушкарцима и женама, јер је проценат сиромашних мушкараца и жена приближно једнак (Анекс). Тако структура целе популације по полу истовремено представља полну структуру сиромашног становништва. Иста је ситуација и код МНО. То значи да се економска дискриминација жена у односу на мушкарце (видети део 2.1.1) није испољила код најсиромашније популације (просечна потрошња жена испод линије сиромаштва била је приближно иста као просечна потрошња мушкараца). Међутим, низ других показатеља (видети Прилог 1, тачка б) упозорава на неповољнији економски и укупан положај жена.

**Посматрано према годинама старости, најсиромашнија су била стара лица (65+).** Њихов ризик сиромаштва био је за 40% већи од просека популације, а дубина сиромаштва је, такође, била знатно већа од просека (Анекс). Они су чинили 17,7% укупног становништва и скоро четвртину укупног броја сиромашних. Највеће учешће у категорији старих лица имали су пензионери (69%), нарочито у урбаним подручјима, док су остале категорије имале мање учешће: издржавана лица (22%), пољопривредници (7%) и остали (2%).

Ако се сиромаштво посматра међу пензионерима, запажа се да су земљораднички пензионери, посебно у руралним подручјима, били знатно угроженији од осталих пензионера, са двоструко већим ризиком сиромаштва у односу на просек популације, и знатно дубљим и оштријим сиромаштвом у односу на остале пензионере. Они су погоршали слику сиромаштва међу пензионерима, пошто су њихове пензије изузетно ниске и исплаћиване су са веома великим временским закашњењем.

**Деца и сиромаштво.** Следећа категорија са натпросечним ризиком сиромаштва су деца. Наиме, 12,7% становништва ове старосне групе било је сиромашно, а њихов релативни ризик сиромаштва био је за 20% већи у односу на просек популације. Међутим, учешће ове старосне групе деце у сиромашном становништву знатно је мање од категорије старих лица и износило је 10,3%. Иако деца не представљају значајан део сиромашне популације (због њиховог ниског учешћа у укупном становништву), њихово сиромаштво је било релативно дубоко у односу на друге старосне групе. Дистрибуција удела МНО у укупном становништву према годинама старости не разликује се од старосне дистрибуције индекса сиромаштва.

**Сиромаштво је било више распрострањено међу домаћинствима без деце него међу домаћинствима са децом (Анекс)<sup>15</sup>.** Ризик сиромаштва код домаћинстава без деце био је изнад просека (+8,5%), и она су чинила преко две трећине сиромашне популације. Њихова дубина и оштрина сиромаштва била је блиска просечним вредностима. Посматрано према величини домаћинства, најугроженија су била домаћинства са пет и више чланова (ризик сиромаштва +26,3%), а посматрано према саставу домаћинства, сиромаштво је било најраспрострањеније међу једночланим и двочланим старачким домаћинаствима.

Највише изложена сиромаштву била су старачка двочлана домаћинства будући да је њихов ризик сиромаштва био за скоро две трећине већи од просека популације<sup>16</sup>. Они

<sup>15</sup> Напомињемо да популација Рома није обухваћена.

<sup>16</sup> Старачка домаћинства дефинисана као домаћинства чији сви чланови имају 65 и више година старости.

су чинили 12,2% укупног броја сиромашних домаћинстава, а њихова дубина и оштрина сиромаштва биле су знатно веће од просека.

На крају, потребно је нагласити да категорије домаћинства које су највише биле изложене сиромаштву кореспондирају категоријама домаћинства које су биле најмање материјално обезбеђене.

**Веза између нивоа образовања и сиромаштва.** Веома лако можемо закључити да удео сиромашних опада са нивоом образовања. Највећи ризик сиромаштва имају лица са незавршеном основном школом. Ризик сиромаштва ових лица био је два пута већи од просека популације, а дубина и оштрина сиромаштва знатно веће од сиромаштва лица осталих нивоа образовања.

Високообразовани (виша школа и факултет) нису били изложени ризику сиромаштва, јер су имали исподпросечан ризик сиромаштва. Само 2,9% лица са завршеном вишом школом, односно, 2% лица са завршеним факултетом било је сиромашно. Оваква дистрибуција сиромаштва према нивоу образовања указује да се образовање исплати, будући да тржиште рада награђује образовање. Веома слична слика добија се када се посматрају МНО према нивоу образовања.

Табела А3 у Анексу приказује сиромаштво према социо-економском статусу становништва на основу самодекларисања испитаника. Индикатори сиромаштва значајно се разликују према социо-економском статусу и типу насеља.

**У оквиру учесника на формалном тржишту рада, незапослени су били суочени са највећим ризиком сиромаштва (59,4% већи од просека популације), али и са највећом дубином и оштрином сиромаштва. Појединци запослени у формалном тржишту рада имали су исподпросечан ризик сиромаштва.** Посматрано према типу насеља, незапослени у руралним подручјима били су најугроженији, будући да је њихов ризик сиромаштва био двоструко већи у односу на просек популације или за 39,4% већи у односу на просек руралне популације. Насупрот томе, у најповољнијем економском положају били су регуларно запослени у урбаним подручјима, чији је индекс сиромаштва био преко два пута мањи од просека популације, а за 38,6% мањи од просека урбане популације.

На основу ових резултата можемо закључити да су категорије становништва које су у Србији највише изложене ризику сиромаштва:

- 1. Необразовано становништво;**
- 2. Незапослена и издржавана лица;**
- 3. Стара лица (65+) и деца;**
- 4. Домаћинства са пет и више чланова;**
- 5. Старачка једночлана и двочлана домаћинства, посебно у руралним подручјима;**
- 6. Земљораднички пензионери, нарочито у руралним срединама;**
- 7. Становници руралних подручја југоисточне и западне Србије.**
- 8. Поред тога, разна истраживања и друге анализе показују да Роми, интерно расељена лица и избеглице, особе са инвалидитетом спадају у категорије становништва који су са највећим ризиком сиромаштва.**



## 2.5. Неједнакост дохотка/потрошње

### 2.5.1. Основни индикатори неједнакости дохотка/потрошње у Србији у 2002.

Основни индикатори неједнакости потрошње и дохотка приказани су у Табели 3. Gini коефицијент заснован на потрошњи per capita и по потрошачкој јединици износио је 30, док је био нешто већи када се рачуна за доходак<sup>17</sup>. Децил однос показује да је потрошња по потрошачкој јединици најсиромашнијег лица у последњем децилу била 6,7 пута већа од најбогатијег лица у првом децилу.

**Табела 3. Основни индикатори неједнакости у Србији у 2002.**

	Gini коефицијент		Децил однос	
	Per capita	По потрошачкој јединици	Per capita	По потрошачкој јединици
<b>Потрошња</b>	30,0	29,7	6,8	6,7
<b>Доходак</b>	33,3	32,2	9,8	8,1

**Извор:** Бранко Милановић, Сиромаштво у Србији у 2002, Министарство за социјална питања.

**Табела 4. Неједнакост дохотка у Србији у периоду 2000. - 2002.**

	Gini коефицијент	
	Per capita	По потрошачкој јединици
<b>2000.</b>	28,3	28,4
<b>2002.</b>	34,4	33,9

**Извор:** АПД 2000 и АЖС 2002.

Неједнакост дохотка у 2002, мерена Gini коефицијентом повећала се у односу на две године раније (Табела 4) за приближно 6 Gini поена (и per capita и по потрошачкој јединици)<sup>18</sup>.

Неједнакост дохотка у Србији приближно одговара просечној вредности Gini коефицијента за групу изабраних земаља у транзицији (Табела 5). У поређењу са земљама бивше Југославије, неједнакост дохотка у Србији налази се између нивоа неједнакости у Босни и Херцеговини, Македонији и Словенији, са једне стране, и Хрватској, са друге стране. Вредност Gini коефицијента од 33 у Србији налази се у интервалу вредности ових земаља, који се креће од 26 до 36.

<sup>17</sup> Децил однос је дефинисан као однос потрошње (дохотка) 90-тог перцентила и 10-тог перцентиле. Због тога је децил однос осетљив само на промене на крајевима дистрибуције, за разлику од Gini коефицијента који мери неједнакост на читавој дистрибуцији потрошње (дохотка).

<sup>18</sup> Доходак домаћинства је, ради упоредивости, дефинисан на исти начин као 2000, па се због тога разликује Gini коефицијент за доходак у овој и претходној табели. То значи да доходак домаћинства не обухвата доходак од трајних потрошних добара, као ни импутирану вредност станарине (деталније о осталим компонентама дохотка видети у делу о декомпозицији неједнакости).

**Табела 5. Поређење неједнакости дохотка у Србији са изабраним источноевропским земљама (земље рангиране према Gini коефицијенту; рачунато на per capita бази)**

Земља (година)	Доходак или потрошња \$ per capita годишње	Gini коефицијент
Мађарска (доходак; 1999)	1800	26
Словенија (доходак; 1998)	4900	26
Босна (потрошња; 2001)	1300	27
Македонија (1998)	1000	29
Белорусија (издаци; 1999)	630	30
Украјина (доходак; 1999)	820	30
Бугарска (доходак; 1999)	820	33
Литванија (потрошња; 2000)	1200	33
<b>Србија (доходак; 2002)</b>	<b>1480</b>	<b>33</b>
Хрватска (потрошња; 1998)	3200	36
Естонија (доходак; 2001)	1600	38
Русија (доходак; 2000)	1000	40
<i>Непондерисани просек</i>	<i>1360</i>	<i>32</i>

**Напомена:** За Босну, Хрватску и Белорусију, потрошња без импутиране ренте.

**Извор:** Бранко Милановић, Сиромаштво у Србији у 2002, Министарство за социјална питања.

У поређењу са осталим земљама у транзицији, неједнакост у Србији такође је између вредности забележених у земљама централне Европе, које имају ниво неједнакости испод 30, и републикама бившег Совјетског Савеза (Литванија и Русија близу 40).

### 2.5.2. Декомпозиција неједнакости дохотка/потрошње

Доходак од рада је најзначајнији извор укупног дохотка (45,5%) и истовремено даје највећи допринос укупној неједнакости дохотка (47% или 15 Gini поена<sup>19</sup>). После дохотка од рада, релативно мањи значај у укупном дохотку имају пензије (16,3%), натурална потрошња (12,8%) и доходак од пољопривредног имања (11,4%). Пензије и натурална потрошња имају нижу неједнакост од укупног дохотка, а њихов допринос укупној неједнакости износи 12,7% и 11% респективно или 5,3 и 3,5 Gini поена. Доходак од пољопривреде има релативно велики индекс концентрације (46,1), па он објашњава 16,5% укупне неједнакости. Остали извори дохотка знатно мање доприносе укупној неједнакости.

## 2.6. Трансфери неопходни за подизање потрошње сиромашних

Под претпоставком перфектне таргетираности и уколико би опредељење Владе било да решава питања сиромаштва искључиво кроз пружање (пасивне) социјалне помоћи сиромашнима, да би се елиминисало сиромаштво у Србији у 2002. години, било би потребно обезбедити 9,1 милијарду динара (Табела 6) или 1% БДП<sup>20</sup> (не укључујући административне трошкове исплате помоћи). Ово су додатна средства у односу на већ постојећи износ помоћи сиромашнима путем материјалног обезбеђења породица

<sup>19</sup> Gini коефицијент је једнак збиру пондерисаних просечних индекса концентрације за сваки извор дохотка, при чему пондери представљају учешћа одговарајућих извора дохотка у укупном дохотку. Индекс концентрације се израчунава исто као Gini коефицијент, али је разлика у томе што он представља дистрибуцију одређеног извора дохотка када се домаћинства (лица) рангирају према укупном дохотку, а не према том извору дохотка. (Код Gini коефицијента критеријум рангирања јесте варијабла за коју се рачуна Gini - укупан доходак).

<sup>20</sup> За ове калкулације коришћен је БДП за 2002. годину у износу од 948,3 милијарде динара. Укупан број становника у Србији износио је 7,45 милиона.

(МОП). Како је претпоставка перфектне таргетираности нереалистична, стварна средства неопходна за елиминисање сиромаштва могу бити неколико пута већа од овог минималног износа. Уколико би таргетираност социјалне помоћи сиромашнима била између 70%-60%, било би потребно обезбедити од 11,8 до 12,7 милијарди динара за елиминисање основног сиромаштва<sup>21</sup>.

**Табела 6. Пасивни трансфери неопходни за подизање потрошње сиромашних до линије сиромаштва**

	<b>2002.</b>
Просечна потрошња сиромашних	3.539
Линија сиромаштва	4.489
Просечно недостајућа средства	950
Просечан дефицит (у % од линије сиромаштва)	21,2%
Потребан буџет за елиминацију сиромаштва	
Перфектна таргетираност, милијарде динара	9,1
70% - 60% таргетираност, милијарде динара	11,8-12,7

**Извор:** АЖС 2002.

Међутим, трајно решење за смањење сиромаштва у Србији, на начин како је то дефинисано ССС-ом, захтева активан и вишедимензионалан одговор на овај изазов, а не пасиван.

Тиме, калкулација минималних финансијских средстава неопходних за елиминацију основног сиромаштва, мора да укључује шири круг мера укључујући – здравство, образовање, подстреке за повећање запослености и дохотка, стварање атрактивног окружења за размах предузетништва и развој приватног сектора, проактивну социјалну подршку, социјално укључење угрожених група итд.

<sup>21</sup> У тржишним привредама ова средства су најмање два пута већа од минималног износа неопходног за елиминисање сиромаштва у условима перфектне таргетираности. У земљама у транзицији (Пољска, Мађарска, Бугарска, Естонија и Русија) за \$1 помоћи сиромашнима стварно је трошено од \$1,5 до \$8 не рачунајући административне трошкове исплате средстава (Braithwaite, J. Grootaert, C. and Milanovic, B. 1999, Poverty and Social Assistance in Transition Countries).

### 3. Утицај привредног раста на смањење сиромаштва

Пројекције кретања сиромаштва до 2010. године дате су под претпоставком неизмењене неједнакости потрошње и реалног раста БДП од 5% просечно годишње<sup>22</sup>. У том периоду лична потрошња која је најдиректније везана за кретање сиромаштва расла би 1,9% просечно годишње у реалном износу (види део 3.2.1 о макроекономским пројекцијама). У првом подпериоду (2003-2006) реални раст личне потрошње био би нешто спорији (1,4%) у односу на други подпериод (2,3% од 2007-2010). Овакав раст личне потрошње до 2006. године, под претпоставком неизмењене неједнакости, смањио би стопу сиромаштва за 20%, док би проценат МНО био смањен за 18% (Табела 7). Дубина сиромаштва пратила би ову динамику смањења стопе сиромаштва. Бржи раст личне потрошње у другом потпериоду убрзава смањење сиромаштва. Тако би проценат сиромашних и МНО у 2010. био скоро двоструко нижи у односу на 2002. годину, под претпоставком неизмењене неједнакости.

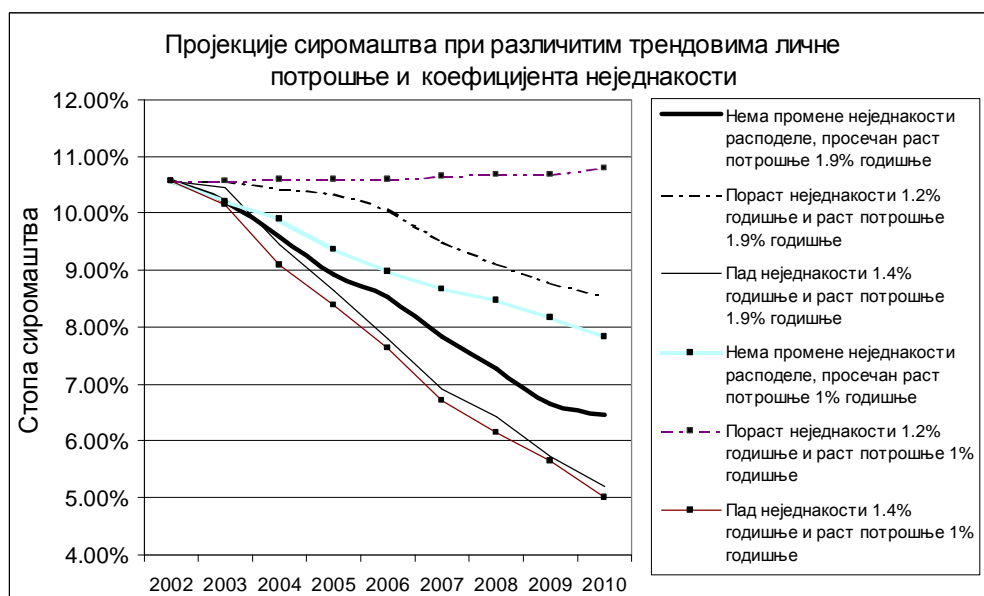
Табела 7. Пројекције сиромаштва у Србији, 2003-2010.

	МНО		СИРОМАШНИ	
	Индекс сиромаштва	Дубина сиромаштва	Индекс сиромаштва	Дубина сиромаштва
<b>2002.</b>	20,0%	4,6%	10,6%	2,2%
	Лична потрошња расте 1,7% просечно годишње (2003-2006)			
<b>2006.</b>	16,5%	3,8%	8,5%	1,8%
	Лична потрошња расте 2,3% просечно годишње (2007-2010)			
<b>2010.</b>	12,6%	2,8%	6,5%	1,3%

Напомена: Неједнакост потрошње остаје неизмењена.

Извор: АЖС 2002.

Графикон показује могућности значајног смањења сиромаштва (од 10,6% у 2002. години на 6,5% у 2010. години) уз претпоставку просечне годишње стопе раста ДП од 4,5% и годишњег раста личне потрошње од 1,9%, као и скуп сценарија за мање амбициозан раст личне потрошње од 1% годишње.



<sup>22</sup> Линија сиромаштва остаје неизмењена.

Графикон приказује три основна сценарија неједнакости у потрошњи и два сценарија раста личне потрошње (1% и 1,9% годишње). Први сценарио неједнакости је без промене Gini коефицијента неједнакости (на нивоу од 0,31) у посматраном периоду. Други предвиђа благи раст Gini коефицијента до нивоа од 0,34 у 2010. години и при 1,9% годишњег раста личне потрошње ниво сиромаштва је 8,6%. Трећи предвиђа пад коефицијента на 0,28 у 2010. години и при 1,9% годишњег раста личне потрошње ниво сиромаштва је 5,2%. Други сет сценарија предвиђа мање оптимистичан раст личне потрошње и при нултој промени неједнакости стопа сиромаштва је у, 2010. години 7,8%, при расту неједнакости од 1,2% годишње ова стопа је 10,8% а при паду неједнакости од 1,4% годишње стопа сиромаштва је у 2010. години 6,5%.

Претпоставка неизмењене неједнакости значи да сиромашни имају исту корист од економског раста као просек популације. Уколико би неједнакост потрошње опала у посматраном периоду, при истој стопи раста личне потрошње од 1,9% просечно годишње, смањење сиромаштва било би веће од приказаног у Табели 7. То значи да би сиромашни имали већу корист од економског раста у односу на просек популације. Насупрот томе, раст неједнакости са истом стопом раста потрошње довео би до пораста сиромаштва у Србији.



## II ТРАНЗИЦИОНИ И РЕФОРМСКИ ОКВИР ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

### 1. Макроекономски оквир и фактори одрживог привредног раста

Упркос томе што је коришћена вишедимензионална дефиниција сиромаштва, ниво потрошње је још увек критичан фактор за одређивање сиромашних и угрожених. Због тога ће повећана потрошња међу сиромашнима смањити сиромаштво, али и позитивно утицати на привредни раст.

Пошто је укупна потрошња унутар земље важан елемент укупне производње (БДП), потрошња сиромашних вероватно ће се повећати са порастом производње докле год се неједнакост у друштву не повећа, а одржи се спољни, унутрашњи и биланс дуга. Другим речима, привредни раст под овим условима обезбедиће економске могућности сиромашнима у виду запошљавања или повећаних прихода који ће им омогућити да се изборе са сиромаштвом.

Постизање унутрашње и спољноекономске равнотеже (стављање под контролу фискалног дефицита и платнобилансног дефицита) није само услов да сиромашни имају користи од привредног раста. Оно је такође предуслов за постизање одрживог привредног раста док би губитак контроле, довео до макроекономске нестабилности и имао негативан утицај на привредни раст.

#### 1.1. Макроекономска политика

Током 2001-2002. успостављена је макроекономска стабилност и инициране су основне структурне реформе. Ово је солидна основа за наставак реформи и средњорочни раст као основни услов за смањење сиромаштва. Макроекономска политика је била усмерена на отклањање основних неравнотежа и стварање основа за средњорочно одрживу макроекономску стабилност. Извршена је скоро потпуна либерализација цена.

**Монетарна политика** је била усмерена на обуздавање инфлације настале након либерализације цена, а потом и услед отклањања диспаритета цена и промена пореског система. Понуду новца пратила је снажна ремонетизација, пре свега услед прилива девиза. Мали део емисије новца коришћен је за покривање фискалног дефицита. Са либерализацијом цена, девизни курс је постављен на тржишни ниво, уведен је режим флексибилног курса, а потом и конвертибилност са текућим трансакцијама (члан VIII, ММФ). Номинални курс је политиком НБ држан константним у претходне две и по године, што је довело до велике реалне апрецијације динара.

Једна импликација снажне реалне апрецијације динара јесте и велики пораст плата изражен у еврима. То је довело до смањења конкурентности привреде, с једне стране, и пораста куповне моћи становништва код куповине увозних производа, с друге. Очигледно, то је имало изнад просечан ефекат на имућније сегменте популације, а минимално је утицало на побољшање положаја сиромашних.

Политиком либерализације цена, један од главних извора наслеђеног **квазифискалног дефицита** био је коригован. Цене инфраструктурних услуга су повећане тако да сада

углавном покривају директне трошкове производње. Цена електричне енергије је повећана око 4 пута и достигла је износ од око 4 цента по KWh, чиме се покривају оперативни трошкови. Циљна величина која ће омогућити нормално пословање ЕПС је 4,5-5 центи по KWh. Извршена је и значајна корекција цене комуналних услуга. Исправљање диспаритета цена представља важан основ средњорочно одрживе макроекономске стабилности јер значајно смањује јавне расходе на директне или прикривене субвенције. Успостављање паритета цена инфраструктурних услуга важно је и за рационално коришћење ресурса, а тиме и за остваривање одрживог средњорочног раста. С једне стране ове мере су негативно утицале на положај сиромашних, али су с друге стране ослободиле буџетска средства, чиме је омогућено Влади да повећа ниво директне подршке кроз боље таргетиране програме као што су социјална заштита и пензије.

**Фискална политика** се преплитала са фискалном реформом, и заједно су имале за циљ да се изврше неопходна прилагођавања и реформе јавних прихода и расхода, као и изградњу неопходних институција. Основне мере у том правцу биле су увођење јединствене стопе пореза на промет (од 20%) и такозваних бруто плата као основице за опорезивање. Јединствена стопа пореза на промет помогла је у укидању арбитрарности. Њено увођење представља добру полазну основу за планирано увођење пореза на додату вредност у 2004. год.

Током 2002-2003. год., због негативног деловања ових мера на сиромашне, Влада је укинула порез на промет на неколико најважнијих прехранбених производа и комуналних услуга.

Бруто зараде су укључиле сва примања запослених (топли оброк, регрес за годишњи одмор итд.) као основицу за одређивање пореза и доприноса, те су тако утврдиле стварне трошкове рада и изједначиле опорезивање рада по секторима. Средњорочно, ова мера треба да доведе до рационалније алокације рада и реструктурирања неефикасних сектора, и тиме подржи здрав и одржив раст. Краткорочно, међутим, она је снажно погодила запослене у депресираним секторима (текстил итд.) који су највећи део својих, иначе малих примања, добијали преко раније неопорезивих ставки.

Основне промене на страни јавних расхода биле су усмерене на боље управљање расходима (увођење ванбуџетских ставки у буџет, експлицитно буџетирање субвенција, утврђивање дефицита фондова и обезбеђивање трансфера из буџета за њихово покривање итд.), обезбеђивање редовних исплата (укључујући пензије) и смањење кашњења у исплатама (социјални трансфери), увођење нове ставке: транзиционог фонда, који треба да помогне онима који су најјаче погођени реформама. Плате у образовању и здравству су порасле релативно више у односу на укупни јавни сектор итд. Већина ових мера деловала је у правцу побољшања положаја угрожених група.

## **1.2. Основни макроекономски индикатори**

Макроекономски индикатори који следе треба да одреде релативну позицију Србије у погледу развијености и сиромаштва, њене макроекономске перформансе током прве две године стабилизације и, напokon, утврде почетну позицију за будући средњорочни раст.

Два основна фактора одређују ниво сиромаштва одређене земље: ниво потрошње *per capita* и неједнакост у расподели. Ниво потрошње је блиско повезан са нивоом бруто



домаћег производа (БДП) р.с. одређеним на основу куповне моћи, док се неједнакост мери Gini коефицијентом.

Како не постоје процене БДП по куповној моћи у Србији, као апроксимација користиће се БДП по текућем курсу. Табела 1 даје одговарајући преглед.

**Табела 1**

	Србија		Бугарска	Румунија	Хрватска	Мађарска
	2001.	2002.	2001.	2001.	2001.	2001.
<b>БДП р.с., у \$</b>	1409,0	1945,7	1675,0	1743,0	4385,0	5228,0
<b>Плате, бруто у \$</b>	143,0	217,0	106,0	143,0	535,0	360,0
<b>Плате, нето у \$</b>	97,6	151,0				
<b>Пензије, у \$</b>	81,0	108,5				
<b>Стопа незапослености (у%)</b>	*28,6	30,5	16,3	10,8	16,1	6,5
<b>Инвестиције/БДП (у%)</b>	10,9	13,3	20,4	21,9	23,8	27,3

\* Реч је о званичној стопи незапослености на основу евиденције Завода за тржиште рада.

БДП р.с. је реда величине оног у Румунији и Бугарској, али је и више него упола мањи од Хрватске и Мађарске. Просечне зараде и пензије су следећи индикатор потрошње: плате су веће него у Бугарској и Румунији, а вероватно и пензије будући да се оне везују за зараде.

Упркос макроекономској стабилизацији и почетку реформи, привреда Србије је у прве две године транзиције остварила значајан раст БДП (Табела 2), чак иако се искључи висок раст пољопривреде у 2001. Транзициона рецесија се осетила само у индустрији, која је стагнирала у 2001, а 2002. почела да расте.

Претходно сугерише да са даљим реформама вероватно не треба очекивати транзициону рецесију, те да привреда Србије може да крене путањом одрживог раста. Очигледно су огроман пад производње у 90-им и пратећи низак ниво коришћења капацитета условили да је већ тада велики део неефикасне производње сведен на минимум.

**Табела 2**

	Србија	
	2001.	2002.
<b>Стопе раста:</b>		
<b>БДП</b>	5,5	4,0
<b>БДП без пољопривреде</b>	2,0	5,0
<b>Индустријска производња</b>	0,0	1,8
<b>Просечне плате</b>	16,5	29,9
<b>Инфлација:</b>		
<i>просек периода</i>	92,0	19,2
<i>крај периода</i>	39,0	14,8

Забележен је и велики реални пораст просечних плата. Део повећања је последица пораста незапослености (види Табелу 1), чиме су искључени они са веома ниским платама. Затим, ту је ефекат смањења доприноса на зараде од 10% који се прелио у пораст нето зарада. Најзад, врло честе су грешке у регистравању зарада, будући да се

прешло са система зарада које нису укључивале додатке (за превоз, топли оброк и сл.) на систем који сада то укључује. Имајући ово у виду, претходни званични подаци сигурно прецењују стварни раст зарада. Но, и поред тога, реални пораст зарада је остварен, чиме је и побољшан положај запослених. Овоме треба додати и претходно коментарисани пораст просечне зараде изражене у иностраној валути.

Након либерализације цена на почетку програма, и исправљања диспаритета цена, инфлација је доведена под контролу, те је могуће њено даље смањивање на средњи рок.

Током 2001. и 2002. остварене су релативно високе стопе раста уз пад запослености, што је само на први поглед противречно. Наиме, у овом периоду дошло је отпуштања оних који једва да су радили.

Одрживост постигнуте стабилизације на средњи рок може се оценити анализом унутрашње (у основи фискалне) и спољноекономске неравнотеже. Преглед основних показатеља изнет је у Табели 3.

**Табела 3** у %

	Србија	
	2001.	2002.
Извоз/БДП	25,3	19,3
Текући дефицит/БДП	-10,3	-12,0
Спољни дуг/БДП		66,5
Јавна потрошња/БДП	39,5	46,1
Јавни приходи/БДП	38,0	42,5
Фискални дефицит/БДП	-1,5	-3,6
Примарни дефицит/БДП	-0,9	-2,6
Јавни дуг/БДП	...	92,2

Јавни приходи и расходи представљају консолидоване величине на територији Србије, те укључују буџет Републике, Федерације, локалних заједница и фондове. Већ у 2001. било је планирано значајно фискално прилагођавање са дефицитом од око 3,5%. Стварни дефицит био је више него упола мањи (1,5%), пре свега због одлагања расхода везаних за сервисирање спољног дуга и подршку реформи. Резултат је, и за Србију, нереално низак ниво јавних расхода (39,5%). Пуни износ јавних расхода појавио се у 2002. и повећао јавну потрошњу на 46,1% БДП, што представља висок износ за привреду у транзицији (Табела 7).

Фискални дефицит је остао прихватљив (3,6%) и по стандардима ЕБРД представља умерени ризик. С друге стране, постојање релативно значајног примарног дефицита (дефицит када се искључе камате за сервисирање јавног дуга) представља ризик за неодрживи раст јавног дуга. Наиме, у основи примарни дефицит се мора покрити из некредитних извора (приватизација, донације и приход од емисије новца) да би се спречио нагли пораст дуга. Јавни дуг је велики (92,5%), и највећи део представља девизни дуг: стара девизна штедња и спољни дуг.

**Следи да средњорочна фискална одрживост не даје могућност за повећање учешћа јавне потрошње у БДП, и захтева финансирање фискалног дефицита углавном из приватизације. Претходно би омогућило смањивање јавног дуга на одрживи ниво, и уз очекивани, умерени фискални дефицит, водило унутрашњој стабилности, са ниском инфлацијом, на средњи рок.**

**Спољноекономска позиција привреде Србије показује се критичном за одржавање средњорочне макроекономске стабилности. Дефицит текућег биланса плаћања је висок у обе године (Табела 3). У 2002. он износи 12% БДП, што је на средњи рок неодрживо, и спада у критичну зону на основу критерија EBRD. Главни узрок великог дефицита је веома мали извоз, који је нешто испод половине српског извоза у 1990, или између трећине и половине бугарског и хрватског извоза релативно (према БДП) посматрано (Табела 8).**

Спољни дуг у односу на БДП је висок, али не и критично велики (граница је 80%). Међутим, са високим текућим дефицитом и његовим покривањем из нових кредита, спољни дуг може постати неодржив.

**Стога, критичан проблем средњорочне макроекономске одрживости представља величина текућег дефицита и његово финансирање. Ово упућује на пресудну улогу раста извоза и директних страних улагања. Велика реална апрецијација динара и последично велики трошкови рада изражени у страној валути свакако не помажу извозу и страним улагањима.**

**Најзад, средњорочни раст ће одлучујуће зависити и од стопе инвестирања. Србија је остварила изузетно ниске стопе инвестирања у 2001. и 2002, скоро упола мање од привреда са којима се поредимо (Табела 1). Стога је, да би се остварио жељени раст, неопходно обезбедити услове да се значајно повећа стопа инвестирања у привреди Србије.**

### **1.3. Средњорочно одрживи раст**

Анализа одрживог раста треба да пружи конзистентан макроекономски оквир на средњи рок, да испита одрживост и ризике предвиђеног раста, као и детерминанте које одређују његову величину.

#### **1.3.1. Макроекономске пројекције и њихова одрживост**

##### **Раст производње, инвестиција и штедње**

Полазећи од очекиване стопе раста реалног БДП од 4 до 5%, испитаће се средњорочне макроекономске импликације.

Следећа табела даје пројекцију кретања номиналног БДП у Србији и његову могућу структуру.

**Табела 4. БДП и његова структура**

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
<b>БДП, текуће цене, у милијардама динара</b>	931,0	1.118,2	1.263,0	1.402,4	1.535,9	1.677,2	1.831,5	2.000,0	2.184,0
<b>БДП, милиона \$</b>	14.592,5	19.280,0	20.441,2	21.634,3	22.909,1	24.301,9	25.779,5	27.346,9	29.009,6
<b>БДП р.с. , \$</b>	1.945,7	2.560,4	2.703,9	2.850,4	3.006,4	3.176,7	3.356,7	3.546,9	3.748,0
<b>БДП, реалан раст</b>	4,0	3,1	4,1	4,5	4,5	5,0	5,0	5,0	5,0
<b>Структура, у %БДП</b>									
<b>Домаћа тражња</b>	123,6	120,0	119,0	118,0	116,0	114,5	114,0	113,0	112,0
<b>Потрошња</b>	109,6	104,3	101,8	98,0	95,0	92,5	91,0	89,0	87,0
<i>Лична потрошња</i>	91,0	86,3	84,6	81,5	79,0	76,5	75,0	73,0	71,5
<i>Јавна потрошња</i>	18,6	18,0	17,2	16,5	16,0	16,0	16,0	16,0	15,5
<b>Инвестиције</b>	14,0	15,7	17,2	20,0	21,0	22,0	23,0	24,0	25,0
<b>Нето извоз робе и услуга</b>	-23,6	-20,0	-19,0	-18,0	-16,0	-14,5	-14,0	-13,0	-12,0

Укупна потрошња (домаћа тражња): лична, јавна и инвестициона, већа је од БДП за износ дефицита извоза и увоза роба и услуга. Ова потрошња мора да се релативно смањује током времена да би се обезбедила спољноекономска одрживост, тј. смањено дефицит биланса робе и услуга. Основна циљна промена структуре односи се на релацију личне потрошње и инвестиција. Стопа инвестиција треба значајно да се повећа на средњи рок: са 14% на 25% БДП, и тако достигне ниво у упоредивим земљама у транзицији (Табела 1). То захтева релативни пад личне потрошње (на 71%) и пад материјалних издатака на јавну потрошњу за три процентна поена (на 15%). Као последица, лична потрошња би реално годишње расла по стопи од 1,8%, а јавна по стопи од 2,2%, што је испод раста БДП.

Однос учешћа привредних (приватних) и јавних инвестиција у фиксном капиталу може се проценити на основу познате структуре инвестиција у 2002: од 14% укупних инвестиција у БДП, 12,1% чине инвестиције у фиксне фондове, а од тога 10,1% су привредне (приватне), а 2% јавне инвестиције.

Како се инвестиције финансирају из домаће штедње и страног прилива, то се домаћа штедња може проценити када се од инвестиција одузме дефицит текућег биланса (тј. прилив страних средстава):

**Табела 5. Домаћа штедња** **%БДП**

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
<b>Инвестиције</b>	14,0	15,7	17,2	20,0	21,0	22,0	23,0	24,0	25,0
<b>Дефицит текућег биланса</b>	12,0	11,5	10,0	9,5	8,8	8,0	7,0	6,5	6,0
<b>Домаћа штедња</b>	2,0	4,2	7,2	10,5	12,2	14,0	16,0	17,5	19,0

Следи да је за одрживи средњорочни раст неопходно да привреда Србије значајно повећа стопу инвестирања и да она буде подржана великим порастом домаће штедње.

Са повратком поверења у финансијски и банкарски сектор, биће подстакнуто пребацивање новчане штедње, као и новца, сада ангажованог у сивој економији, у формалну економију. То је предуслов за постизање процењеног повећања домаће штедње.

### Унутрашња равнотежа на средњи рок: фискалне пројекције

Унутрашња равнотежа на средњи рок пресудно је одређена фискалном одрживошћу. Средњорочне фискалне пројекције су дате у Табели 6.

**Табела 6** %БДП

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
<b>Приходи, консолидовани</b>	42,53	42,4	42,0	41,8	41,7	41,7	41,6	41,4	41,2
<b>Расходи, консолидовани</b>	46,07	46,1	45,6	45,2	44,8	44,3	43,9	43,5	43,1
<b>Укупан дефицит</b>	-3,5	-3,7	-3,6	-3,4	-3,1	-2,6	-2,3	-2,1	-1,9
<b>Примарни дефицит</b>	-2,6	-1,9	-1,5	-1,3	-1,0	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1
<b>Јавни дуг</b>	92,19	80,3	76,7	69,8	65,2	60,6	55,7	51,0	47,0

Пројекције узимају у обзир раније изнете дебалансе. Учешће консолидованих јавних прихода на територији Србије у БДП смањује се за 1,3 процентних поена, тј. на 41,2% у 2010. Јавни расходи смањују се за 3% процентна поена и достижу 43,1% БДП на крају периода<sup>23</sup>. Консолидовани приходи и расходи током средњорочног периода представљају у релативном изразу прихватљиве величине.

Фискални дефицит се смањује са 3,7% на 2% БДП, што представља скроман и прихватљив дефицит. Примарни дефицит се елиминише у средњем року, мада није занемарљив до 2006. Доминантни извор финансирања фискалног дефицита су приходи од приватизације и они су пројектовани од 2 до 3% БДП. Како ови приходи превазилазе примарни дефицит, учешће јавног дуга у БДП значајно се смањује, и достиже на крају периода ниво од 47%.

Компаративни преглед јавних прихода, расхода и дефицита, изнет у Табели 7, указује да су претходно изнете средњорочне фискалне пројекције прихватљиве.

**Табела 7** %БДП

	Бугарска 2001.	Румунија 2001.	Хрватска 2001.	Мађарска 1999.
<b>Приходи</b>	37,7	31,4	38,7	42,3
<b>Расходи, консолидовани</b>	40	36	49,3	45,8
<b>Укупан дефицит</b>	-2,3	-4,6	-10,6	-3,5

<sup>23</sup> Постоје најаве представника Владе да ће се јавна потрошња и фискални дефицит смањивати брже него што је то процењено у претходној табели. Међутим ове најаве још увек нису садржане у Меморандуму о буџету, нити у неком другом званичном Владином документу.

Ризици средњорочне фискалне одрживости везани су, прво, за пројектоване приходе од приватизације и њихово коришћење за покривање дефицита. Наиме, уколико би се примарни дефицит покривао новим задуживањем, то би водило неодрживом расту јавног дуга. Прелиминарна испитивања указују да је пројектоване приходе од приватизације могуће остварити.

Следећи ризик потиче од тога да ли је обим јавне потрошње могуће задржати у пројектованим оквирима. Агрегатна поређења како са почетним стањем: 2002. и утврђеним буџетима за 2003, с једне стране, и међународне компарације, с друге, сугеришу да је то могуће. Но, детаљнија анализа ставки јавних расхода у поглављу II треба да потврди претходно. Предвиђени обим јавних прихода је остварљив.

### Спољноекономска равнотежа на средњи рок

Већ је указано да основна макроекономска неравнотежа у привреди Србије представља велики дефицит текућег спољног биланса, изазван диспропорционално малим извозом. Пројекције текућег дефицита већ су претходно коришћене за утврђивање домаће штедње. Сада ће се размотрити одрживост ових пројекција.

**Табела 8. Текући дефицит платног биланса и његово финансирање %БДП**

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
<b>Текући дефицит</b>	12	11,5	10	9,5	8,8	8	7	6,5	6
<b>Финансирање:</b>									
<b>Стране директне инвестиције</b>	6,0	7,5	7,0	6,0	5,5	5,9	6,2	5,4	5,0
<b>Донације</b>	2,0	1,5	1,0	0,5	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Задуживање</b>	4,5	2,5	2,0	3,0	2,8	1,9	0,6	0,9	0,8

<b>Спољни дуг/БДП</b>	66,5	58,8	60,6	62,6	61,1	58,4	56,0	53,5	51,1
<b>Стопа сервисирања дуга (сервисирање/извоз)</b>	5,5	13,1	15,0	15,9	18,0	20,9	20,1	18,7	17,6

<b>Извоз роба и услуга (%БДП)</b>	19,3	19,5	22,5	25,5	27,8	30,0	31,7	33,4	35,0
-----------------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Веома висок текући дефицит задржава се до 2006. године; наиме, за критичну границу средњорочно одрживог текућег дефицита може се узети 10% БДП (EBRD). Поред величине дефицита, ризик представља и дужина његовог непрекидног трајања.

Финансирање пројектованог текућег дефицита треба да покаже да ли је одрживо непрекидно остваривати висок дефицит на средњи рок. Одрживост захтева да стране директне инвестиције преузму кључно место у финансирању дефицита. Њихово учешће у БДП треба да се креће између 5% и 7%. У апсолутним износима, ове инвестиције требало би да се крећу у интервалу од 1,3 милијарди до 1,6 милијарди \$ годишње.

Високо учешће страних директних инвестиција неопходно је да би се задуживање ради финансирања дефицита svelo на прихватљиву меру са становишта одрживости спољног дуга. Пројектовано задуживање за финансирање текућег дефицита тако опада са 4% на 1% БДП.

Претходно чини спољни дуг одрживим. Наиме, однос спољног дуга према БДП пада са 66% на 51% (критична вредност је 80%), док стопа сервисирања дуга достиже највише 20% (критична вредност је 25%). Ово је наравно омогућено отписом две трећине дуга према Париском клубу. Такође се очекује успешно репрограмирање дуга према Лондонском клубу, као и дуга према Русији, Кини и сл. што је ушло у претходни рачун.

#### **1.4. Одрживост пројектованог привредног раста: извори раста**

Претходне средњорочне макроекономске пројекције вршене су уз претпоставку од 5% реалног раста. Значајно нижа стопа раста донела би велике ризике јер су неке основне величине, као сервисирање спољног дуга и јавна потрошња, готово независне од обима производње. Стога, спорији раст производње значио би релативно веће јавне расходе и већи фискални дефицит, с једне, и већу стопу сервисирања спољног дуга, с друге стране.

Последње пројекције ММФ (јул 2003) у основи иду истим темпом раста као и ова анализа. Наиме, за 2004. предвиђа се раст од 4%, а за 2005. раст од 4,5%. Иако су наше пројекције дате за стопу од 5%, оне би биле у основи одрживе и за сваку стопу између 4 и 5%. Друга два важна елемента макроекономског оквира: екстерни сектор и фискални, такође су у основи међусобно конзистентна у овим двома анализама.

У делу који следи размотриће се реалност пројектованог раста у ширем контексту утицаја реформи на раст, а на основу акумулираног искуства привреда у транзицији, као и уже питање да ли пројектовани макроекономски оквир пружа основу за предвиђени ниво раста.

Преглед раста у 13 европских земаља у транзицији у периоду од почетка транзиције (1989-2001) указује на три основне поенте релевантне за оцену средњорочне стопе раста у Србији. Прво, све земље су прошле кроз оштру транзициону рецесију са значајним падом производње. Друго, после изласка из транзиционе рецесије, један број земаља успео је да оствари континуирани раст производње (Мађарска, Пољска, Словачка итд), док су друге (Бугарска, Румунија, Чешка итд.) ушле у још једну рецесију. Најзад, највиши остварени средњорочни раст се креће око 5%.

Привреда Србије је током 90-тих забележила већи пад производње од посматраних привреда у транзицији. Са почетком стабилизације и реформи Србија је остварила раст производње, док се рецесија осетила делимично у индустрији (Табела 2). Следи да је привреда у основи прошла транзициону рецесију и да може да ступи на путању средњорочног раста. Пресудан елемент за остваривање високог средњорочног раста јесте да тај раст буде континуиран, тј. да се спрече било платнобилансна и криза курса, било фискална криза, које би довеле до рецесије.

Обимна економетријска испитивања привреда у транзицији указују да су основне детерминате њиховог раста биле: ниска стопа инфлације, смањење јавне потрошње и реформе. Смањивање стопе инфлације, тј. успостављање макроекономске стабилности,

доводило је до повећања стопе раста. Утицај јавне потрошње на раст обухваћен је преко релативне (према БДП) величине фискалног дефицита, односно релативне величине јавне потрошње. Утврђено је да већи фискални дефицит, односно релативно већа јавна потрошња утиче на смањење стопе раста. Најзад, структурне реформе су утицале на убрзање раста. За индикаторе реформи коришћени су степен либерализације, индекс приватизације малих и средњих предузећа, удео приватног сектора у БДП као мера приватизације, и слично. Емпиријска испитивања су објаснила и појаву транзиционе рецесије: реформе у текућем периоду доводе до пада стопе раста, док у будућем периоду доводе до њеног раста.

На основу оцењених зависности за скуп привреда у транзицији може се грубо утврдити потенцијална стопа раста привреде Србије, уз претходно изнете претпоставке о макроекономској стабилизацији и јавној потрошњи (Табела 6), као и одговарајућем темпу реформи. Како ће се највећи део фискалног дефицита финансирати из прихода од приватизације, а мањим делом позајмљивањем, тј. из неинфлаторних извора, следи да се стопа инфлације може радикално смањити са 19% у 2002 (Табела 2) на 5% после 2005. Темпо реформи одређен је циљно, тако да се 2006. достигне садашњи ниво “лошијих” кандидата за учлањење у ЕУ. Овакав темпо фискалног и макроекономског прилагођавања, с једне, и структурних реформи, с друге стране, указује, на основу искуства привреда у транзицији, да је средњорочна стопа раста привреде Србије до 5% годишње амбициозна али достижна.

### **Јавне инвестиције у инфраструктуру**

Део укупних инвестиција које треба да обезбеде средњорочни раст јесу и јавне инвестиције. Оне представљају мањи део укупних инвестиција, но њихов је значај што поред директног утицаја на раст производње имају и индиректни утицај преко стварања повољног амбијента за инвестирање и раст производње. Удео капиталних издатака у јавним расходима Србије је низак, те се планира њихов изнад просечан раст током посматраног средњорочног периода. Они би релативно порасли са 2% учешћа у БДП на 4%, и тако достигли међународни стандард у овој области.

Процењује се да ће око 1/3 од укупног износа инвестиција<sup>24</sup> у Србији у периоду 2004-2006. година бити уложена у инфраструктуру (саобраћај, енергетика, телекомуникације, ПТТ, комунална инфраструктура). Финансирање наведених инвестиција реализоваће се из:

- средстава предузећа из наведених делатности (сопствених средстава и комерцијалних кредита),
- буџетских средстава (централни и локални буџети) и
- очекиваних донација и меких кредита.

Процењује се да ће се неопходна средства за инвестирање у телекомуникације и пошту у целини обезбедити из комерцијалних извора (сопствених и позајмљених). Модернизација и изградња у осталим инфраструктурним делатностима у великој мери ће зависити од буџетских средстава и страних донација и меких кредита.

Процењује се да ће из буџетских извора (републички и локални буџети) за инфраструктуру (саобраћајну, енергетску и комуналну) и станоградњу у наредне три године бити издвајано у просеку око 2% БДП, што износи око 2/3 од укупних

<sup>24</sup> Релативно високо учешће у БДП последица је чињенице да је инфраструктура врло запуштена и да се ради о капитално интензивним делатностима.



инвестиција из буџетских средстава. Осим у инфраструктуру из буџетских средстава издвојиће се годишње у просеку око 1% БДП за инвестирање у здравство, образовање, државну управу, безбедносни сектор.

Сопствена средства предузећа из наведених делатности, као и буџетска средства за инвестиције су недовољна, а финансијске перформансе самих предузећа и државе не допуштају задуживање под комерцијалним условима. Смањење донација и меких кредита знатно би успорило инвестиције, а тиме и модернизацију наведених делатности. Осим инфраструктуре неопходни су меки кредити за финансирање станоградње. Овакви кредити имали би вишеструко позитивне ефекте за привредну активност и запосленост. Донације и меки кредити учествовали би са око 20 % у укупним средствима за финансирање инвестиција у инфраструктури.

### Стране директне инвестиције

Стране директне инвестиције су пресудна величина за одрживи средњорочни раст. Оне, с једне стране, директно доводе до раста производње, а, с друге стране, омогућују успостављање спољне и делом унутрашње равнотеже на средњи рок. Наиме, у претходним пројекцијама, стране директне инвестиције главни су извор за покривање дефицита текућег биланса. Оне такође генеришу велики раст извоза, што показује искуство привреда у транзицији. Значајан пораст извоза и финансирање текућег дефицита главне су тачке средњорочне спољноекономске одрживости у Србији. Стране директне инвестиције, преко приватизације јавним надметањем, представљаће и значајан извор за покривање фискалног дефицита, чиме ће допринети успостављању унутрашње равнотеже на средњи рок.

Табела 9

#### Кумулатив страних директних инвестиција (СДИ) per capita (\$)

	СДИ per capita (\$) 1989-2002.
1. Чешка	3413
2. Словачка	1784
3. Словенија	1722
<b>*4. Србија и Црна Гора</b>	<b>1610</b>
5. Мађарска	1336
6. Пољска	997

\*Кумулатив СДИ р.с. за Србију и Црну Гору односи се на период 1997-2010.

	СДИ per capita (\$) 1989-2002.
1. Хрватска	1568
<b>*2. Србија и Црна Гора</b>	<b>903</b>
3. Бугарска	547
4. Румунија	405

\*Кумулатив СДИ р.с. за Србију и Црну Гору односи се на период 1997-2006.

Пројектовани ниво страних директних инвестиција, као што је изнето, креће се од 1,3 до 1,6 милијарде долара, односно од 5% до 6% БДП. Да бисмо оценили величину страних инвестиција, упоредићемо кумулативне величине по глави становника у протеклом периоду (1989-2002) код напредних земаља у транзицији са пројекцијама код Србије и Црне Горе, прецизније 1997-2010. Такође, упоредићемо предвиђене

инвестиције у Србији и Црној Гори до 2006. са укупно оствареним инвестицијама у мање напредним привредама у транзицији.

**Табела 10**

%БДП

	Бугарска	Румунија	Хрватска	Мађарска
<b>Извоз/БДП у 2001</b>	55,7	33,5	46,7	60,5

Ако се узме у обзир изузетно низак ниво извоза Републике Србије, постоји пуно простора за побољшање у овој области. Пројектовани значајни раст извоза са 19% БДП на 35% у 2010, значи, на пример, да би у 2006. вредност извоза требало да достигне преко 6 милијарди долара, што отприлике одговара извозу постигнутом 1990. Поређење са суседним привредама (Табела 10) такође показује да је могуће постићи планирани извоз што, уз директне стране инвестиције представља главни стратешки правац привредног развоја Србије.

## **2. Фискална ограничења за спровођење Стратегије за смањење сиромаштва**

### **Увод**

Ефективно управљање јавним финансијама је кључно за успешну имплементацију ССС. Посебно је важно да систем управљања буџетским и јавним финансијама постане главни инструмент путем кога се политика јавних расхода везана за ССС преводи у конкретне буџетске активности.

### **2.1. Новији трендови у фискалној области**

У претходне две године дошло је до битних фискалних прилагођавања у склопу стабилизационог програма који је Влада започела 2001. год. Фискално прилагођавање односи се на редефинисање улоге државе (уместо непосредног произвођача робе и услуга њена нова улога је да обезбеди социјалну сигурност, инвестира и одржава привредну инфраструктуру и изгради законодавни и регулаторни оквир за активност приватног сектора), укључивањем свих расхода јавног сектора у буџетски процес, смањењем кашњења свих исплата корисницима буџета и фондова социјалног осигурања, као и повећањем јавних прихода.

Циљ фискалног прилагођавања било је смањење фискалног дефицита. Субвенције предузећима и капиталне инвестиције су смањене док је повећан значај социјалних трансфера становништву. Ипак, још постоје имплицитне субвенције предузећима.

### **2.2. Новији трендови у јавним приходима**

Консолидовани јавни приходи у Србији у 2002. години достигли су 42,7% БДП, што је нешто изнад осталих земаља у региону<sup>25</sup>. Учешће консолидованих јавних прихода у БДП у Србији вероватно је нешто прецењено због потцењености БДП услед слабијег обухвата приватног сектора и израженије сиве економије у односу на референтне земље. На основу учешћа консолидованих јавних прихода у БДП, може се закључити да је пореско оптерећење у Србији, у односу на друге европске земље у транзицији, умерено<sup>26</sup>. Овај закључак, са изузетком доприноса на зараде, потврђује и поређење пореских стопа у другим земљама у транзицији. Јединствена законска стопа пореза на промет у Србији износи 20% (узимајући у обзир ослобађања, просечна пондерисана стопа износи 16-17%), стопа пореза на зараде 14%, доприноси на зараде на рачун запосленог и послодавца 33,6%.

У структури јавних прихода у Србији доминирају порези и доприноси на зараде (око 15,5% БДП) и порези на потрошњу (близу 15% БДП). Учешће пореза на приходе од капитала знатно је ниже него у другим земљама у транзицији.

Учешће јавних прихода у БДП Србије повећано је у 2002. години у односу на 2001. годину за око 5 процентних поена. Главни генератор раста учешћа јавних прихода јесте повећање степена наплате, што је нарочито изражено код пореза на промет и

<sup>25</sup> Мање успешне земље у транзицији имају мање учешће јавних прихода од успешнијих земаља. Ово је вероватно последица чињенице да се ради о мање развијеним земљама, као и о земљама у којима су основне функције државе, укључујући и њену способност да наплаћује јавне приходе, на врло ниском нивоу.

<sup>26</sup> У односу на земље Азије, Африке и Централне Америке које су на сличном нивоу развијености, пореско оптерећење у Србији је високо.

акциза. Осим повећања степена наплате, и укидање дискреционих ослобађања и умањења основице за поједине гране и предузећа допринело је расту учешћа јавних прихода у БДП. Повећање учешћа царина упркос значајном смањењу царинских стопа последица је повећања учешћа увоза у БДП и раста учешћа потрошних добара у увозу.

Планирани пад учешћа јавних прихода у 2003. години у БДП последица је фискалног растеређења привреде које је реализовано у другој половини 2002. године, и које пре свега обухвата:

- значајно смањење пореских стопа код пореза на финансијске трансакције и ослобађање кредитних трансакција од плаћања овог пореза,
- смањење стопе код пореза на добит са 20 на 14% и увођење значајних подстицаја за инвестиције и запошљавање,
- проширење ослобађања од пореза на промет.

Такође у 2003. години очекује се даљи раст степена наплате, нарочито код пореза на промет, услед увођења обавезе издавања и примања рачуна, као и услед увођења фискалних каса.

**Табела 1. Консолидовани јавни приходи**

	% БДП		
	2001.	2002.	2003.
	Остварење	Остварење	План
<b>Приходи</b>	38,0	42,7	42,4
<b>I Текући приходи (1.+2.)</b>	38,0	42,7	42,4
<b>1.Порески приходи (1.1+...+1.10)</b>	36,2	40,6	40,2
<b>1.1. Царине</b>	2,0	2,6	2,3
<b>1.2. Порези на доходак грађана</b>	4,5	5,1	5,2
<b>1.3. Порез на добит</b>	0,5	0,5	0,5
<b>1.4. Порез на промет</b>	9,9	11,1	11,6
<b>1.5. Акцизе</b>	3,6	4,7	4,9
<b>1.6. Порез на имовину</b>	0,3	0,4	0,4
<b>1.7. Порез на финансијске трансакције</b>	1,4	1,1	0,3
<b>1.8. Порез на екстрапрофит</b>	0,2	0,3	0,0
<b>1.9. Остали порези</b>	3,4	4,3	4,2
<b>1.10. Доприноси за социјално осигурање</b>	10,4	10,5	10,7
<b>2. Непорески приходи</b>	1,8	2,0	2,1
<b>II Капитални приходи</b>	0,0	0,0	0,0

## Новији трендови у јавним расходима

Учешће јавних расхода у БДП у Србији у 2002. години приближно одговара нивоу које су успешне земље у транзицији (Мађарска, Чешка, Пољска, Словенија и Словачка) имале средином 90-тих година. У структури јавних расхода<sup>27</sup> по економској класификацији најзначајније учешће имали су издаци за пензије и социјалне намене и издаци за зараде. У односу на успешне земље у транзицији, Србија је имала изнадпросечно учешће издатака за зараде и пензије, док је учешће издатака за камате и капиталне инвестиције испод просека.

Учешће консолидованих јавних расхода у БДП у Србији у 2002. години повећано је за 6,4 процентна поена у односу на претходну годину. Посматрано по економској класификацији, главни генератори раста јавне потрошње су раст пензија, плата, трошкови реструктурирања и сервисирања дугова<sup>28</sup>. У случају пензија раст учешћа је последица тзв. пренетог раста<sup>29</sup>, док је код плата значајан фактор спорији раст цена од планираног (са синдикатима је уговорен раст плата према пројектованом расту цена).

Табела 2. Консолидовани јавни расходи – економска класификација

	% БДП		
	2001.	2002.	2003.
<b>Укупно</b>	39,3	45,9	45,9
<b>1. Плате</b>	8,7	10,1	10,3
<b>2. Куповина робе и услуга</b>	6,7	7,0	7,0
<b>3. Пензије</b>	9,4	11,7	11,7
<b>4. Социјална заштита</b>	3,2	4,1	4,0
<b>5. Субвенције и реструктурирање</b>	5,7	6,3	6,2
<b>6. Капиталне инвестиције</b>	1,3	2,0	2,1
<b>7. Трошкови сервисирања јавног дуга</b>	1,7	2,1	2,5
<b>7.1. Камате</b>	0,8	0,9	1,3
<b>7.2. Отплата дуга</b>	0,9	1,2	1,2
<b>8. Остали расходи</b>	2,6	2,6	2,1

У односу на земље у транзицији Србија је у 2002. години имала изнадпросечно учешће издатака за одбрану, док су издаци за школство испод просека<sup>30</sup>. Издаци за здравство и социјалну заштиту су на нивоу просека региона.

<sup>27</sup> Успостављање система евидентирања и класификовања јавних прихода и расхода у складу с међународним стандардима започело је током 2002. године. Будући да се овај систем још уходава, а да се на нивоу локалних заједница тек врше припреме за његово увођење, подаци о структури расхода још увек нису поуздани. Тако, нпр. према подацима локалних заједница издаци за субвенције перманентно расту у периоду 2000-2002., упркос значајном отклањању диспаритета цена комуналних услуга. Претпоставља се да је у случају локалних заједница значајан део капиталних инвестиција приказан као субвенција.

<sup>28</sup> Подаци о структури јавне потрошње у 2001. и 2002. години по економској и функционалној класификацији измењени су у односу на прву верзију на основу коначних података о извршењу буџета и фондова за 2001. годину и коригованих извештаја буџета и фондова за 2002. годину. Такође, ребалансом буџета Србије за 2003. годину, у који су укључени и трошкови на нивоу СЦГ, који се финансирају из јавних прихода са територије СЦГ промењена је планирана структура јавних расхода за 2003. годину.

<sup>29</sup> Примена тзв. швајцарске формуле за индексаију пензија имала је за циљ спорији раст просечних пензија од раста плата. Просечне плате су током 2002. године расле више него двоструко брже од раста БДП, што је имало за последицу бржи раст просечних пензија од раста БДП.

<sup>30</sup> Додавањем расхода за образовање који се финансирају из буџета локалних заједница овај заостатак би се смањио, али се вероватно не би елиминисао.

**Табела 3. Консолидовани јавни расходи - функционална класификација**  
% БДП

	2001.	2002.	2003.
<b>I Укупни расходи (1.+.....+10.)</b>	39,3	45,9	45,9
<b>1. Опште јавне услуге</b>	4,4	5	5
<b>2. Одбрана</b>	3,6	3,4	3,3
<b>3. Унутрашња безбедност</b>	2,6	2,7	2,8
<b>4. Економски послови</b>	3,8	4,3	3,5
<b>5. Заштита животне средине</b>	0	0,1	0,1
<b>6. Станоградња и комуналне услуге</b>	2,6	3,6	3,4
<b>7. Здравство<sup>31</sup></b>	4,6	5,2	5,3
<b>8. Рекреација, култура и религија</b>	0,5	0,6	0,7
<b>9. образовање</b>	2,7	3,4	3,8
<b>10. Социјална заштита и пензије</b>	14,5	17,6	18

У прве две године транзиције Србија је остварила релативно низак ниво фискалног дефицита у односу на друге земље на почетку транзиције. Низак ниво фискалног дефицита у 2001. години последица је, пре свега, ефикасније наплате јавних прихода од планиране и изостанка сервисирања спољних дугова. Главни узрок ниског нивоа дефицита у 2002. години јесте опредељење да се спроводи чврста фискална политика која ствара повољну основу за макроекономску стабилност и привредни раст.

Финансирање нешто повећаног фискалног дефицита од 2001. године било је омогућено повећаним приливом иностраних средстава и прихода од приватизације. У сваком случају, политика Владе је да дефицит одржава на нивоу од 3% БДП са тенденцијом даљег смањења.

**Табела 4. Укупни и примарни фискални дефицит**

	% БДП		
	2001.	2002.	2003.
<b>Укупан дефицит</b>	-1,3	-3,3	-3,5
<b>Примарни дефицит</b>	-0,5	-2,4	-2,2

Процењује се да је укупан домаћи и страни јавни дуг крајем 2002. године износио око 14,2 милијарде америчких долара, односно 92,2% БДП. У наведени износ укључен је укупан износ нерегулисаних дугова (Лондонски клуб, дугови према другим државама који нису обухваћени Париским клубом, као и цео износ спољних дугова дужника са територије Косова и Метохије). Процењује се да ће при репрограму наведени дугови бити делимично отписани услед чега би однос јавног дуга према БДП износио 70-75%,

<sup>31</sup> Према проценама стручњака Светске банке учешће расхода за здравство у БДП прелази 6% ако се укључе додатни облици као што је потрошња за здравство на локалном нивоу и у оквиру система одбране што је више од просека земаља централне и источне европе који износи 4,7% БДП. Још увек не постоје прецизне процене приватних расхода за здравство, мада би се на основу неких анкета прављених на малом узорку, могло закључити да се ови расходи крећу између 2 и 4% БДП.

у зависности од услова репрограма. Такође економски конзистентно<sup>32</sup> решавање дугова дужника са територије Косова и Метохије додатно би смањило однос јавног дуга према БДП.

### 2.2.1 Утицај новијих трендова у фискалној сфери на сиромаштво

Укупни издаци за заштиту сиромашних у Србији износе око 4% БДП, што приближно одговара просеку за земље у транзицији. Најзначајнија позиција у оквиру социјалне заштите, не рачунајући пензије, јесу издаци за дечју заштиту. Након тога следе издаци за збрињавање радника који услед процеса реструктурирања изгубе посао (транзициони фонд), а потом издаци за помоћ незапосленима и сиромашним породицама.

Табела 5. Издаци за заштиту сиромашних у Србији

	% БДП		
	2001.	2002.	2003. (план)
<b>Социјална заштита укупно (1+2)</b>	3,2	4,1	4,0
<b>1. Социјална заштита из буџета Србије</b>	2,3	2,9	3,1
<b>Једнократна помоћ</b>	0,1	0,0	0,0
<b>Социјална заштита сиромашних</b>	0,3	0,3	0,5
<b>Дечја заштита</b>	1,4	1,4	1,4
<b>Заштита бораца и особа са инвалидитетом</b>	0,2	0,2	0,2
<b>Ученици</b>	0,0	0,0	0,1
<b>Студенти</b>	0,1	0,1	0,2
<b>Избеглице</b>	0,1	0,1	0,1
<b>Социјална заштита запослених у јавном сектору</b>	0,0	0,0	0,0
<b>Фонд за заштиту од природних непогода</b>	0,0	0,0	
<b>Транзициони фонд</b>	0,1	0,6	0,7
<b>2. Социјална заштита на осталим нивоима државе<sup>1)</sup></b>	0,9	1,2	0,9
<b>од тога за незапослене</b>	0,5	0,5	0,5

<sup>1)</sup> Укључени су социјални издаци на нивоу Федерације, локалних заједница и фонда за незапослене.

Промене пореза на промет и пореза на зараде, реализоване током 2001. године, имале су непосредан утицај на стандард и сиромаштво.

Увођење јединствене стопе пореза на промет почетком 2001. године једнократно је утицало на скок цена основних животних намирница које су раније биле опорезиване по нижим стопама, што је имало за последицу привремено погоршање стандарда сиромашних слојева становништва. У тренутку увођења јединствене стопе, порез на промет се није плаћао само на хлеб и комуналне услуге. Међутим, првобитни списак производа који су ослобођени пореза на промет накнадно је проширен тако да почетком 2003. године укључује основне прехранбене производе, комуналне услуге, основне лекове и др.

<sup>32</sup> Ово подразумева да се сервисирање дугова дужника са територије Косова и Метохије највећим делом остварије из БДП оствареног на територији Косова и Метохије.

У оквиру увођења пореза на додатну вредност (ПДВ) у првој половини 2004. године донеће се одлука о броју ПДВ стопа (једна или више стопа, једна стопа уз ослобађање за један број производа и сл.).

Смањење пореза и доприноса на зараде за 10 процентних поена непосредно је омогућило повећање просечних зарада за око 10% уз непромењене јединичне трошкове рада. Раст просечних зарада услед смањења фискалног оптерећења плата у просеку је више него компензовао повећање трошкова услед прелаза на јединствену стопу пореза на промет.

Почетак сервисирања дугова државе према становништву (стара девизна штедња, велики дуг према пензионерима) доприноси ублажавању сиромаштва. Релевантност сервисирања дугова државе према становништву уочава се из чињенице да ће у 2003. години укупне исплате по овом основу износити око 1,7% БДП. Социјалне импликације сервисирања јавног дуга посебно су значајне због чињенице да се знатан део ових дугова исплаћује старијем становништву.

У току 2004- 2005. године очекује се реализација треће фазе пореске реформе чији ће резултат бити усаглашавање пореског система Србије са пореским системима чланица ЕУ.

### **2.3. Средњорочни оквир за јавне расходе**

У наредном средњорочном периоду политика Владе у фискалној области јесте одржавање фискалне стабилности уз даље (фискалне) рестрикције, боље коришћење расположивих ресурса и већу мобилизацију јавних прихода-укључујући пореске подстицаје и друге реформске потезе у циљу веће пословне активности.

Средњорочни фискални параметри заснивају се на средњорочном буџетском оквиру Министарства финансија који је дефинисан у Буџетском меморандуму одобреном у јуну 2003. године. Тиме су по први пут дефинисани секторски «плафони» за период 2004 – 2006. који су конзистентни са реалистичким обимом укупно расположивих средстава у оквиру којих би свако министарство требало да дефинише своје буџетске захтеве.

Главни циљеви за утврђивање основних средњорочних фискалних параметара су:

- Смањење текућих расхода како би се створио већи простор за инвестиције.
- Обезбедити да не дође до нових кашњења у исплати и да се елиминишу сва досадашња кашњења.
- Смањење пореског оптерећења (повећањем броја животних намирница и услуга за које се не наплаћује порез на промет).
- Порески подстицаји за стимулисање инвестиција.
- Смањење субвенција.
- Бржи реални раст зарада за приоритетне секторе

Неопходно је да ниво јавних расхода у средњем року буде дефинисан тако да подржава<sup>33</sup> реализацију најважнијих макроекономских циљева - брзог раста и

<sup>33</sup> Неопходно је да се пројекције обима и структуре јавне потрошње изложене у овом сепарату третирају као незваничне и прелиминарне. Министарство финансија и економије Републике, у сарадњи са другим



стабилности привреде. Ово подразумева ниске порезе подстицајне за домаће и стране инвеститоре. Ниски порези и одржив дефицит имплицирају ниво консолидованих фискалних расхода, који би оријентационо у средњорочном хоризонту могли да буду највише на нивоу регионалног просека. Уже посматрано, средњорочни оквир треба да обезбеди реализацију дугорочно одрживе фискалне политике, односно да обезбеди солвентност државе. Солвентност државе најчешће се изражава кроз услов да дисконтована вредност будућих примарних вишкова буде већа или једнака садашњој вредности јавног дуга. Испуњење овог услова практично значи да је неопходно да се у оквиру средњорочних пројекција планира постепено смањење примарног дефицита<sup>34</sup> и његов прелазак у зону позитивних вредности (примарни вишак).

Обарање учешћа јавног дуга на испод 60% БДП представља индикацију да је дугорочна фискална одрживост обезбеђена. Под претпоставком да се постојећи дугови према Лондонском клубу и државама повериоцима значајно отпишу, као и да се на одговарајући начин реши питање дугова дужника са територије Косова и Метохије, јавни дуг би у другој половини ове деценије опао испод 60% БДП. Остваривање прихода од приватизације у интервалу од 2-3% БДП, омогућило би да се већи део фискалног дефицита у неколико наредних година финансира из некредитних извора, првенствено из прихода од приватизације. С обзиром да ће се у том периоду интензивно враћати домаћи и страни дугови, ово би за последицу имало смањење апсолутног нивоа јавног дуга.

Средњорочни фискални оквир обухвата очекиване и планиране промене у структури јавне потрошње. Промене структуре јавне потрошње делом су егзогено дате. Тако, нпр. усвајањем Закона о сервисирању домаћих јавних дугова (стара девизна штедња, Југоскандик, Дафимент) као и потписивањем споразума о репрограму са страним повериоцима у целини су дефинисани трошкови по основу сервисирања постојећег јавног дуга. Остале промене одражавају промене приоритета (смањење учешћа војске и повећање учешћа образовања и капиталних инвестиција у БДП), повећање продуктивности у јавном непрофитном сектору (смањење учешћа трошкова рада у БДП), усклађивање права са могућностима привреде и становништва (пензије), напредак у приватизацији и реструктурирању привреде (трошкови субвенција и реструктурирања). У неким случајевима учешће одређеног сектора у БДП остаће приближно непромењено, али ће се у наредном периоду реализовати интензивне промене у оквиру самог сектора. Ово је, нпр. случај са здравством чији ће укупни трошкови, финансирани од стране државе расти приближно по истој стопи као БДП, али ће се у оквиру сектора остваривати значајне промене (рационализација мреже, смањење запослености и побољшање опремљености) које ће имати за последицу побољшање квалитета услуга и раст продуктивности.

Основне промене у структури јавне потрошње посматраној према економској класификацији су релативно смањење учешћа плата, пензија, субвенција, трошкова реструктурирања и социјалне заштите и повећање учешћа капиталних инвестиција и трошкова сервисирања јавног дуга.

---

министарствима, припрема средњорочни план оптимизације јавне потрошње у Србији. Очекује се да ће радна верзија овог плана бити предложена до краја априла, а да ће коначна бити израђена до средине 2003. године. Тек након усвајања средњорочног плана биће могуће одређени ниво и структуру јавне потрошње третирали као циљни са становишта политике државе.

<sup>34</sup> Према стандардној дефиницији, примарни дефицит једнак је укупном дефициту умањеном за расходе за камате. Када се користи као мера дугорочне одрживости, неопходно је умањење примарног дефицита за некредитне изворе финансирања државе – приходе од приватизације и донације.

Табела 6. Консолидовани јавни расходи - економска класификација

	% БДП							
	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
<b>Укупно</b>	45,9	45,6	45,2	44,8	44,3	43,9	43,5	43,1
<b>1. Плате</b>	10,3	10,0	9,8	9,7	9,6	9,5	9,3	9,3
<b>2. Куповина роба и услуга</b>	7,0	7	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1
<b>3. Пензије</b>	11,7	11,8	11,5	11,2	10,9	10,6	10,4	10,1
<b>4. Социјална заштита</b>	4,0	3,8	3,7	3,6	3,5	3,4	3,1	3,1
<b>5. Субвенције и реструктурирање</b>	6,2	5	4,5	4	3,5	3	2,8	2,8
<b>6. Капиталне инвестиције</b>	2,1	2,5	3	3,2	3,3	3,6	3,8	4
<b>7. Трошкови сервисирања јавног дуга</b>	2,5	3,5	3,6	4	4,4	4,7	4,9	4,5
<b>7.1. Камате</b>	1,3	1,6	1,6	1,9	2	1,9	1,9	1,8
<b>7.2. Отплата дуга</b>	1,2	1,9	2	2,1	2,4	2,7	3	2,7
<b>8. Остали расходи</b>	2,1	2	2	2	2	2,1	2,1	2,2

Из претходног следи да реализација одрживе фискалне политике (ниски порези, низак фискални дефицит, смањење односа јавног дуга према БДП, већи издаци за школство и др.) захтева постепену редукцију учешћа јавних издатака намењених социјалној заштити сиромашних.

Смањење учешћа издатака за социјалну заштиту у БДП, у 2006. години у односу на 2003. годину износило би 0,4 процентна поена. Наведено смањење учешћа издатака за социјалну заштиту, уз процењени раст БДП од 4 до 5% годишње у периоду 2003-2006. године, имплицира реални раст расхода за социјалну заштиту по стопи од 1,4% годишње. Будући да се најважнија права у оквиру социјалне заштите индексирају према трошковима живота, издаци за социјалну заштиту по кориснику остали би реално непромењени. Раст суме издатака уз реално константан ниво издатака по кориснику, при осталим непромењеним условима, омогућава раст броја корисника (угрожене групе које су идентификоване у Стратегији за смањење сиромаштва), односно увођење нових облика социјалне заштите. Очекивано постепено смањивање транзиционих облика социјалне заштите (транзициони фонд, отпремнине) ствара додатни простор, за укључивање нових корисника, односно нових облика социјалне заштите. У оквиру економске намене трошкова за реализацију ССС релевантна је динамика трошкова за пензије. Пројектовано је да се до 2006. године учешће издатака за пензије у БДП смањи за 0,5 процентних поена БДП. Кључна претпоставка на којој се заснива ова пројекција јесте да ће просечне пензије реално расти 2,5% годишње, а да ће БДП расти 5% годишње. Остварење ове претпоставке може се обезбедити само кроз одговарајуће правило индексације пензија.

Промене у структури јавне потрошње према функционалној класификацији обухватају смањење учешћа трошкова за одбрану и социјалне намене и раст учешћа издатака за економске послове и раст издатака за образовање, здравство и опште јавне услуге.

Са становишта реализације ССС, релевантно је кретање издатака за здравство и образовање. Планирано је да учешће издатака за здравство у БДП порасте за 0,2

процента поена, а издатака за образовање за 0,4 процентна поена до 2006. године. Узимајући у обзир пројектовани раст БДП од 5% годишње, следи да би реални раст издатака за здравство износио 6,3% просечно годишње, а да би раст издатака за образовање износио 8,6% годишње. Међутим, са становишта оптимизације јавне потрошње и реформи наведених делатности, пресудно је да се измени структура трошкова у оквиру наведених делатности. Измена структуре трошкова значи првенствено да просечне плате у наведеним делатностима расту реално као и БДП (тј. 4 до 5% годишње), а да укупни трошкови рада, услед нужног смањења броја<sup>35</sup> запослених, расту спорије од раста БДП. Осим контроле раста реалних плата неопходно је да се у образовању и здравству изврши значајна рационализација мреже установа. Брз раст реалног нивоа јавних издатака на образовање и школство, уз чврсту контролу трошкова рада и рационализацију мреже образовних и здравствених установа, створио би могућност за значајан раст издатака који су намењени реализацији реформи и побољшању опремљености здравствених и образовних установа. Збирни ефекат наведених промена био би побољшање квалитета и повећање доступности услуга у образовању и школству.

**Табела 7. Консолидовани јавни расходи - функционална класификација**

% БДП

	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
<b>I Укупни расходи (1.+.....+10.)</b>	45,9	45,6	45,2	44,8	44,3	43,9	43,5	43,1
<b>1. Опште јавне услуге</b>	4,2	4,5	5	5,4	5,7	5,8	5,9	5,9
<b>2. Одбрана</b>	3,8	3,3	2,9	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2
<b>3. Унутрашња безбедност</b>	2,8	2,7	2,5	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1
<b>4. Економски послови</b>	3,5	3,4	3,2	3	2,9	2,8	2,7	2,6
<b>5. Заштита животне средине</b>	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>6. Станоградња и комуналне услуге</b>	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
<b>7. Здравство</b>	5,3	5,3	5,4	5,5	5,5	5,6	5,6	5,6
<b>8. Рекреација, култура и религија</b>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>9. образовање</b>	3,6	3,8	3,8	4	4,2	4,3	4,5	4,5
<b>10. Социјална заштита и пензије</b>	18	17,8	17,6	17,3	16,7	16,2	15,7	15,4

<sup>35</sup> Здравство и образовање запошљавају преко 60% укупног броја запослених у јавном непрофитном сектору. Из претходног следи да без смањења броја запослених у овим делатностима није могуће значајније смањење укупног броја запослених у јавном непрофитном сектору. Истраживања Светске банке на нивоу појединачних болница и школа упућују на закључак да постоји значајан вишак запослених, посебно у тзв. помоћним пословима.

**Табела 8. Приходи, расходи и дефицит**

	% БДП							
	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
<b>Консолидовани приходи</b>	42,4	42,0	41,8	41,7	41,7	41,6	41,4	41,2
<b>Консолидовани расходи</b>	46,1	45,6	45,2	44,8	44,3	43,9	43,5	43,1
<b>Укупан дефицит</b>	-3,7	-3,6	-3,4	-3,1	-2,6	-2,3	-2,1	-1,9
<b>Примарни дефицит</b>	-1,9	-1,4	-1,3	-1,0	-0,6	-0,3	-0,3	-0,1

Остварење наведеног обима и структуре јавне потрошње суочава се са бројним неизвесностима и ризицима. Неизвесности су везане пре свега за непостојање званично усвојених програма реформи неких од главних потрошача буџетских средстава: здравства, образовања, одбране и унутрашње безбедности. Такође значајан део постојећих спољних дугова (Лондонски клуб, дугови према Русији, Кини, Кувајту, Либији и др.) није регулисан, услед чега нису познати услови њиховог сервисирања.

Основни ризици при реализацији одрживог нивоа јавне потрошње везани су за:

- спорију просечну стопу раста БДП од пројектоване;
- значајну једнократну девалвацију курса;
- знатно мањи прилив страних инвестиција од пројектованог и мање приходе од приватизације;
- експанзију потенцијалних обавеза државе по основу кредита за реконструкцију и обнову инфраструктуре;
- наметање обавезе плаћања ратне одштете;

Неки од ових ризика међусобно су повезани тако да се њиховим заједничким испољавањем може конструисати већи број неповољних сценарија. Тако нпр. низак ниво страних инвестиција и са тим повезани мали приходи од приватизације могли би да генеришу стагнацију привреде уз очување стабилности или наизменично смањивање периода раста и рецесије.

## **2.4. Фискалне реформе**

Одржавање фискалне стабилности могуће је само уз наставак фискалних реформи. Влада је иницирала процес фискалних реформи у циљу бољег коришћења ограничених (јавних) средстава и да систем јавних финансија у Србији буде на линији модерног и ефикасног јавног сервиса, у оквиру тржишне привреде. До сада спроведене реформе укључују:

- Усвајање модерног Закона о буџетском систему ослоњеног на најбоља међународна искуства, који обухвата: (а) целовитост буџета; (б) увођење фазе стратешког буџета у укупни процес (пре почетка годишњег буџетског процеса); (в) захтев да буџетски параметри буду средњорочни по природи; (г) нагласак на повезивању функционалне и програмске класификације да би се олакшала веза између политика и буџета;
- Продужење рокова за буџетску проблематику како би се добило више времена за анализу и истраживања од стране парламента.
- Усвајање Закона о јавним набавкама и формирање Агенције за јавне набавке.
- Имплементацију широко заснованих пореских реформи укључујући рационализацију пореске структуре и побољшање рада пореске администрације.

- Побољшање начина представљања буџета заснованог на међународним класификационим стандардима.
- Реформу платног промета, укључујући увођење Трезора.
- Боље извештавање о буџету у парламенту и увођење екстерне ревизије буџета.
- Већи парламентарини увид у финансијске планове фондова социјалног осигурања.

Укратко, буџетски систем уводи ригорознију професионалну и политичку верификацију захтева буџетских корисника, као и чвршћу корелацију између планова потрошње и прихваћених социјалних и макроекономских циљева. У фази имплементације буџета и планова фондова социјалног осигурања, примена регулаторних правила смањује могућност злоупотребе и непотребног трошења средстава. Примена Закона о јавним набавкама уводи конкуренцију приликом куповине робе и услуга што, у оквиру расположивих средстава, обезбеђује бољу понуду и квалитет услуга. Примена овог закона посебно је важна са становишта социјалне заштите јер обезбеђује већи квалитет услуга у здравству и образовању у оквиру одређеног нивоа јавних расхода.

Влада је опредељена да и надаље спроводи фискалне реформе у циљу одрживости фискалне и макроекономске стабилности и да олакша имплементацију ССС:

- Наставак реформи платног промета укључујући ширење операције Трезора.
- Јачање пореске администрације, укључујући регионалне пореске канцеларије припреме за увођење ПДВ, побољшану пореску ревизију и увођење интерних процена
- Наставак пореских реформи које укључују: (а) укидање већег броја пореза који су неповољни са становишта алокације, недостатка транспарентности, са великим административним захтевима, а који не обезбеђују значајније фискалне приходе (напр. порез на финансијске трансакције); (б) поједностављење непосредних пореза као што је порез на доходак; (в) повећање прихода од периодичних пореза на имовину и укидање пореза на хартије од вредности; и (г) укидање значајног броја надокнада и њихово замењивање одговарајућим порезима.
- Побољшање процедуре дефинисања буџета, укључујући: (а) укључивање/јачање Средњорочног оквира јавних расхода (МТЕФ) заснованог на свеобухватном сагледавању могућих средстава и трогодишњој пројекцији »плафона» по секторима; и (б) спровођење надзора над алокацијом средстава.
- Остале реформе јавних расхода, укључујући усвајање новог закона о пензијама који ће увести адекватнију индексацију пензија и подићи старосну границу за пензионисање.

Као што је раније речено, буџет би (кроз Средњорочни оквир јавних расхода) требало да буде главни механизам кроз који ће се финансијски реализовати приоритети ССС. То захтева јасну везу између буџета и мера/активности на секторском нивоу. Ресорна министарства ће првенствено морати да реструктурирају своје буџете у следећем погледу: (а) спровођењем стратешке анализе/прегледа мера у оквиру сваког сектора и подсектора, којом би се поставили кључни циљеви и приоритетне мере за сваки сектор/подсектор; (б) спровођењем детаљног прегледа кључних програма потрошње у оквиру сектора/подсектора, укључујући свеобухватну анализу активности које се тренутно финансирају из буџета; (в) идентификовањем мера за повећање ефикасности искоришћења ресурса; и (г) јачањем капацитета за анализу и планирање буџета.

## 3. Транзиција ка тржишној привреди

### 3.1. Стварање услова за развој приватног сектора

#### 3.1.1. Реформа и привредни раст

Теоријска разматрања и емпиријска истраживања показала су битну повезаност реформе и привредног раста. Природа повезаности ових двају феномена таква је да брза, радикална (бескомпромисна) и свеобухватна реформа усмерена ка стварању интегралног тржишта, односно ка успостављању праве тржишне привреде, представља предуслов брзог привредног раста. Суштина те везе лежи у чињеници да свеобухватна реформа ствара пословно окружење које је подстицајно за улагање приватног капитала, нарочито за стране директне инвестиције.

Постоје две врсте кључних реформи:

- § У прву спадају реформске економске политике којима ће се поспешивати развој тржишне привреде, подстицати економска ефикасност употребе ресурса и привлачити нове приватне инвестиције, како домаће, тако и стране.
- § Другу чини институционална реформа, која треба да доведе до успостављања нових и стабилних правила игре и, нарочито, треба да доведе до ефикасне, доследне и непристрасне примене тих правила игре.

Укратко, институционална реформа треба да доведе до стварања тржишних и демократских институција и успостављања владавине права. Све то води ка умањењу трансакционих трошкова, нарочито при капиталним трансакцијама. Уколико се то у Србији оствари, могу се очекивати знатно веће нове приватне директне инвестиције, нарочито стране инвестиције.

Веза између реформе и привредног раста, па тиме и веза између реформе и сиромаштва, од кључног је значаја за превазилажење сиромаштва, тако да је веома битно одговорити на питање одакле долазе политички подстицаји за започињање, формулисање и спровођење реформе. Политичка економија реформе разматра различите констелације политичких снага (прореформских и антиреформских) и политичке, односно реформске исходе тих констелација.

Постојање различитих политичких снага сасвим је природно и очекивано. Наиме, постоје добитници и губитници реформе – реформске мере нису неутралне, већ и те како делују на индивидуално благостање. Са фазама реформе мењају се губитници и добитници – на пример, добитници прве фазе реформе могу лако да постану губитници друге фазе реформе. Постоје најмање две врсте губитника. Прву врсту чине они који су утицајни, а другу они који то нису (најчешће су то они најсиромашнији). Постоји опасност да утицајни губитници могу да зауставе реформу, односно да је претворе у квазиреформу типа «крени-стани», чиме реформа није више одржива.

Искуство источноевропске транзиције показало је да су добитници нови предузетници и средња класа и да је одржање реформског курса почивало на способности политичког профилисања коалиције интереса ове две групе. Међутим, ни такво политичко профилисање не би било могуће да није изграђен социјални концензус и нови облик друштвене солидарности, другачије од етатистичке и протекционистичке каква је постојала у социјализму. Битан елемент те нове свести, односно вредносне

кохезије, био је отпор земаља источне Европе совјетској доминацији, чега у СФРЈ није било.

Са становишта политичке економије реформе, ситуација у Србији је специфична у односу на већину осталих источноевропских земаља. Наиме, одређени реформски захвати спроведени су током 1990-тих година, тј. пре успостављања демократске власти. Проблем је у томе што су ти реформски захвати спроведени без јасне концепције реформе и без жеље за стварање пуне тржишне привреде, већ под пристиском урушавања старог (социјалистичког) система. Права реформа започела је тек са демократским променама у октобру 2000. године. Најзначајније реформске политике биле су засноване на добро обрађеним транзиционим искуствима источноевропских земаља. Прва фаза те реформе, заснована пре свега на реформи економских политика, спроведена је у претходне две године.

Реформа је започела стварањем велике реформске коалиције, али се временом та коалиција осипала. Међутим, без обзира на сав прагматизам који је потребан у спровођењу реформи са ограниченим ресурсима, стабилизовање демократске праксе је неопходно да би се изградили механизми и институције ради даљег постизања и одржавања базичног социјалног консензуса.

Догађаји од 12. марта 2003. године представљају нову политичку прекретницу реформе у Србији. Убиство премијера и реакције власти које су уследиле створиле су нове политичке подстицаје, односно уклониле ограничења за спровођење темељите институционалне реформе, пре свега реформе правосуђа, успостављање владавине права и енергичне борбе против организованог криминала.

### **3.1.2. Приватизација и реструктурирање реалног сектора**

#### *Приватизација реалног сектора*

Приватизација реалног сектора у Србији се спроводи применом модела продаје, који је повољан са становишта успостављања доброг пословног руковођења (*corporate governance*), увећања ефикасности и привлачења нових инвестиција. Сам модел је релативно сложен и захтева прилично дуге припреме за спровођење, како целог процеса, тако и сваке појединачне трансакције. Поред примене наведеног модела, у приватизацију реалног сектора треба укључити и довршавање приватизације предузећа која су делимично приватизована према ранијим моделима.

Пуна приватизација, успостављењем концентрисаног приватног власништва, доводи до увећања економске ефикасности предузећа, али веома често по цену отпуштања великог броја запослених. Управо та последица приватизације навела је Владу да у примени тендерског модела пред инвеститоре поставља релативно велике захтеве «социјалног програма», односно збрињавања вишка запослених у тим предузећима. Очигледно да политика великих захтева те врсте која је досад вођена није дала добре резултате са становишта привлачења страних инвеститора, иако је представљала добар прелазни модел у постизању, за Србију тако драгоценог, социјалног консензуса. Нова политика (на основу недавне промене Закона о приватизацији) у наредном периоду није толико захтевна на плану социјалних програма.

Што се тиче перспективе убрзања процеса приватизације у Србији, будући да су намирени фиксни институционални трошкови (стварање законодавства и изградња

институција), може се очекивати знатно убрзање процеса, нарочито убрзање приватизације путем аукција. У току следеће две године могу се очекивати и приватизације предузећа која су у државном власништву.

### *Реструктурирање реалног сектора*

Према важећем програму приватизације, одређени број великих предузећа у Србији, нарочито комбината (холдинзи у друштвеном власништву), која су дуго година бележила финансијске губитке, треба да се реструктурира пре приватизације. Процењено је да овакво реструктурирање представља предуслов успешне приватизације путем продаје.

Реструктурирање овакве врсте подразумева разбијање (фрагментацију) таквих предузећа, ради формирања већег броја мањих предузећа. Основна идеја је да се на тај начин створе мања предузећа која имају пословну перспективу, па се стога и могу приватизовати, док би се остала предузећа ликвидирала. У току су израде студија реструктурирања великих предузећа и може се очекивати да ће у 2004. години препоруке тих студија бити примењене, тј. да ће се спровести претприватизационо реструктурирање. Будући да спровођење наведеног реструктурирања може довести до повећања социјалних ризика и политичких манипулација, за успех процеса потребни су добри програми и истрајно колективно преговарање.

На кратак рок посматрано, реструктурирање ће у првој фази да успори раст производње и повећаће незапосленост. Међутим, треба рећи да велики део незапослености која ће бити створена већ представља прикривену незапосленост. Оваква тврдња проистиче из налаза истраживања неформалне економије који показују да је одређени део формално запослених у тим предузећима већ данас ефективно запослен у неформалном сектору. Битно је да би се реструктурирањем очувало здраво језгро привреде и да би се добило на динамичком моменту у спровођењу реформи. На дуги рок посматрано, ликвидација дела постојећих предузећа која се реструктурирају ослободиће одређене ресурсе (пре свега реални капитал) који се могу употребити у новим предузећима, пре свега у новим малим и средњим предузећима, што ће повољно утицати на привредни раст и запосленост. Надаље, они пословно перспективни делови реструктурираних предузећа моћи ће, ослобођени терета губитака који их је досад притискао, да брже напредују.

У циљу поспешивања процеса реструктурирања значајну улогу имаће нови закон о стечају, чије усвајање се очекује крајем 2003. године, како би се убрзала ликвидација оних предузећа која се, услед непостојања пословне перспективе и великих нагомиланих дугова, не могу приватизовати.

### **3.1.3. Инфраструктура и раст приватног сектора**

Инфраструктура је предуслов за привредни раст. Недовољна понуда инфраструктурних услуга обесхрабрује, односно онемогућава инвестиције, па тиме и обара стопу привредног раста, чиме утиче на опстајање сиромаштва. Наведени феномен може се уочити на националном нивоу (национални инфраструктурни системи, попут телекомуникација, електропривреде или магистралних путева), као и на локалном нивоу, без обзира да ли се ради о локалним сегментима националних инфраструктурних система (локална телекомуникациона мрежа, на пример), или



комуналним инфраструктурним системима (водоснабдевање или даљинско грејање, на пример).

Поред генералног повећања понуде инфраструктурних услуга, наведени проблеми могу се решити и увођењем флексибилности у сам процес, односно успостављањем могућности да сам инвеститор партиципира у процесу изградње инфраструктурне мреже и то према сопственим потребама. Поред тога, а на линији подстицања инвестиција, потребно је успоставити и флексибилнију урбанистичку контролу реализације саме инвестиције.

Реформа инфраструктурних делатности, односно увећање инвестиција у те делатности и повећање њихове понуде има, као што је већ напоменуто, повољне директне и индиректне ефекте на борбу против сиромаштва. Надаље, веома често грађевински радови до којих доводе инвестиције у инфраструктурне делатности увећавају тражњу за нискоквалификованом (незапосленом) радном снагом, а учешће сиромашних у овој групи је изнадпропорционално.

Реформа инфраструктурних делатности у Србији је тек у зачетку, тако да су досадашњи инвестициони радови углавном били сконцентрисани на рехабилитацију постојећих инфраструктурних објеката и финансирани су из јавних извора. Наведена реформа захтева потпуно ново законодавство, нови регулаторни режим и специјализоване институције које би тај режим спроводиле. Досад ова питања нису била приоритет реформе у Србији.

Реформа инфраструктурних делатности омогућава улазак приватних инвестиција у ове делатности, чиме се повећава њихова понуда. Узимајући у обзир низак ниво обима и квалитета понуде инфраструктурних грана у Србији, као и њихову дугогодишњу запуштеност током 1990-тих година, инвестиције приватног (највећим делом вероватно страног) капитала представљају неопходан услов даљег развоја ових делатности.

За сиромашне битно питање је политика цена у области инфраструктуре (електрична енергија, гас, водоснабдевање). Код електричне енергије, која је кључни проблем за сиромашне, предлаже се да реформом тарифног система све цене одражавају стварне трошкове, а затим да се путем директних субвенција олакша положај најугроженијих домаћинстава, уз услов рационалног коришћења енергије. Истовремено, предвиђа се финансијска подршка преласка на друге јефтине изворе грејања.<sup>36</sup>

### **3.1.4. Реформа и развој финансијског тржишта и тржишта капитала**

#### *Финансијски сектор*

Новија емпиријска истраживања показала су да развој савременог финансијског сектора подстиче привредни раст, али и да смањује разлике у расподели дохотка. Другим речима, развој савременог финансијског сектора има позитивно дејство на смањивање сиромаштва.

Наслеђено стање банкарског сектора у Србији било је такво да је развој ишао у два правца. Један је био стечај и гашење највећих домаћих неликвидних банака. То је обављено са успехом и са мање проблема које су многи предвиђали. Други је био

---

<sup>36</sup> За детаљније циљеве и активности у смањењу енергетског сиромаштва видети матрицу у Анексу

привлачење страних банака у циљу оснивања нових банака у нашој земљи. Улазак страних банака и формирање потпуно нових банака донекле је успорено, делимично и због инсистирања централне банке на приватизацији и евентуалном преузимању постојећих домаћих банака.

Без обзира на наведене постигнуте резултате, још увек је прилично скромна понуда кредита за мала и средња предузећа, односно за мале приватне предузетнике, под повољним условима. Један од узрока таквог стања јесте недовољно развијено заложно право, чиме се финансијски сектор онемогућава у добијању чврстих гаранција за наплату потраживања, чиме би се умањило ризик пласмана, па тиме и умањиле каматне стопе (премије на ризик) које се наплаћују. Усвајање Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар, Закона о гаранцијском фонду, Закона о финансијском лизингу и Закона о концесијама и њихова ефикасна примена од великог су значаја за даљи развој финансијског сектора и привредни раст.

### *Тржиште капитала*

Успостављање ефикасног тржишта капитала у Србији представља један од основних предуслова функционисања тржишне привреде, односно убрзаног привредног раста, па тиме и смањења сиромаштва. Успостављање ефикасне институције ове врсте омогућава ефикасну трговину хартијама од вредности, односно ефикасан промет својинским правима над капиталом. Заштита приватних својинских права власника капитала од кључне је важности за ефикасну алокацију капитала као производног фактора, тј. за економску ефикасност и динамичан привредни раст. А економска ефикасност и привредни раст основа су за превазилажење сиромаштва.

У том смислу, од кључне важности је да се у најкраћем року донесу закони о инвестиционим фондовима и други закони којима се регулишу финансијска тржишта, као и нови закон о предузећима који ће омогућити бољу заштиту власника капитала, нарочито мањинских власника, како би се унапредило пословно руковођење (*corporate governance*) у предузећима и поспешило инвестирање капитала.

### **3.1.5. Реформе пословног окружења**

#### *Установљавање подстицајног пословног окружења*

Са циљем да се побољша и створи стабилно пословно окружење, Влада Србије је започела амбициозну правну и административну реформу (видети Анекс - Извештај о законодавним активностима Владе Републике Србије). Главни принцип као део садашње реформе јесте да се усагласи српско законодавство са Европским законодавством истовремено стварајући подстицајно окружење за привредни раст унутар приватног сектора. Кључни елементи ових реформи јесу обезбеђивање инвестиција, привлачење страних улагања, повећање домаћих улагања уклањањем законских и административних баријера за оснивање, регистрацију и успешно пословање предузећа, укључујући поједностављење пореског режима и инспекцијских служби. Пуна имплементација закона о јавним набавкама и усвајање и спровођење групе антикорупцијских и антимонополских закона такође су важни аспекти ове реформе.

## *Либерализација трговине*

Теоријски радови и бројна емпиријска истраживања недвосмислено показују да либерализација спољне трговине доводи до увећања реалних доходака, до убрзања привредног раста, а да при томе има неутрално дејство на расподелу дохотка. Самим тим, либерализација спољне трговине представља значајан елемент у стратегији превазилажења сиромаштва.

Либерализација спољне трговине у Србији стала је на пола пута. Док је на самом почетку реформе у 2000. и 2001. години дошло до укидања нецаринских баријера код увоза, снижења и поједностављања царинских стопа и пуног поједностављења процедуре спољнотрговинских трансакција, после тога је дошло до застоја, тако да су царинске стопе још увек прилично високе. Део тог застоја свакако да је, између осталог, последица политичких (лобистичких) притисака појединих домаћих произвођача чија је ефикасност тако ниска да се не могу успешно суочити са конкуренцијом из увоза. Даља либерализација спољне трговине може се очекивати током хармонизације спољнотрговинских режима Србије и Црне Горе, односно током спровођења усаглашеног Акционог плана у наредне две године, као и у већ започетом процесу приступања Светској трговинској организацији. Поред тога, ефективна либерализација досад је постигнута и бројним билатералним споразумима о слободној трговини са суседним и другим трговинским партнерима (попут, на пример, Европске уније, Русије итд.).

Либерализација спољне трговине, односно уклањање баријера увозу и извозу, представља кључни предуслов успостављања и јачања регионалне привредне сарадње. Тај процес започео је потписивањем билатералних споразума о слободној трговини, а евентуално формирање регионалне царинске уније (вероватно током приступања ЕУ) довело би до даљег поспешивања регионалне привредне сарадње и до увећања атрактивности региона за стране директне инвестиције, што би поспешило привредни раст, односно увећало стопу раста српске привреде.

## *Тржиште производа*

Најзначајнија институционална реформа на српском тржишту производа јесте увођење новог антимонополског законодавства, и изградња институција за његово спровођење. Примена овог законодавства омогућиће разбијање неконкурентних тржишних структура и спречавање неконкурентног тржишног понашања, као што је формирање картела, чиме ће се умањити цене и увећати реални дохоци свих, укључујући и сиромашне, па ће доћи до смањења сиромаштва.

## *Тржиште радне снаге*

Институционалне реформе на тржишту радне снаге у Србији треба да омогуће ефикасније сучељавање понуде и тражње за овим фактором. На првом месту такве реформе јесте планирана реформа Завода за тржиште рада и стварање мреже агенција за запошљавање које ће поспешити размену информација по овом питању. На страни тражње за радном снагом, кључно је добијање правовремених информација и стварање подстицаја послодавцима да запосле што већи број људи. На страни понуде радне снаге, кључно је повећање њене мобилности и прилагођавање, тј. стварање подстицаја незапосленима за прилагођавање њихове радне снаге потребама које се исказују на тржишту.

Законску основу за предвиђену реформу представља нови Закон о запошљавању (2003. год.). Следи прилично мукотрпан посао даље изградње институција, нарочито мреже агенција за запошљавање.

#### *Јачање владавине права у економском сектору*

Реформа правосуђа је кључни предуслов за стриктну заштиту приватних својинских права и надзор спровођења уговора, без којих нема толико потребног инвестирања приватног капитала и убрзања привредног раста. Од кључног значаја је да се обезбеди заштита права инвеститора и поверилаца, а не права дужника. Садашње споро, неефикасно и чак пристрасно правосуђе доводи до тога да су привилеговани дужници, уместо да то буду повериоци.

#### **3.1.6. Реформа јавних финансија и сиромаштво**

Реформа система јавних финансија има две врсте ефеката на сиромаштво. Директни ефекти су у томе што реформа система јавних финансија увећава ефикасност прерасподеле дохотка, па се ефикасније реализују и трансфери сиромашнима, чиме се смањује сиромаштво. Индиректни ефекти су у томе што добар, реформисани систем јавних финансија и политика релативно ниских пореских стопа, односно ниског пореског оптерећења привредних субјеката, представљају кључни део амбијента који погодује инвестицијама приватног капитала, па самим тим поспешује привредни раст као основни предуслов превазилажења сиромаштва.

У последње две године у Србији су учињени значајни помаци у реформи система јавних финансија, усмерени ка повећању ефикасности у прикупљању прихода, контроли новчаних токова и ефикасности реализације јавних расхода. На страни прихода је, између осталог, извршена унификација пореских стопа пореза на промет, а на страни расхода успостављена је контрола субвенција великим предузећима и елиминација квазифискалних дефицита.

Оно што предстоји у овој области јесте свеобухватна институционална реформа и оспособљавање пореске администрације и радикална пореска реформа, заснована, пре свега, на увођењу пореза на додату вредност, као основног облика индиректног пореза, који ће генерисати значајне фискалне приходе и смањити обим сиве економије. Убрзано и доследно спровођење обе реформе створиће повољнији амбијент за приватне инвестиције, па се тиме може и очекивати увећање стопе привредног раста, што ће имати повољне ефекте на превазилажење сиромаштва.

### **Планирана пореска реформа**

*Током 2003. године у Србији је у току формулисање радикалне пореске реформе која ће значајно изменити јавне финансије земље. Основни елемент те реформе је увођење пореза на додату вредност, који ће почев од 1. јануара 2004. године заменити порез на промет. Поред тога, очекује се да ће ова пореска реформа довести до укидања већег броја пореза који имају лоше алокативне ефекте, нису транспарентни, административно су захтевни, а не генеришу значајне фискалне приходе, попут пореза на финансијске трансакције. Поједноставиће се и олакшати за наплату и директни порези, попут пореза на приходе грађана. Нова решења у домену пореза на имовину условиће повећање фискалних прихода од периодичних пореза на некретности и укидање пореза на хартије од вредности. Коначно, очекује се укидање већег броја накнада (као типичних фискалних механизма наслеђених из социјализма) и њихова замена одговарајућим порезима. Наведене промене, као и други елементи пореске реформе у Србији који овде нису разматрани омогућиће стварање модерног пореског система у Србији, који ће поспешити привредни раст и тако створити услове за смањење сиромаштва.*

## **3.2. Изградња ефикаснијих јавних институција**

### **3.2.1. Јавна управа**

#### **Садашње стање и изазови**

Претходни режим оставио је Србију са наслеђем политизоване и неефикасне администрације, која не одговара улози коју свака јавна администрација треба да одигра у модерним демократијама.

Улога државе која се до сада састојала у обезбеђивању економских и социјалних услуга променила се из основа са преласком Србије на тржишну привреду и сада је сконцентрисана на:

- обезбеђивање одговарајућег законодавног и регулаторног оквира за привредну активност, нарочито за приватни сектор;
- обезбеђивање подстицајног окружења (уклањањем непотребних бирократских препрека) да би се оживео приватан сектор;
- ангажовање извршилаца или директно пружање услуга у областима у којима тржиште не успева да произведе одговарајући ниво услуга, по социјално прихватљивим ценама (нпр. услуге здравства).

Нова улога јавног сектора требало би да се фокусира на пружање кључних услуга као и на обезбеђивање услова за ефикасно функционисање тржишта. Ово подразумева тесну сарадњу међу свим заинтересованим странама у друштву, укључујући све нивое власти, приватни и цивилни сектор, медије, синдикате, удружења послодаваца, НВО итд. Таква власт требало би да буде оријентисана на постизање резултата, транспарентна и поуздана, и у случају пружања услуга и у ефикасном коришћењу јавних ресурса. У циљу постизања тога, постоји потреба да се поставе јасни стандарди унутар сваког домена јавних активности и сталног праћења активности и пројеката.

Главни циљ активности јавног сектора јесте да се изађе у сусрет потребама грађана. Ово имплицира активну партиципацију грађана у процесу креирања и пружања услуга. Дакле, мора се афирмисати приступ који се заснива на потребама грађана.

Успешно функционисање целокупног система укључује и партнерске односе и сарадњу свих нивоа власти (централне и локалних), као и тимски рад. Ови односи подразумевају децентрализацију компетенција и финансија, јачање владавине права, тржишног модела економије и тржишних принципа.

Постоји неколико изазова пред јавним сектором «кључним министарствима и локалним управама» у прилагођавању потребама тржишне економије, а то су:

- Промене на врху (ниво министара) често воде ка променама руководства (помоћника министара/шефова одељења и нешто мање, шефова одсека). У таквим условима, веома је тешко руководству да предложи и спроводи институционалне реформе ако они (и чланови њихових тимова) не знају колико дуго ће бити на том положају / радном месту.
- Велика флукуација запослених отежава министарствима и агенцијама да задрже кључна знања, посебно у области нових знања. Висококвалификовани запослени, нарочито руководиоци који имају политичке и менаџерске улоге, мењају посао због много повољнијих услова који им се нуде у приватном сектору, хуманитарним организацијама или пројектима техничке подршке.
- Постоји недостатак одговарајућих техничких знања потребних за нове улоге у модерној управи у условима тржишне реформе. Овај недостатак знања још више погоршава висока флукуација запослених, јер они који га поседују напуштају јавни сектор брже од осталих запослених.
- Ниске плате, ограничени ресурси који омогућавају редовно обављање текућих послова, непостојање јасне поделе послова, ограничене могућности за професионални развој и честе промене руководства доводе до смањења мотивације код запослених. На мотивацију такође утичу и нејасан процес запошљавања и процес унапређења.
- Превазиђени менаџмент у министарствима/агенцијама, којим доминира хијерархијски и наредбодавни приступ, као и нејасан процес доношења одлука. Лоше таргетирана едукација запослених.
- Министарске структуре које не одговарају потребама јавног сектора у тржишној економији. Пренаглашеност свакодневног бирократског пословања и релативно слаба посвећеност одређивању политика и развијању стратегија.
- Слаба координација иницијатива, пројеката и протока информација међу владиним агенцијама и министарствима, који делују у истим или сличним областима.
- Механизми координације централне власти, у циљу подршке водеће улоге премијера и Владе у њиховим здруженим напорима су слаби, и постоји отежана координација, надгледање и јасна подела одговорности.
- Пошто је било важно започети реформе у кратком року, у многим појединачним областима управе, адекватана пажња није увек посвећивана питању међусобног утицаја разних мера и њиховом здруженом ефекту. Као резултат тога, установљен је велики број нових тела и агенција, уместо да се постојећа административна структура реструктурира и прилагоди. Као последица, у неким случајевима настале су још комплексније административне структуре.
- Обезбеђивање ефикасног и брзог спровођења новог и ревидираног законодавства, а тиме и обезбеђивање адекватне и јасне институционализације реформи.

### **Циљеви и стратешке опције**

Ефикасна реформа јавне управе кључан је услов за успешну и брзу транзицију Србије у модерно друштво и ефикасну привреду.

Добро организована и компетентна јавна управа јесте кључан фактор за успешну интеграцију у Европску унију. Због своје важности али и огромног задатка усаглашавања свих законодавних и административних процедура са стандардима ЕУ и са «*acquis communautaire*», процес стабилизације и придруживања као и процес европске интеграције су најважнији катализатори реформи у наредном периоду.

Као одговор на ове изазове, Влада је започела неколико је иницијатива у последњих неколико година. Конкретно, један број нових закона је или донесен или је у припреми како би се модернизовала јавна управа, укључујући Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима, Закон о уређењу судова и којим су установљени управни судови, Закон о државној управи и Закон о радним односима у државним органима. Ипак, спровођење ових закона слабо је због подељених и нејасних одговорности. Као последица тога, стратегија за реформу целокупне јавне управе у Србији није усвојена. Постоји могућност да ће неки од горе поменутих закона морати да се ревидирају, уколико буду усвојени пре Стратегије.

У исто време, један број специфичних реформских пројеката спроводи се унутар појединих министарстава, укључујући увођење система менаџмента људским ресурсима, развој вештина управљања пројектима, установљавање позиције агента за промене и јачања капацитета унутар министарстава. Ипак, ове иницијативе нису најбоље координиране и нису подржане јачањем централних механизма за координацију.

Неопходно је стварање динамичне, ефикасне и транспарентне јавне управе која одговара улози Владе у тржишној економији, као и развој приватног сектора, кроз обезбеђивање транспарентног и поузданог законодавства и регулаторног оквира.

У припреми је израда стратегије о реформи јавне управе која укључује и следеће елементе:

- Јачање механизма централне координације власти, укључујући подршку функцији премијера и Владе, са циљем вођења ефектног и ефикасног извршења Владиних колективних обавеза.
- Побољшање плата и система вредновања резултата. То ће обухватити мењање структуре плаћања, рационализацију и/или увођење система оцењивања, као и смањење укупних издатака за плате у јавном сектору.
- Побољшање менаџмента људским ресурсима. Ово укључује увођење транспарентних система запошљавања и напредовања, заснованих на заслугама, оцењивању и похвалама. Ово такође подразумева увођење модерне структуре менаџмента и развој програма за едукацију запослених. Јачање институција јавне управе интегрални је део процеса стабилизације и придруживања (SAP).
- Побољшање ефикасности министарстава/агенција кроз реструктурирање и побољшање развоја људских капацитета. Ово ће уследити након функционалних процена институција, којима ће се идентификовати главни циљеви и активности сваког министарства/агенције, предложити одговарајућа структура у складу са функцијама, број запослених, потребна знања и мере ефикасности.
- Јачање антикорупцијских мера ради побољшања пружања како би се побољшало пружање основних јавних услуга. Ово укључује регулисање неформалних плаћања услуга, увођењем и праћењем листа услуга и њихових цена. То такође подразумева постепено повећање нивоа плата кључних радника у јавном сектору, у контексту свеукупне реформе структуре плата у јавном сектору.
- Побољшање комуникације унутар и међу министарствима/агенцијама, кроз одговарајућу употребу информационах технологија.

- Јачање система јавних набавки. Након усвајања закона о јавним набавкама, постоји потреба за усвајањем пратећих система и процедура набавке.
- Идентификација лидера у реформи јавне управе. У току је оснивање државног савета за реформу јавне управе у Влади, који ће деловати као политички/стратешки доносилац одлука.
- Установљавање функције омбудсмана, чији носилац ће спроводити активности у име грађана, у вези са државним институцијама и јавним услугама.

### 3.2.2. Корупција и сиромаштво

Директан утицај корупције на сиромаштво лежи у томе да, услед корупције, услуга државне управе која треба да буде слободно добро, постаје плаћена услуга. Будући да је куповна моћ сиромашних по дефиницији мала, они су нарочито рањиви на постојање корупције, јер себи не могу да приуште да купе и услуге државне управе које би требало да буду бесплатне. Другим речима, корупција по својој природи дискриминише сиромашне, па самим тим има директне негативне ефекте по сиромаштво.

Корупција, истовремено, представља феномен којим се изиграва законски прописана процедура остваривања права, омогућавајући имућнијима да стичу права чак и у случајевима када за то нема потребних услова, док сиромашни, без обзира на евентуално постојање правног основа, остају ускраћени. Тиме се, надаље, слаби поверење грађана у непристрасност и независност државних органа, а саме институције и установе бивају блокиране у раду.

Индиректан утицај корупције на сиромаштво је далеко значајнији. Пре свега, корупција не представља само прерасподелу од коруптора ка корумпираном; она није бесплатна будући да је потребно ангажовати реалне ресурсе на реализацији корупционашког посла. То неминовно доводи до економске неефикасности (обара ефикасност алокације ресурса), будући да ствара значајне трансакционе трошкове. Ти трошкови се преваљују на крајње кориснике, што неминовно доводи до раста цена и умањења куповне моћи свих потрошача, а нарочито сиромашних.

Надаље, теоријска разматрања и емпиријска истраживања показала су да корупција успорава привредни раст, а динамичан привредни раст представља предуслов за превазилажење сиромаштва. Основни узорак оваквих ефеката корупције лежи у чињеници да виши степен корупције одвраћа стране инвеститоре од улагања у такву земљу, а то има одлучујући утицај на укупни износ инвестиција и стопу раста која се бележи, нарочито у случају земаља у развоју и земаља у транзицији. На тај начин, одвраћање инвеститора обара стопу привредног раста, уз изразито неповољне последице по сиромаштво.

Коначно, посебна врста корупције јесте политичка корупција, која доводи до ситуације овладавања државом (*state capture*). То је ситуација у којој коруптори корумпирају извршну и законодавну власт, како би се формлисале политике и доносили закони који су у складу са приватним интересом коруптора, а не у складу са општим интересом друштва. Тиме се усвајају економске политике, односно законодавни оквири потпуно погрешни и контрапродуктивни са становишта убрзаног привредног раста, а самим тим и погубни по раст сиромаштва..

Иако су међународна поређења интензитета и распрострањености корупције проблематична са методолошког становишта, извесно је да је Србија наследила висок



ниво корупције из периода пре политичких промена од октобра 2000. године. Као основни узроци корупције у Србији могу се навести снажна и веома распрострањена државна интервенција, неодговарајућа државна администрација, односно слабо обучени и лоше плаћени државни службеници који имају велика дискрециона овлашћења при примени прописа.

Прва демократска Влада Србије је још на почетку свог мандата (јануара 2001. године) навела борбу против корупције као један од својих приоритета, мада је временом дошло до одступања стварне од прокламоване политике. То се нарочито односи на рад Антикорупцијског савета као главног тела за борбу против корупције, као и на припрему антикорупцијских закона. Међутим, увођење ванредног стања у пролеће 2003. године и енергичне мере Владе сломиле су основне полуге организованог криминала и интензивирале борбу против корупције.

Велики је и значај невладиног сектора у борби против корупције. Као пример те врсте треба навести и акциони план који је властима понудила једна од невладиних организација.

#### ПЛАН АКЦИЈЕ

Успешна антикорупцијска борба захтева свеобухватан приступ, конзистентност и трајност акције и енергичност у спровођењу, засноване на унапред познатим одговорностима и правилима. Основни елементи програма борбе против корупције су:

1. Опредељеност: основни предуслов антикорупцијске борбе је опредељеност политичког вођства земље и свих подређених органа и њихова чврста решеност да се боре против корупције, заснована на спознаји негативног утицаја корупције на ефикасност и праведност рада државне администрације, а тиме и на економски, друштвени и политички живот;
2. Одговорност Скупштине Србије: Скупштина Србије, као израз народне воље и суверености, представља основну брану корупцији и најважнијег чиниоца борбе за добро управљање и против корупције; две њене одлучујуће функције су законодавна и надзорна над радом извршне власти;
3. Одговорност Владе: за оперативну борбу против корупције одговорна је Влада Републике Србије, која борбу против корупције треба да прогласи једним од својих приоритета, да је спроводи трајно како кроз државне институције, тако и предлогом институционалних реформи;
4. Раскид са прошлошћу: да Влада Србије испита све важније, познате и непознате корупционашке афере из ранијег времена, како би прекршиоци били кажњени и тиме дат снажан сигнал свим потенцијалним прекршиоцима;
5. Транспарентност: рад свих државних органа и појединаца учинити максимално транспарентним и јавним, кроз присуство медија седницама, јавно објављивање извештаја о раду државних и других органа и слично;
6. Полагање рачуна: обезбедити полагање рачуна и одговорност свакога у државној управи, од влада и других државних органа, преко партија и политичких вођа до сваког државног службеника;
7. Смањење дискреционог одлучивања: извршити максималну дерегулацију прописа, где год је могуће, како би се смањила дискрециона права државне управе и сузило потенцијално поље корупције;
8. Правна регулатива: донети антикорупцијско законодавство и допунити кривично законодавство, како би корупцијско понашање и корупција у покушају и припреми били прецизно санкционисани;
9. Јавне набавке: донети закон о јавним набавкама, заснован на конкурентским методама (тендерима, лицитацијама итд.), који би важио за све институције које се финансирају из буџета и државних фондова, као и за државна предузећа;
10. Независан централни орган контроле: формирати Главну контролу, независан орган везан искључиво за Скупштину Србије, који би вршио надзор и ревизију финансијских трансакција свих буџета и јавних предузећа, као и друге сродне послове; истрага и кажњавање били би независни од Владе и подвргнути јавном увиду;
11. Агенција за антикорупцијску борбу: при Скупштини Србије основати специјализован антикорупцијски орган, који ће предводити и координирати антикорупцијску борбу;
12. Други антикорупцијски органи: у појединим гранама државне управе формирати посебне антикорупцијске органе, као у полицији, царини, пореској служби, здравству итд.;
13. Реформа управе: реформисати државну управу, на основу нових закона о државној управи и о административном поступку;
14. Промена састава персонала: заменити део државних службеника, посебно у осетљивим службама (царина, полиција, судство, администрација итд.);
15. Реформа правосуђа: реформисати правосуђе у правцу ширења његове независности од извршне власти и политичких партија и вођа;
16. Реформа полиције: јачање интерне контроле, посебна обука, етички стандарди;
17. Међународно право: приступити Конвенцији против подмићивања ОЕЦД из 1997. године;
18. Међународна сарадња: обезбедити сарадњу државних и других институција и организација цивилног друштва са иностраним партнерима током борбе против корупције;

19. Едукација: дугорочне и краткорочне активности обучавања специјализованих служби, државних службеника и ширег грађанства о узроцима, штетности и методама борбе против корупције; увођење одређених садржаја у оквиру васпитних програма у школама;
20. Етички стандарди: развијати етичке стандарде доброг понашања и уграђивати их у законодавство,
21. Слободни медији: слободни медији играју велику улогу у стварању антикорупцијског притиска на државне званичнике и представљају актера који најбоље развија свест о облицима, дубини и штетности корупције; могуће је организовати медијске кампање, емисије, документарне серије о појави корупције у друштву; извештаји о активностима надлежних органа, налазима истраживања итд.
22. Пропагандне акције и теренске кампање: за промоцију борбе против корупције (плакати у критичним установама, беџеви са одговарајућим порукама, леци и други пропагандни материјал; “недеље борбе против корупције” и слично.
23. Истраживачке активности: промоција континуираног истраживачког и стручног рада на проблемима корупције, симпозијуми, саветовања, публикације и слично; посебна улога емпиријског утврђивања напретка у борби против корупције периодичним испитивањем јавног мњења.

Извор: ЦИДС: Корупција у Србији, 2001.

### 3.2.3. Правосудни систем и правда

Након атентата на премијера Зорана Ђинђића успостављање ванредног стања у Србији створило је политичке подстицаје и уклонило нека ограничења реформи. Међутим, важно је да се та реформа не ограничи искључиво на кривичноправни део правосуђа, односно борбу против организованог криминала, која потпуно оправдано сада има приоритет, већ да реформа правосуђа буде свеобухватна, тако да се спроведе и у грађанскоправном делу правосуђа, односно оним деловима који су од кључног значаја за редовно и несметано обављење пословних активности.

Значај правне државе и креирање система норми којима се установљавају модерне институције државе, спроводи децентрализација, штите основна људска права и слободе, успостављају демократски односи и јача независност судске власти чија реформа иде у правцу веће професионализације, деполитизације, јачања етичких кодекса и модернизације.

Доступност правде спада међу кључне димензије друштвеног богатства и смањења сиромаштва и она снажно утиче на задовољство грађана и њихово идентификовање са правним, политичким и друштвеним системом. Ова сфера је велики резервоар хуманизације друштва и његове демократизације, али је и сфера великих интересних конфликта па је за очекивати многе препреке и отпоре реформама у овој области.

Ауторитарни режим, који је владао злоупотребом права, оставио је у наслеђе дуготрајно стање правног нереда и непоретка, нарушено начело хијерархије и субординације правних акта, пролиферацију правних прописа и непрецизне и сукобљене правне норме и рупе у закону, што је стварало широк простор за арбитрарно одлучивање, за велику дискрецију при проценама и одлучивању, а тиме и за злоупотребе.

Многи носиоци правосудних функција и послова пристајали су на политичке интервенције и условљавања, одступали су од правила професије и тиме доводили право у стање подређености политике и дневнополитичких интереса власти.

Овакво стање је изазвало дубоку кризу права и принципа правде. Дугогодишња лоша искуства грађана везана за корупцију у овој грани, за разноврсне злоупотребе права и бројне неправде, створили су губитак поверења грађана да су вредности слободе, једнакости и правде доступне. Овакво стање неправде законито је водило опадању правне свести грађана. Грађани данас слабо познају правна начела, принципе и

процедуре, слабо познају своја права и начине и механизме које могу користити за остварење тих права.

**Стратегија реформе правосудног система** као универзалног гаранта конституционалних вредности, подразумева доношење новог устава и добрих закона у складу са међународним стандардима којима се успоставља правни поредак и штите основна права и слободе грађана, што посредно значи и јачање правне државе. Реформа обухвата разграничење судске гране власти у односу на законодавну и извршну и јачање независности судске власти, подизање квалитета и ефикасности рада судова и других правосудних органа и еманципација правосудних професија. Њоме би се омогућило уживање права гарантованих међународним инструментима, а чије је остваривање везано за поступак пред судом.

Важан део ове реформе јесте заштита права грађана Уставом и законима, модернизација судова и поједностављивање процедуре, деполитизација и дезидеологизација рада судова, професионализација и јачање система сталне, професионалне обуке. Интензивно обучавање представника правосуђа из области примене постојећих међународних норми у ближој перспективи довело би до њихове ефикасне имплементације и подизања свести грађана о значају људских права.

Грађани постају центар правосудног система и реформа њима мора донети олакшан приступ судовима, подизање квалитета и ефикасности судских процеса, подизање степена доступности правде и довољан простор за оцену рада правосудних органа.

### **3.2.3.1. Домети реформе правосуђа**

Почетком 2002. године на снагу је ступио сет од пет закона из области правосуђа урађених уз активно учешће стручњака и уз поштовање професионалних знања, принципа и стандарда, као и европских стандарда. Ти закони су: Закон о уређењу судова, Закон о судијама, Закон о високом савету правосуђа, Закон о јавном тужилаштву и Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава. Ови закони су на нов начин регулисали сва важна питања, створивши основу разграничавању судске од других грана власти, а тиме и основу њене независности.

Закон о судовима одређује мрежу судова, њихову надлежност, организацију, модернизацију. Заједно са Законом о министарствима овај закон разграничава судску од извршне и законодавне власти. Законом о судовима увећана је првостепена надлежност судова у циљу смањивања преоптерећености другостепених судова и уведени су Апелациони и Управни суд, што представља својеврсну рационализацију и модернизацију система.

Овим законима адекватно је регулисан статус прекршајних судова који су као полусудски, полууправни органи годинама били злоупотребљавани за ограничавање и угрожавање основних људских слобода (драконско кажњавање и прогон независних медија уз слободну процену прекршајног судије шта је «истина» итд.).

Јула 2002. године усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о судијама. Уставни суд Републике Србије доноси одлуку којом се оглашавају ништавим поједине одредбе Закона; Марта 2003. године донет је нови Закон о изменама и допунама Закона о судијама којим су извршене парцијалне измене, будући да су неки од спорних чланова измењени (у складу са одлуком Уставног суда), а неки су остали исти. Будући да у области законодавства које се тиче организације и функционисања правосуђа постоје

правне празнине, последице оваквог стања манифестују се у могућностима широког тумачења норми и високих дискреционих права извршне власти у односу на судску.

### **Статус, избор, разрешење и утврђивање одговорности судија**

- Статус судија знатно је ојачан и приближен (мада не и изједначен) статусу посланика парламента или представника извршне власти. Судијама је гарантована независност, сталност посла (укида се реизбор и именују се на стално) и непокретност (или непреместивост). Нови закони нагласили су принцип неутралности судија и нагласили забрану њиховог политичког припадања и ангажовања.
- Процедура кандидовања председника судова и њихових заменика, судија, тужилаца и заменика тужилаца је прецизирана, баш као и критеријуми и захтевани квалитети за њихов избор (стручности и достојност) и стављена је под пресудан утицај правне струке. Право кандидовања је дато, у складу са свим развијеним правним државама, Високом савету правосуђа као органу који одлукама гарантује принципе и критеријуме стручног знања јер у овај орган улазе најистакнутије судије, тужиоци, адвокати, експерти и други представници правне струке и науке.
- Контрола рада, дисциплинске мере и разрешење судија су новим законима прецизирани и стављени под доминантан утицај правне струке, онемогућавајући злоупотребе овог изузетно важног права од стране дневне политике, којих је раније било изузетно много (непрецизно регулисање услова разрешења, остављање велике дискреције и арбитрарности при процени, разрешење без правног основа и образложења, коришћење скраћене процедуре за разрешење судија итд.). Новим законом уведено је Велико персонално веће као независно стручно тело у које улази 9 угледних судија Врховног суда и њему је поверена улога основног дисциплинског органа са задужењем да утврђује одговорност судија у погледу могуће несавесности и нестручности у раду и предлаже одговарајуће дисциплинске мере.
- Извршена је делимична лустрација у великом броју судова, велики број судија је отпуштен или дао оставке, као и један број јавних тужилаца, уз јавну дебату о процедури и начину њеног спровођења и дилемама о могућим злоупотребама.

### **Услови рада правосудних органа**

У овој области неопходно је повећати независност судске власти. Намеће се питање концептуалног места Тужилаштва и Јавног правобранилаштва у систему, њиховог односа према судовима, извршној власти и полицији, као и њихове улоге у судском поступку (повећање ефикасности, квалитета и независности у раду). Многе анализе указале су да Тужилаштво представља уско грло рада и да има изузетну изложеност корупцији.

Отворено је и питање веће материјалне независности судства формирањем судског буџета као дела државног буџета уз активно учешће и већи утицај правосудних органа (Високог савета правосуђа) на одређивање његове висине уз сарадњу са Министарством финансија и Владом. Независно располагање средствима од стране правосудних органа смањиће зависност судства од извршних органа који још увек имају велике надлежности у финансирању судова, материјалним давањима, додели станова, стамбених кредита итд.

### 3.2.3.2. Предстојећи кораци

- Доношење новог Устава, и решења у вези децентрализације и регионализације захтеваће, организационо и стварно прилагођавање правосудне власти, али ће то уједно бити и најбоља основа за пуну реформу. Нека од најважнијих питања су: заштита основних људских права и независности судства које гарантују и потписани међународни уговори и декларације, и, с тим у вези, усклађивање домаћег правног система са истим, као и обезбеђивање уставности и законитости уз разраду места уставног судства у систему.
- Даље јачати независност судске власти, ојачати статус судија до степена посланика и представника извршне гране власти, увођење судског буџета као гаранта веће материјалне независности судске власти, појачати систем сталних обука и тренинга као и осетљивост за социјална питања и проблеме. У овом контексту питање односа Министарства правде ка правосудном систему (место, улога и надлежности) треба регулисати у складу са стандардима правне државе и независности судства.
- Подизати квалитет, професионалност и ефикасност рада, јачати отвореност рада, побољшање материјално-техничких услова рада правосудних органа, креирање антикорупцијских пројеката. Ради повећање транспарентности и веће доступности правде укључивати информациону технологију (e-government): аутоматизација кретања списка, стварање функционалних база података доступних грађанима путем веб странице за све области (тренутно је регистар предузећа оспособљен у функционалну базу податка) итд.
- Реформе треба да обухвате целину процесних закона којима би се извршиле модернизација и рационализација рада у овој области (грађанске, кривични, стечајни и трговачки итд.) и којима би се ови процеси поједноставили и убрзали, уз јачање принципа равноправности странака, забране дискриминације употребе сопственог језика и писма у поступку пред судом, и поштовања права на ефикасан правни лек итд. У овим областима често се ломе интереси разних група, па су очекивани и снажни отпори.
- Реформа треба да уведе нове професије као што су: јавни бележник, магистрат, судска полиција, судски извршитељ, стечајни управник и омбудсман. Њихово увођење подразумева и постојање школа за ова занимања као и сталне обуке и тренинге.
- Кодификација професионалне етике изузетно је важан део ове реформе. Она подразумева професионализацију, јачање етичког кодекса и другачији однос према грађанима и странкама као корисницима услуга. Мерење квалитета рада правосудних органа, задовољства грађана у погледу «доступности правде», као и сталне корекције квалитета и ефикасности рада важан су део ове реформе.
- Однос правосуђа и грађана подразумева враћање поверења грађана у ову грану власти. Јефтин и једноставан приступ правосуђу, смањивање и искорењивање корупције, контрола висине судских такси (изградња система бесплатне правне помоћи) и ослобађање социјално угрожених категорија од плаћања судских такси (институт права за сиромашне), неки су од важних принципа ове реформе. Важан део ових процеса је стално подизање правне културе грађана уз ширење знања о њиховим правима и начинима да их остваре и заштите.

### 3.2.4. Децентрализација локалне самоуправе

Тренутно се ради на изради новог устава Србије. Очекује се да ће овај процес довести до нове поделе надлежности међу различитим нивоима власти (Република Србија, потенцијални региони, локална самоуправа).

Успешно спровођење ССС зависиће од блиске сарадње међу различитим нивоима власти. Јасно је да је локална самоуправа у бољој позицији да идентификује и изнађе ефикасна решења за неке аспекте сиромаштва на основу сугестија грађана, локалних организација и НВО. У исто време, веома је важно да централна власт буде одговорна за промоцију и развој механизма и активности оријентисаних ка сиромашнима, на националном нивоу, укључујући размену искустава са локалним самоуправама.

Локалне власти могу успоставити непосреднији однос са грађанима, лакше их покренути и мотивисати на креирање приватно-јавних аранжмана и партнерстава, стварати амбијент привлачан за инвестирање капитала и покретање разних развојних пројеката. Ова надлежности и функција локалних власти спада међу њихове најважније надлежности које им доносе атрибут предузетничке локалне власти.

#### **3.2.4.1. Оцена стања**

Општи утисак је да се проблемима социјалне политике и смањивања сиромаштва у друштву и конкретно у општинама не посвећује одговарајући пажња и да не постоји конзистентна стратегија у овој области.

Кључни законски оквир који регулише рад локалних органа јесте Закон о локалној самоуправи који је усвојен фебруара 2002, као и статuti општина донети у складу са овим законом. Овим законом је тек иницирана децентрализација, а предстојећа уставна реформа треба да створи нормативни основ за пуну децентрализацију и функционалну реформу свих нивоа власти. Процес модернизације, јачања статуса и функционалних капацитета локалне власти подразумева нову поделу надлежности и нови тип партнерских односа између разних нивоа власти, нове облике координације и успостављање нових финансијских аранжмана уз јачање финансијске аутономије локалне власти (фискални федерализам). Законско уређивање општина и других облика територијалне организације, јавне управе, својине, локалних финансија итд. предуслов су реформе ове области.

#### **Надлежности локалне власти**

Скуп надлежности локалних власти обухвата све кључне димензије обезбеђивања квалитета живота и смањивања сиромаштва грађана. Нови Закон о локалној самоуправи проширио је круг надлежности локалних власти и прецизирао изворне и пренете надлежности. Надлежности општина су: обезбеђивање комуналних услуга као што су довод воде, гаса, канализација, чишћење, скупљање и складиштење смећа, локална и делимично регионална саобраћајна инфраструктура и путна мрежа, затим одређени аспекти основног образовања, примарне здравствене заштите, културних институција, социјалних услуга, спорта, рекреације, екологије и животне средине, као и подстицање економског развоја.

У области социјалне заштите, примарне здравствене заштите и образовања, општина има одређене надлежности пренете од стране државе. Поред тога, општина има као изворне надлежности обезбеђивање проширених права грађана и развој специфичних облика социјалне заштите. Велики економски проблеми објективно сузбијају богатије активности општина у овој области.

Овај широки круг надлежности општина чини локални ниво важним полазиштем у остварењу пројекта смањивања сиромаштва. Такође, сам процес децентрализације, и

спуштање надлежности на ниво локалних заједница подједнако има утицаја и на одговорност општинских органа власти за остваривање људских права.

## Организациона структура и функције општине

Садашња организација власти општина јесте класичан европски модел скупштина - градоначелник, са јаким елементима система јединства власти. Нови Закон о локалној самоуправи, који ће у том делу ступити на снагу с новим локалним изборима 2004. предвиђа два нова, опциона модела организације власти: градоначелник - скупштина и скупштина - менаџер.

Наредна шема даје приказ нове организационе структуре и односа између најважнијих органа у општини.



Закон о локалној самоуправи уводи као нове институције градског менаџера, грађанског браниоца (омбудсман) и главног архитекту (урбанисту). Градски менаџер предлаже пројекте којима се подстиче економски развој, увећавају изгледи да предузетништво на микроплану постане реалност, уз стално јачање предузетничке иницијативе и стварање приватно-јавних аранжмана и партнерстава. Његов посао би такође био да подстиче и координира инвестициона улагања и да обезбеђује привлачење капитала, као и да иницира измене и допуне прописа који отежавају остварење пословних иницијатива. Грађански бранилац (омбудсман) штити колективна и индивидуална права и интересе грађана и додатни је институт јачања поверења грађана у правну државу и правду. Самим тим ствара се и неопходан предуслов за успостављање ефикасног механизма контроле и надзора заштите људских права. Посао главног архитекте подразумева стварање и контролу стандарда у изградњи и очувању урбаних простора и њихове околине. Ова три института су опциона и свака општина се, у складу са својом специфичношћу, одлуком скупштине, статутом и другим актима одређује за одређени аранжман власти.

Увођењем другог модела постигнута је одређена организациона флексибилност на нивоу локалне власти и појачана функционалност читавог склопа институција.

У многим случајевима општинска управа је неефикасна, са неадекватним квалификацијама службеника, веома лошом опремљеношћу и са старим методама рада. Нови Закон о јавној управи најављује и уводи њену модернизацију.

### **Локалне финансије**

Општине у Србији традиционално имају својину, али им је она одузета и пренета на државу Законом о својини из 1995. године. На тај начин ограничена је финансијска независност општине.

Законско уређивање општинске својине везује се за доношење сета закона којима треба разрешити још нека отворена питања (враћање одузете имовине приватним и јавним лицима, упис у катастарске књиге итд.), али дуже одлагање оставља општине у зависној позицији од централне власти и онемогућава суштину реформи. Нови закони ипак су направили неколико искорача у реформском правцу. Општинама је дат један број нових пореза, извршена је прерасподела дела пореских средстава у корист локалних власти и дата могућност општинама да узимају зајмове, што је довело до повећања прихода локалне самоуправе, тако да су ти приходи у периоду 2001–2002. год. готово удвостручени.

Од укупних прихода општина око 35% потиче из извора на чији износ утиче или га у потпуности контролише локална самоуправа, што је доста висок проценат у региону. Међутим, то не значи да изворне приходе локалне самоуправе не треба ојачати како би се створио ефикаснији систем финансирања локалне самоуправе.

Један од значајнијих проблема је то што се систем финансирања локалне самоуправе ослања у значајној мери на део пореза на промет (30% потиче из овог извора), јер се Србија обавезала да овај порез ускоро замени порезом на додату вредност (ПДВ) у складу са стандардима Европске уније. Увођењем овог пореза систем финансирања локалне самоуправе мораће да се радикално реформише из разлога што се, за разлику од пореза на промет, порез на додату вредност не може да дели према месту наплате.

Даљи реформски кораци подразумевали би и заштиту локалне својине и већу финансијску аутономију локалних власти. То би отворило могућност да локалне власти креирају такву политику локалних финансија која ће привлачити капитал и инвестиције на своју територију, што ће омогућити да подстичу привредни развој као један од начина решавања проблема сиромаштва. Други део реформи значио би успостављање и јачање партнерских односа између централне и локалних власти у дистрибуцији добара и новца, што је посредно и део напора да се успостави развој и модел децентрализоване тржишне редистрибуције.

### **Непосредна демократија и партиципација грађана**

Од институција непосредне демократије које су изузетно значајне за смањење степена социјалног искључења угрожених група, па тиме и сиромашних, Закон предвиђа грађанску иницијативу, збор грађана и референдум. Ипак, увид у реалност указује да је партиципација грађана веома ниска, да грађани немају информације о најважнијим пословима општине, локалне власти не схватају укључивање грађана као предуслов успешности рада, нема отворености рада, мали је простор за утицај грађана, што доводи до велике апатије и пасивности.



### 3.2.4.2. Проблеми и ограничења

Услед недостатка стратешког приступа на макроплану, ни на нивоу општине не постоји конзистентна стратегија смањивања сиромаштва. Већина општина спроводи ове послове механички као задатке пренете од стране државе, без већег ангажовања на развијању стратешких планова у овој области или у правцу осмишљавања и реализовања нових пројеката и програма. До сада је присутна пракса повремених и привременог реаговања и санирања само најхитнијих и најтежих случајева. Узрок овог стања су пре свега слаби економски капацитети који не обезбеђују ефективније и ефикасније решавање овог проблема, недовољно развијена демократска свест, слаба изграђеност институција...

#### Улога локалне самоуправе у приоритетним областима ССС

Општина ће имати кључну улогу у иницирању развојних стратегија као и координирању и управљању међусекторским радом на локалном нивоу, у неколико сектора и међу различитим учесницима процеса: образовање, здравство, приватан сектор, послодавци, синдикати, центри за социјални рад, тржишта рада, комесаријат за избеглице, невладине организације итд. У ову сврху све је више општина које су основале социо-економске савете.

Социјално благостање и социјална помоћ. Најважнији носиоци послова социјалне заштите у општинама су органи власти, Центар за социјални рад, један број социјалних установа и бројне хуманитарне и невладине организације.

Центар за социјални рад је орган општине посебно формиран за обављање ових послова и он је главни носилац и реализатор социјалне политике на нивоу општине. У општини постоји низ класичних хуманитарних организација (Црвени крст итд.) и НВО који се баве пословима у овој делатности. Комесаријат за избеглице и Завод за запошљавање такође прикупљају део података и праве део анализа које могу бити релевантни за решавање проблема сиромаштва.

Образовање. Основно образовање спада у нове у надлежности локалних власти (обезбеђивање инфраструктуре и објеката) за које локалне власти треба да се припреме. Нови закон о основном образовању даље прецизира поделу надлежности и финансија између државе и локалних власти.

Најважнији актери у овој области су општински органи власти (скупштина, извршни органи и секретаријат за образовање) као и школе, професионалне просветне организације и НВО који се баве овим питањима. Корисници услуга (ученици и родитељи) имаће важну улогу у процесу реформе образовног система. Сматра се да би увођење система финансирања школа по кориснику услуга (per capita) допринело подизању квалитета рада.

Нови закони отварају простор алтернативним програмима школа.

Здравство. Примарна здравствена заштита спада у нове у надлежности локалних власти (обезбеђивање инфраструктуре и објеката), уз неопходност давања финансија за реализацију ових послова. Сада је стање нешто побољшано, али ће тек *новим законима* у овој области бити прецизније уређена подела надлежности разних нивоа власти и начин финансирања (види поглавље «Здравствена заштита у функцији смањивања сиромаштва»).

Становање и урбанизам. Велики део општина у Србији пати од урбанистичког и архитектонског хаоса, неукњижених објеката (несређене и непотпуне катастарске књиге) и недостатка планирања. Не постоји тачан податак о броју подстанара и велики број грађана живи у (по квалитету или величини) неадекватним становима.(види поглавље «Регионални, рурални, урбани и стамбени аспекти сиромаштва»).

Локалне власти имају оперативне предности у идентификацији проблема и реалних циљева, и у креирању адекватних пројеката заједно са грађанима и свим другим субјектима у општини. Градски урбаниста може дати свој допринос уношењем стандарда у развој урбаних подручја и заустављањем дивље градње.

### **Функционални односи**

Однос између општинских и републичких органа је задовољавајући, али је преношење информација са републичког на локални ниво недовољно ефикасно и делотворно. Пракса информисања преко канала политичких партија није нестала и проблем симбиозе државе и партије (њихових бирократија) треба отворити као једну од препрека у спровођењу реформских процеса и модернизације.

Однос између општинских органа, служби и организација у овој делатности је коректан, али је евидентан проблем слабе функционалне повезаности свих реалних и потенцијалних актера. Ови односи су, поред тога, оптерећени свим слабостима запуштене локалне власти: лоша информациона опремљеност, неусаглашеност општинских аката са законима, неадекватна образовна структура запослених, застарела знања, странчарење, превелики утицај истакнутих појединаца и неформалних група на процес одлучивања, слабо праћење спровођења пројектата и послова као и споро спровођење одлука, уравниловка у награђивању и општа слаба плаћеност запослених, слаба транспарентност у раду, ексклузивност и скоро никаква партиципација грађана. Пракса мерења оперативне ефикасности рада општинских органа не постоји, тако да би разрада квалитативних и квантитативних критеријума и стандарда за смањивање сиромаштва допринела квалитету рада у овој области.

### **Ресурси, кадрови и опрема**

Из општинског буџета се финансирају плате, разне услуге, опрема, капитална улагања у објекте, али је видан недостатак финансијских средстава за реализацију већих пројеката.

Општинама недостају стручњаци важног профила: стручњаци који би се бавили стратегијом и развојем, планирањем, одлучивањем, организовањем, координацијом и надзором. Неопходна су знања и умешност да се обезбеде сопствени приходи општине (приватно јавна партнерства), да се креира амбијент привлачан за улагања (предузетништво, маркетинг и информисање) и да се укључе сви потенцијали грађана у развој. Обука нових профила (градски менаџери) је од изузетног значаја. Постојећим кадровима такође је потребна свеобухватна и стална едукација да би схватили природу социјалних феномена и међусобну повезаност проблема које треба решавати. Ова обука је основа на којој могу развити већу креативност у раду.

Општине најчешће располажу скромном технолошком опремом чија се набавка обезбеђује из општинског буџета и свима недостаје умрежавање у јединствени информациони систем.

## **Партиципација грађана и локалне заједнице**

Упркос скорој историји, и чињеници да актуелни закон предвиђа утицај грађана на власт и процесе одлучивања, ово се у пракси ретко дешава. Предходних 15 година аутократског режима изузетно су ослабиле све демократске механизме управљања. До сада, општински функционери и општинска администрација нису развили инструменте за подизање нивоа грађанске партиципације. Постоји потреба да се едукују и чланови локалних скупштина и општински функционери о начинима побољшања информисања и остваривању веће транспарентност рада. На локалним изборима глас се и даље даје претежно политичкој партији а мање ефектима рада функционера и њиховим успесима.

Грађани су с друге стране, опхрвани егзистенцијалним проблемима и ретко виде општину као место и механизам којим могу решити своје (у ствари опште) проблеме. Тако грађани и општинске власти остају удаљене и супротстављене стране, са подвојеним потребама и интересима.

Охрабрујуће је да у већини општина власти остварују добру сарадњу са невладиним организацијама помажући их финансијски и логистички, у спровођењу разноврсних пројеката смањивања или превенције сиромаштва препознајући у њима заједнички и општи интерес.

## **3.3. Глобална и регионална интеграција**

### **3.3.1. Европске интеграције**

Заједно са повећаним степеном демократизације, процес европске интеграције је главни фактор за обезбеђивање стабилизације Србије. Стабилност је предуслов за повећана инострана улагања и домаћу штедњу, што су такође предуслови за економски развој. Укључивање Србије у европске токове у наредним деценијама биће кључна ставка за социјални, привредни и политички развој.

#### **3.3.1.1. Процес стабилизације и придруживања**

Европска комисија (ЕК) је за земље тзв. западног Балкана (Албанија, Босна и Херцеговина, БЈР Македонија, Хрватска и Србија и Црна Гора), које не спадају ни у прву, нити у другу групу земаља за пријем у пуноправно чланство у ЕУ, осмислила Процес стабилизације и придруживања (SAP), како би се, с једне стране, све те земље постепено припремале за пуноправно чланство, а, с друге стране, како би се властима тих земаља пружио политички подстицај за сарадњу са ЕК. Другим речима, Процес стабилизације и придруживања је осмишљен као први корак ка пуноправном чланству Србије и Црне Горе (између осталих) у ЕУ.

Процес стабилизације и придруживања у Србији и Црној Гори започео је успостављањем Консултативне радне групе СРЈ-ЕУ која је током серије састанака 2001. и 2002. године и осталих активности у вези са припремањем Споразума о стабилизацији и придруживању (SAP) довела до свеобухватне размене информација, одређене корекције домаћих политика и реформе институција. Један од резултата је и успостављање Канцеларије за европске интеграције на савезном нивоу током 2001.

године, односно на нивоу државне заједнице. Оно што следи јесте израда студије изводљивости. Ова студија даће оцену спремности наше земље да у току 2004. године отпочне преговоре о конкретним решењима која ће се налазити у самом Споразуму о стабилизацији и придруживању. Са становишта привредног раста и превазилажења сиромаштва, од највећег значаја су они елементи споразума који се тичу даље либерализације спољнотрговинског режима и отварања тржишта ЕУ за извоз домаћих производа.

У овом тренутку, почетак рада на студији изводљивости условљен је завршетком рада на усвајању Акционог плана хармонизације економских система, односно спољнотрговинских политика и режима између Србије и Црне Горе, што се, практично, своди на дефинисање акционог плана стварања царинске уније.

Део процеса интеграције у ЕУ представља и финансијски програм *CARDS*, којим се поспешују реформа и транзиција и који спроводи Европска агенција за реконструкцију. Начелно посматрано, помоћ у процесу реформи и транзиције потпомаже стварање предуслова за привредни раст, односно поспешује привредни раст као основну полуку за превазилажење сиромаштва. Сам програм *CARDS* се у мањој мери директно бави сиромаштвом и његовим превазилажењем, односно неком од посебно рањивих група, али се тежи да се финансијска помоћ из програма *CARDS* користи све више за одржив економски развој, како се смањује потреба за самом реконструкцијом.

Акцент у оквиру *CARDS* програма сада је стављен на изградњу институција, јачање администраивних капацитета, правосуђе и унутрашње послове, што ће у основи деловати на стварање кредибилнијег привредног амбијента и тако стимулирати раст инвестиција, те ће посредно повољно деловати на смањење сиромаштва, било тако што ће стимулирати привредни раст и нову запосленост, било тако што ће увећати реални доходак земље и тиме повећати реални износ буџетских издвајања за борбу против сиромаштва. Поред тога, ЕК одобрава и макрофинансијску помоћ МФА (*MFA*) у виду једностраних трансфера (грантова) и зајмова намењених директној буџетској подршци. Ова помоћ има, са становишта утицаја на сиромаштво, исте ефекте као буџетска подршка коју даје Светска банка путем зајмова за структурно прилагођавање. При томе, прва транша МФА је садржала и део којим су регулисане раније доспеле обавезе према Европској инвестиционој банци.

Веома је велики значај и корист од реформи које воде ка европским интеграцијама у циљу успешније примене Стратегије смањења сиромаштва. Најпре треба истаћи да ће Пакт за стабилност југоисточне Европе играти важну улогу у подржавању процеса повратка избеглица, што би имало директне ефекте на смањење једног тешко решивог проблема сиромаштва у Србији.

Друго, Европска унија је у Копенхагену 2002. и у Бриселу и Солуну 2003. године потврдила «европску перспективу» земаља западног Балкана, што је отворило пут да СЦГ учествује у програмима заједнице, нарочито у областима образовања, професионалне обуке и тзв. «*twinning*» програмима за трансфер администраивних капацитета у ЕУ. То би допринело реализацији циљева ССС, делом кроз директну финансијску подршку намењену систему образовања, док би индиректна помоћ, кроз стварање препознатљивог европског привредног амбијента, била кључна како за привлачење стратешких инвеститора, тако и за раст сигурности пословања малих предузетника, на чему се у основи заснивао привредни раст новопримљених чланица ЕУ. У том циљу, од великог значаја било би да креатори економске политике СЦГ

прихвате принципе из Европске повеље о малим предузећима чије су чланице СЦГ постале у Солуну потписивањем тзв. «Солунске декларације».

Треће, асиметричним трговинским преференцијалним аранжманима Европска унија практично помаже приступ тржишту ЕУ, а тиме и домаћу запосленост, а према привреди Србије спроводи неинфлаторне експанзивне мере економске политике.

Четврто, у оквиру SAP прихваћено је да ће се сарадња са земљама западног Балкана одвијати по принципу «корак по корак», што значи да ће степен приближавања СЦГ чланству у ЕУ зависити једино од сопствених успеха на овом плану, што значајно повећава мотивацију да се конкретне мере хармонизације са принципима и правилима ЕУ што пре прихвате, у циљу раста дохотка, а тиме и раста успеха у реализацији Стратегије смањења сиромаштва у земљи.

Пето, треба имати у виду да је на основу Амстердамског уговора (*Amsterdam Treaty*), Савет Европе марта 2000. године у Лисабону донео оцену о томе да је степен сиромаштва и социјалне искључености у самој Унији превисок, уз закључак да се до 2010. године мора обавити одлучујући посао на искорењивању сиромаштва и социјалне искључености (*social exclusion*). Предвиђене мере за имплементацију европске стратегије у потпуности су усаглашене са мерама Стратегије за смањење сиромаштва у Србији.

### **3.3.1.2. Хармонизација економске политике са Црном Гором у светлу процеса стабилизације и придруживања**

Интеграција Србије и Црне Горе у великој мери, готово пресудно зависи од тока хармонизације економских система, односно економских политика Србије, с једне стране, и Црне Горе, с друге. Наиме, после октобарских промена 2000. године токови међународне интеграције СР Југославије у економском смислу нису били значајно ометани постојањем двају привредних система, двају монетарних подручја и двају царинских (спољнотрговинска) подручја. Међутим, стварање нове државне заједнице Србије и Црне Горе под покровитељством Европске комисије, односно Европске уније претпоставља и стварање јединственог економског простора, па стога и хармонизацију економских политика. То се практично своди на успостављање царинске уније и усклађивање одређених посредних (индиректних) пореза, нарочито акциза. Од брзине успостављања царинске уније Србије и Црне Горе, тј. заједничког, односно јединственог тржишта зависи темпо којим ће се напредовати на два кључна колосека међународне интеграције: чланство у Светској трговинској организацији (СТО) и процес односно Споразум о стабилизацији и придруживању Европској унији.

Почетком јуна 2003. године усвојен је Акциони план хармонизације економских система држава чланица, у циљу спречавања и уклањања препрека слободном протоку људи, роба, услуга и капитала. Како произлази из текста Акционог плана, републике су постигле компромис према коме Србија неће одмах, већ у наредних 18, односно 24 месеца снизити своје царине, а Црна Гора ће и даље користити нецаринске баријере, те ће спољнотрговински режим бити усаглашен у наредних 18 односно 24 месеца, док ће у међувремену и даље постојати две царинске територије и две царинске управе. При томе, царинске стопе у Србији биће смањене са 9,4% на 7.1%, а сам спољнотрговински режим заснива се искључиво на царинској заштити и непостојању (осим у мањем броју случајева) нецаринских баријера увозу и још увек релативно високим царинским стопама, док Црна Гора има снажну нецаринску заштиту, релативно ниске царинске

стоје, али веома бројне ванцаринске баријере увозу (контингенти и дозволе) које нису транспарентне и које ни Акционим планом нису и неће бити укинуте. Још није извршена тарификација тих баријера, односно заштите коју оне генеришу, али према неким прелиминарним оценама укупна ефективна (тарификована) заштита је са преко 20%, сведена на испод 10%. У области спољнотрговинског режима владе држава чланица ће до 31. децембра 2003. године сачинити предлоге Закона о спољној трговини. Пошто би требало да се заснивају на правилима и пракси СТО, хармонизација ових закона начелно не би требало да представља проблем. Ефекти хармонизације на сиромаштво треба да буду сагледани у светлу ефеката даље спољнотрговинске либерализације, приступања Светској трговинској организацији и процесу стабилизације и придруживања ЕУ.

### **3.3.2. Међународне финансијске институције**

После политичких промена у октобру 2000. године, Србија и Црна Гора обновила је чланство, односно постала члан међународних финансијских институција (Међународни монетарни фонд, Светска банка, Европска банка за обнову и развој, док је чланство у Европској инвестиционој банци везано за чланство у Европској унији).

#### **Међународни монетарни фонд (ММФ)**

Чланство Србије и Црне Горе у Међународном монетарном фонду обновљено је у децембру 2000. године, док је први стендбај аранжман склопљен јуна 2001. године. Тренутно се извршава ЕФФ (*EFF-Extended Fund Facility*) аранжман. Иако је основна улога ММФ, односно аранжмана који се склапа, подршка националној валути, што се остварује кредитима за подршку платном билансу земље, значај аранжмана са ММФ далеко је већи. Наиме, аранжмани са ММФ представљају предуслов макроекономске стабилности једне земље и, што је можда још значајније, представљају својеврсну гаранцију да ће се таква стабилност одржати. С обзиром на благотворне ефекте које макроекономска стабилност има на смањење сиромаштва, чланство у ММФ, односно постојање одговарајућег аранжмана који се успешно извршава, представља предуслов за смањење сиромаштва.

Један од предуслова било ког аранжмана са ММФ је успостављање буџетске равнотеже, односно свођење фискалног дефицита у договорене оквире, што ограничава могућности прерасподеле дохотка ка сиромашнима. Међутим, како је основа стратегије превазилажење сиромаштва, убрзање привредног раста и макроекономска стабилност, а не пука прерасподела дохотка, аранжман са ММФ од кључне је важности.

У наредном периоду очекује се само да се настави са извршењем постојећег аранжмана (ЕФФ), који траје до марта 2005. године.

#### **Светска банка**

Чланство Србије у Светској банци обновљено је маја 2001. године. У исто време, трогодишња Стратегија за подршку транзиције (*Transition Support Strategy - TSS*) је усаглашена и Србија је примљена у ИДА. Ово значи да средства позајмљена од Банке Србија добија под концесионалним условима (како у погледу камате, тако и у погледу периода чека и рочности зајма), тј. условима који су повољнији од тржишних. Предвиђено је да се под Стратегијом за подршку транзиције, Србији исплати око 540

милиона USD од чега ће 80% бити у виду зајмова за структурно прилагођавање (SAC програм). Овај програм представља директну буџетску подршку повезану са спровођењем планираних реформи.

Будући да се ради о буџетској подршци, јасно је да се, с једне стране, одржава буџетска равнотежа и на тај начин стварају макроекономски предуслови за убрзан привредни раст, чиме се стварају предуслови за смањење сиромаштва, а увећањем расположивих средстава у буџету стварају се услови да се, с друге стране, увећањем трансфера најсиромашнијим непосредно умањује сиромаштво.

Тренутно актуелна Стратегија за подршку транзиције истиче у првој половини 2004. године, а замениће је Стратегија за помоћ земљи (Country Assistance Strategy - CAS). Још није јасно да ли ће Србији бити дозвољено да задржи тренутни трогодишњи IDA статус или ће тај статус бити промењен у IBRD статус под новим CAS-ом. Имајући у виду да се IDA кредити дају под бољим условима од IBRD зајмовима, важно је да Србија покуша да задржи тренутни статус. Статус ће бити одређен у преговорима са Светском банком на основу оцене тренутне социјалне, економске и политичке ситуације.

### **Европска банка за обнову и развој (EBRD)**

Чланство у Европској банци за обнову и развој (EBRD) стечено је јануара 2001. године. Досадашње активности EBRD у нашој земљи биле су усмерене на стварање погодних пословних окружења за развој приватног сектора, односно за генерисање привредног раста. У том смислу, те активности су имале само индиректне последице на сиромаштво. Нешто директних ефеката генерисале су инвестиције у инфраструктуру, нарочито у комуналну инфраструктуру, што значи побољшавање понуде неких од основних инфраструктурних услуга за најсиромашније слојеве.

### **Европска инвестициона банка (EIB)**

Почетак пословања Европске инвестиционе банке (EIB) на подручју Србије и Црне Горе означен је давањем кредита за финансирање рехабилитације великих инфраструктурних објеката, чиме се побољшава пословни амбијент и будуће шансе за раст запослености, али немају директно значаја за смањење сиромаштва.

### **3.3.3. Чланство у Светској трговинској организацији**

Чланство у Светској трговинској организацији (СТО) треба посматрати у светлу даље либерализације спољне трговине и, начелно посматрано, повољних ефеката које таква либерализација има на сиромаштво, било путем увећања реалног дохотка свих потрошача у једној земљи, било путем подстицаја привредног раста и то без промене расподеле дохотка, било путем смањења цена одређених производа.

Поред тога, чланство у СТО, начелно посматрано, доводи до стицања третмана најповлашћеније нације. То ће довести до пораста извозне тражње, што ће се одразити на перспективе привредног раста. Најважније је што је СТО најповољнији оквир за спровођење домаће транзиције.

Коначно чланство у СТО условиће да склапање и примена споразума о зонама слободне трговине који су веома значајни за ефективну либерализацију спољне трговине, буду у складу са правилима СТО. Иако је обавеза склапања таквих споразума настала из Пакта за стабилност, а не из чланства у СТО, треба напоменути да чланством настаје обавеза уклањања скривених баријера у таквим споразумима.



## **III СТРАТЕШКИ ПРАВЦИ СМАЊЕЊА СИРОМАШТВА У СРБИЈИ**

Смањење сиромаштва у Србији заснива се на постизању довољно високог нивоа одрживог привредног раста, уз напоре да се неједнакост у расподели националног дохотка не погоршава. Постизање социјалне и економске стабилности предуслов је за достизање овог циља. У овом контексту наставак процеса демократизације и процес европске интеграције, са одржавањем достигнуте макроекономске стабилности, кључни су елементи за повећање економске активности и запослености, пораст зарада и смањење сиромаштва.

### **1. Повећане могућности запошљавања**

Незапослени су били суочени са највећим ризиком сиромаштва, али и са највећом дубином и оштрином сиромаштва у поређењу са другим учесницима на тржишту рада. Удео незапослених лица у домаћинству значајно смањује потрошњу и повећава ризик сиромаштва<sup>37</sup>.

#### **1.1 Стварање нових могућности за запошљавање**

Основни циљ привредних реформи у Србији јесте стварање модерне извозно оријентисане тржишне привреде која се ослања на приватни сектор и која је у стању да оствари динамичан привредни раст и створи бројна нова радна места. У таквој привреди, нове прилике за запошљавање и привредни раст биће резултат повећане унутрашње и спољне тражње уз повећану конкурентност српских предузећа и ефикасно коришћење расположивих ресурса.

За успешно испуњење овог циља, потребно је да привреда има јасну власничку структуру, снажан систем корпорацијског управљања и бољи менаџмент. У том смислу је од огромне важности наставак темељних реформи привредног система и ефикасан процес приватизације (више информација о коренитим законским реформама које се тренутно спроводе у Србији у додатку).

Кроз стране директне инвестиције, активирање домаће штедње и развој предузетничког духа и МСП сектор, ће се повећати учешће приватног власништва у привреди са 42,5% у 2002. на 75% у 2005. години. Као резултат овог процеса, значајно ће се повећати број радника запослених у приватном сектору, у коме је просек зарада већи.

Повећана домаћа и инострана тражња је механизам којим се повећава економска активност и стварају нова радна места.

#### **Повећана домаћа тражња**

Домаћа тражња ће се повећати под утицајем комбинације следећих фактора:

- повећање стопе запослености и инвестиција кроз процес приватизације заснован на СДИ;

---

<sup>37</sup> Детаљније о овој методологији видети у Крстић, Г: Детерминанте потрошње сиромашних, Сиромаштво у Србији у 2002, Министарство за социјална питања, 2003.

- повећање стопе запослености и инвестиција као резултат директних страних Гринфилд инвестиција;
- повећање куповне моћи и домаће штедње;
- повећање јавних инвестиција.

До сада је процес приватизације резултирао **повећањем инвестиција у приватизоване компаније** у висини од обећаних 567 милиона евра. Циљ процеса приватизације јесте продаја до 70% државних и друштвених предузећа на транспарентним аукцијама и јавним надметањима. До септембра 2003, од 1074 компаније понуђене за приватизацију, продато је 843. Уз поменуте инвестиције, тако се дошло до бројке од милион евра укупног прихода од приватизације и 258 милиона евра за социјалне програме (отпремнине и преквалификације). Велики део прихода од приватизације је у облику СДИ.

Долази и до повећања Гринфилд инвестиција. Србија убрзано либерализује режим иностраних инвестиција. Мада структуралне препреке још увек постоје, Влада ради на њиховом уклањању, да се реформише пословање и привреда отвори за стране партнере.

СДИ кроз приватизацију и Гринфилд имају **мултипликаторски ефекат**. Захваљујући конкретним инвестицијама повећаће се потражња за локалним услугама и добрима као и потреба за улагањем у процес производње. Уз то, пораст запослености условиће повећање личне потрошње и инвестиција.

Повећање **куповне моћи** повезано је са реалним повећањем зарада. Просечна нето месечна зарада у Србији порасла је на \$151 у 2002, са \$90 у 2001. и \$45 у 2000. Од маја 2003. нето месечна зарада порасла је на 170 €<sup>38</sup>

Како је просечна зарада у приватном сектору већа него у јавним или државним предузећима, очекује се да се овај тренд настави са наставком реформи ка тржишној привреди заснованој на приватном капиталу. Очекује се да ће повећање куповне моћи утицати на повећање домаће штедње.

Предвиђа се да ће **јавне инвестиције порасти** у наредном периоду. То ће се постићи побољшањем управљања јавним расходима чији је циљ да се средства буџета, која сада одлазе у јавну потрошњу, преусмере на инвестиције.

### **Повећана спољна тражња**

На повећање спољне тражње ће углавном утицати следећи елементи:

- либерализација спољне трговине
- повећање извоза
- стратешки положај
- уговори о слободној трговини
- СТО и европска интеграција.

### **Либерализација трговине и уговори о слободној трговини**

Иако ће либерализација спољне трговине у краткорочном периоду имати негативни ефекат на садашње стопе запослености, ти ефекти ће у средњорочном и дугорочном

<sup>38</sup> Републички завод за статистику и НБС

периоду бити позитивни. Либерализација подстиче реструктурирање, тако да компаније које нису у стању да издрже притисак конкуренције морају или да се прилагоде или пропадну. Ово привреди даје могућности за развој нових, рентабилних предузећа која ће отворити нова радна места и понудити веће зараде.

### **Повећање извоза**

Важни предуслови за развој Србије јесу њено укључење у нове међународне привредне токове и повећање извоза. Реч је о малој земљи која мора да стави нагласак на велику спољнотрговинску размену са земљама у окружењу. Стога ће повећање извоза бити један од главних генератора привредног раста.

### **Стратешки положај**

Циљ је да Србија постане главни трговачки и прометни центар југоисточне Европе. Она заузима стратешки важан положај у централној и источној Европи и граничи се са земљама новим чланицама Уније. Србија је природно раскршће југоисточне Европе, западне и централне Европе, на раскрсници паневропских коридора бр. 10 и бр. 7, на обалама Дунава, једне од највећих и најважнијих водених саобраћајница. Уз добро развијену саобраћајну мрежу, Србија постаје веома доступна.

### **Споразуми о слободној трговини**

Србија се налази у средини источноевропске области слободне трговине што у блиској будућности омогућава бесцарински приступ тржишту од 60 милиона људи у Албанији, Босни и Херцеговини, Бугарској, Хрватској, БЈР Македонији, Молдавији и Румунији. Разноликост ових земаља у зони у смислу њиховог положаја, правног уређења, потенцијала за развој, ресурсима и ценама, нуди добру прилику предузећима и инвеститорима да регионалном сарадњом остваре боље пословне резултате. Оквирни споразум о слободној трговини је потписан 2001. године.

Основне тачке споразума су:

- Либерализација најмање 90% међусобне трговине до краја 2008.
- Одговарајући заједнички скуп преференцијала.
- Одреднице у складу са правилима СТО што се тиче антидампинга, противмера, заштитних мера и заштите интелектуалне својине.
- Транспарентне и недискриминативне мере у вези са јавним набавкама, државном помоћи и државним монополима.
- Усклађивање закона о трговини са законодавством ЕУ (поготово царинске процедуре, закон о конкуренцији, о предузећима, о књиговодству, о порезима и банкарству).

Србија и Црна Гора је такође једина земља изван Заједнице независних држава (ЗНД) која има Споразум о слободној трговини са Руском Федерацијом, што јој омогућава приступ на тржиште од 150 милиона људи.

У вези с европском интеграцијом и приступом СТО било је речи у претходном поглављу.

## **Повећана конкурентност као механизам за стварање нових радних места**

Национална стратегија конкурентности, чија израда је при крају, садржи следеће приоритете:

- повећати продуктивност приватног сектора, уз већи нагласак на побољшању квалитета и додатој вредности него на ценовној конкурентности;
- укључити се у међународну пословну заједницу тако да српска предузећа могу да развијају своја пословна тржишта и стратешка партнерства;
- изградити индустријске кластере у приоритетним секторима како би се повећала продуктивност сектора и предузећа, укључујући и истраживање и развој, људске ресурсе и тржиште капитала;
- побољшати приступ изворима финансирања предузећа и њихову ефикасну употребу;
- привући стране инвеститоре чији капитал и предузетништво може значајно убрзати реструктурирање појединачних предузећа или послужити као темељ за развој нових извозних групација;
- постати активан у тражењу инвеститора који су вољни да обезбеде значајно, дугорочно инвестирање у модернизацију постројења, обуку радника као и истраживање и развој;
- побољшати могућности коришћења постојећих технологија и иновација за стварање нових тржишних предности;
- унапредити тржишно понашање и пословна знања и вештине.

«Компаративна предност Србије огледа се у њеној образованој радној снази, ниским зарадама, употребљивој инфраструктури, стратешком положају у центру Балкана као и у могућности ширења у друге балканске земље преко Србије» (Национална стратегија конкурентности).

## **Повећање инвестиција као механизам стварања нових радних места**

Значајан фактор средњерочног развоја и стварања нових радних места је учешће инвестиција у БДП. Очекује се значајно повећање тог учешћа са садашњих веома ниских 14% на 25%, у 2010, као што је случај у упоредивим привредама у развоју. Повећање учешћа инвестиција требало би пре свега да се постигне повећањем домаће штедње у истом периоду са садашњег минималног нивоа од 2% БДП на 17% БДП.

Побољшано коришћење капацитета са релативно ниским капиталним коефицијентом у првим годинама средњорочног производа требало би да обезбеди пројектовану стопу развоја и повећање броја радних места уз ниже стопе улагања.

Током деведесетих, производња је у Србији пала на мање од половине, што је довело до пропорционалног пада коришћења капацитета. Наравно део опреме је у међувремену застарео, али је инфраструктура остала (зграде и слично). Стога су, у првој фази, потребна само скромна улагања како би се подстакла привредна активност.

Циљ уведених пореских подстицаја јесте да се створи повољан порески систем који подстиче улагања, убрзава развој неразвијених подручја и помаже отварање нових радних места. Порез на добит предузећа износи 14% и најнижи је у региону. Уведено је ослобађање од пореза на десет година на капиталне инвестиције преко 100 милиона €и отварање више од стотину радних места. Петогодишњим ослобађањем од пореза

подстиче се инвестирање у регионе од посебног значаја за Србију. Предвиђају се посебне пореске олакшице за инвестиције преко 100.000 € и трајно запослење најмање 5 радника. Уз то, у 2004. години порез на додату вредност ће заменити порез на промет.

### **Домаћа штедња и банкарски сектор**

Раније спомињано повећање домаће штедње допринеће развоју здравог банкарског сектора. Први корак у реструктурисању банкарског сектора било је тешко али неопходно гашење несолвентних домаћих банака. Тада су затворене 23 банке од 98, укључујући и четири највеће. У истом периоду дошао је један број страних банака, а заинтересованост из иностранства је још увек велика. Следећи корак је да држава приватизује девет банака у којима је она већински власник, као и да прода мањинско учешће у седам других банака. Планира се да се већина ових банака прода стратешким инвеститорима, а да остану бар две снажне домаће банке. Све ово би требало да доведе до стварања здравог и конкурентног банкарског система.

Уз приватизацију банака, предвиђа се да се појача надзор над банкарским системом усвајањем плана о развоју надзорне функције и оснивањем савета за надзор. Што се тиче законске регулативе, усвојен је закон којим се захтева коришћење међународних књиговодствених и инспекцијских стандарда. Он би требало да обезбеди неопходне предуслове за стварање поузданог банкарског система који ће привући домаћу штедњу и осигурати да се она рационално користи.

Развој постојећих институција (осигурање и сл.) и оснивање нових (добровољни пензиони фондови и сл.) отвориће нове могућности за сакупљање и повећање домаће штедње. Ово би, уз банкарски систем, требало да мобилише депоновану и будућу штедњу грађана, сектор који је традиционално везан за нето штедњу.

Укупна штедња становништва вишеструко је повећана од веома ниског нивоа у 2002. на преко \$1.000 милиона у 2003. год. Домаћа штедња ће највећим делом бити уложена у мала и средња предузећа, што би, заједно са директним страним инвестицијама требало да буду главни покретачи развоја.

### **Јавне инвестиције**

Мада чине само мали део укупних инвестиција, јавне инвестиције су важне за средњорочни развој. Осим директног утицаја на развој, оне имају и индиректни ефекат на стварање повољног амбијента за раст и развој. Удео капиталних инвестиција у буџету Србије је мали. Стога је у средњорочном периоду планиран њихов натпросечни раст. Требало би да дође до релативног повећања јавних инвестиција са 2% на 4% БДП како би се постигао ниво који достиже међународне стандарде.

Процењује се да ће око 1/3 укупних инвестиција <sup>39</sup> у Србији у периоду од 2004. до 2006. године бити усмерена у инфраструктуру (саобраћај, енергетика, телекомуникације, комунална инфраструктура). Ове инвестиције ће се финансирати из:

- средстава предузећа у поменутих секторима (власита средства и комерцијални кредити);
- буџетских средстава (из републичког и локалних буџета) и

<sup>39</sup> Удео инфраструктуре у БДП је релативно висок због његовог осиромашења и чињенице да се, у ствари, ради о капитално интензивним секторима.

- очекиваних донација и меких кредита.

*До сада је више од око једне милијарде € у концесионим кредитима усмерено у инфраструктуру: 449 милиона € за саобраћај од чега 220 милиона € за путеве, 127 милиона € за железницу и 127 милиона € за авио саобраћај; 346 милиона € за енергетику, 217 милиона € за локалну инфраструктуру (вода, централно грејање и локални саобраћај). Уз то, договорено је да ће око 95 милиона € у концесионалним кредитима бити припремљено за инвестирање у здравство и образовање.*

Инвестиције ће подстаћи изградњу и ревитализацију поузданог енергетског система чији је циљ да постане важни извозник електричне енергије у региону који има укупни дефицит енергије. У току је израда новог закона о енергетском систему који ће бити усклађен са принципима ЕУ и који ће омогућити брзу либерализацију. У току овог процеса подстицаће се стварање мешовитих и концесионих предузећа. Потенцијалне области су развој гасовода, складишта гаса као и модернизација термо и хидро електрана.

Очекује се да ће ниво инвестиција порасти, будући да се убрзавају законодавне и тржишне реформе чији је циљ изградња модерног система телекомуникација које треба да задовољи нарасле потребе тржишне економије усмерене на потрошача. Очекује се да ће до 2005. бити уведена потпуно дигитална мрежа.

Процењује се да ће сва неопходна средства за инвестирање у телекомуникације и поштанске услуге бити обезбеђена из комерцијалних извора (властитих или позајмљених). Модернизација и изградња у другим инфраструктурним активностима ће у великој мери зависити од буџетских средстава, страних донација и меких кредита.

Инвестиције државе, домаћих предузећа и страних инвеститора у инфраструктуру ће имати директни и индиректни утицај на ниво економске активности, запосленост и смањење сиромаштва. Директни утицај ће укључивати раст БДП и већу запосленост. Вишеструки ефекти инвестиција у инфраструктуру на економску активност резултат су чињенице да се у изградњи инфраструктурних објеката углавном користе домаће сировине. Инвестиције у становање и у неке инфраструктурне објекте истовремено захтевају много радне снаге, што подстиче запошљавање, поготово полуквалификованих (сиромашнијих) радника. У смислу смањења сиромаштва још један значајни фактор је и повећана доступност и квалитет услуга у инфраструктурним делатностима.

Изградња инфраструктуре доприноси смањењу цена и повећава ефикасност економских активности на једној одређеној локацији. Модерна инфраструктура стимулише комерцијална улагања у индустрију и услужни сектор. Инвестирање води подизању општег нивоа развоја у одређеној области, а тиме и смањењу сиромаштва. У том контексту може се рећи да инвестирање у инфраструктуру представља један од генератора економске активности и запошљавања и смањења сиромаштва.

Све ове инвестиције не само да ће допринети запошљавању у периоду транзиције већ ће помоћи да се поставе темељи и за будући развој.

### **Стране директне инвестиције**

Очигледно је да још постоје значајне препреке за улазак нових предузећа. То су препреке у вези са политичким и законодавним ризиком. Иако је било значајних помака, још је потребно да се спроведу значајне законодавне и институционалне

реформе. Најважнији део реформи тиче се правосудног система јер нејасноће у овој области, укључујући и спорост у спровођењу судских одлука, представљају неке од највећих извора ризика за инвеститоре.

Србија је донела одређене законе који пружају гаранције и заштитне клаузуле за инвеститоре. Претходни Савезни закон о страним инвестицијама (из јануара 2002.), формално укључен у српски закон (2003) пружа правни оквир за инвестирање у Републици. Закон укида раније рестриктивне одредбе у вези са улагањем, изједначава поступак према страним инвеститорима; допушта трансфер и излазак из земље профита и дивиденди; пружа гаранције против експропријације и нуди царинске олакшице за увоз опреме која спада у капитал. Крајем 2002. године Влада Србије је усвојила нове пореске олакшице за стране инвеститоре.

Страни капитал је од суштинског значаја за реструктурирање реалног сектора, те је веома важно уклањање препрека страним улагањима како би се привукао интерес улагача. То значи да реформски напор није био ограничен само на објављивање ова два закона о страним инвестицијама. Неопходно је да се спроведу реформе великог броја закона који ће поправити укупно пословно законодавство и омогућити да предузећа из приватног сектора буду конкурентна и да њихов број расте.

Одржива краткорочна макроекономска стабилност јесте још један фактор који би требало да привуче директна страна улагања. Већ је речено да је инфлација оборена на веома низак ниво, да је спроведена широка либерализација цена, да је проглашена конвертибилност динара, либерализована спољна трговина и друго.

Иако је ниво укупних СДИ још увек скроман у поређењу са другим земљама региона, Србија би лако могла да их претекне.

#### **Укупни ниво СДИ (у милионима \$)**

2000.	20001.	2002.	2003.	2004.	2005.
60	160	550	1,000	1,300	1,600

СДИ бројеви за 2004. и 2005. су грубе пројекције.

*Стимулативна атмосфера за улагање се заснива на примени такозваних «12 заповести»: стабилна и предвидљива макроекономска политика, ефикасна и поштена (некорумпирана) влада; велико тржиште које расте, слобода тржишних активности, минимална контрола владе, поуздана инфраструктура, доступност квалитетних производних фактора, снажна валута, могућност да се исплаћују профити, дивиденде и камате; повољна пореска политика; слобода да се послови воде између тржишта.*

#### **Приватизација и инвестиције**

Директни ефекат приватизације је у првом моменту одређено смањење запослености у новоприватизованим предузећима, али приватизација истовремено ствара и предуслове за нова, здрава приватна улагања. Таква улагања воде отварању нових радних места, иако ће за то бити потребно извесно време. Очекује се да ће временом приватизована предузећа отворати значајан број нових радних места.

Закон о приватизацији усвојен 2001, који је наишао на широку одобравање као најбољи закон о приватизацији у поређењу са свим бившим социјалистичким земљама, већ је осигурао значајно поверење у процес приватизације.

Продаја великих друштвених предузећа требало би да буде завршена до краја 2006. Приватизација великих јавних предузећа требало би да почне 2005, што зависи од

завршетка реструктурирања као и од усвајања релевантних закона и оснивању законодавних институција. У току је рад на припреми закона и организовању институција.

Приватизација малих и средњих друштвених предузећа на аукцијској продаји је предуслов за убрзани раст МСП сектора. Очекује се да ће на овај начин бити приватизовано око 800 предузећа у току 2003, а да ће приватизација готово свих малих и средњих предузећа бити завршена 2004.

У наредном периоду држава ће продати своје мањинско учешће у предузећима које су процес приватизације започеле по претходним законима и тако ће довршити њихову приватизацију.

Министарство привреде и приватизације и Агенција за приватизацију највише се бави спровођењем севоухватног владиног плана приватизације и јачањем способности и капацитета потребних за спровођење овог захтевног задатка.

### Гринфилд инвестиције

Искуства транзиције у Источној Европи показала су да директне стране гринфилд инвестиције и нове директне инвестиције домаћих улагача представљају основно средство убрзаног привредног развоја и отварања нових радних места.

Нова предузећа нису под притиском прошлости. Она немају наслеђених дугова и организована су тако да максимирају профит. Без тих нових улагања, чак и приватизација постојећих предузећа не може да обезбеди предвиђени економски развој и отварање нових радних места.

*До сада највећа Гринфилд инвестиција је «бол пекцинг» која се обавезала да уложи 75 милиона €. «Меркатор», са инвестицијом од 38 милиона € и плановима за даље инвестирање у другим градовима осим Београда је највећи инвеститор у сектору малопродаје. Меркатор је до сада обезбедио 400 нових радних места. Тетра пак са улагањем од 30 милиона € спада међу најуспешније Гринфилд инвестиције. Ефикасност запослених у овом предузећу је висока и за европске стандарде а предузеће такође и извози у Босну и Херцеговину, Македонију, Грчку и Немачку.*

До сада је број новоформираних предузећа био мањи од очекиваног. Министарство за економске везе са иностранством покушава да обезбеди услове за помак у том погледу кроз убрзане напоре за унапређење инвестиционе климе и развој стратегије за промоцију инвестиција која ће бити боље таргетирана, са нагласком на активним мерама, настављајући истовремено текуће напоре на јачању конкурентности српске привреде. Ово ће се одвијати у тесној сарадњи са Министарством за привреду и приватизацију које је преузело на себе израду Индустријске стратегије за Републику Србију, из које као кључни резултат треба да произађу акциони планови за индустријски раст по секторима, укључујући између осталог:

- Развој мањих индустријских капацитета.
- Одрживост средњих и крупних индустријских капацитета.
- Промоција одређених индустријских сектора.
- Опоравак индустријских предузећа која слабо послују.
- Развој предузетништва.
- Заштита животне средине (промоција производње која не загађује животну средину).



- Једнаке могућности запошљавања.
- Промоција извоза.

## **Сектор малих и средњих предузећа као покретач нових радних места**

### **МСП стратегија**

Влада Србије је почетком 2003. године усвојила «Стратегију развоја малих и средњих предузећа и предузетништва у Републици Србији за период од 2003. до 2008.» Основни циљ ове стратегије јесте да пружи оквир за стварање одрживог, конкурентног на међународном тржишту и оријентисаног на извоз сектора малих и средњих предузећа и предузетништва (у даљем тексту МСП сектор) у наредном петогодишњем периоду.

У том циљу Влада Републике Србије као основни стратешки циљ дефинисала је развој МСП сектора до краја 2007. уз повећање укупног броја малих и средњих предузећа са око 270 000 (2002) на око 400 000.

- Давање приоритета развоју сектора који значајно могу да унапреде запошљавање и стимулишу економски развој: прерада пољопривредних производа, индустријска производња, туризам и електронски бизнис (е-бизнис).
- Јачање организованог система подршке МСП сектору развијањем капацитета институција овога система на свим нивоима.
- Уклањање правних препрека раду предузећа и приватних предузетника стварањем новог правног окружења који ће олакшавати, а не као до сада отежавати развој МСП сектора.
- Имплементација реформи јавних услуга како би се побољшала ефикасност пружања услуга и значајно смањиле административне и бирократске препреке са којима се МСП сектор суочава.
- Повећање конкурентности МСП сектора кроз програме за развој управљања предузећима и усвајање система квалитета и иновација.
- Јачање везе између образовног система и научноистраживачког система МСП сектора.
- Стимулација продаје производа и услуга МСП сектора на локалном тржишту бољим повезивањем између великих предузећа и МСП активности као што су подуговарање, стварање услова за веће учешће МСП сектора у јавним набавкама и већој продаји потрошних добара из МСП сектора.
- Каналисање сиве економије у редовне токове.
- Промоција активности које помажу развоју МСП сектора кроз сталну медијску кампању

### **Финансирање МСП**

Недостатак финансијских средстава један је од највећих проблема са којима се суочавају мала и средња предузећа и предузимачи у Србији. Оснивањем Гаранцијског фонда за МСП са циљем да се повериоцима обезбеде гаранције за део кредита одобрених малим и средњим предузећима која имају потенцијал за раст али не испуњавају захтеве за добијање кредита од банака, овај проблем ће се донекле ублажити. Стога је важно капитализовати фонд што је пре могуће укључујући и средства добијена као међународна помоћ.

Приватни сектор остаје најважнији извор финансијских средстава за развој МСП сектора. Стога, као што је раније поменуто, од суштинске је важности да се што је могуће пре доврши реформа банкарског система.

*Стварање правног оквира за оснивање и рад институција за микрофинансирање би омогућило већу доступност финансијских средстава сиромашнијим грађанима и предузетницима путем микрокредитирања које пружа повољније услове и једноставније процедуре од банковних кредита, мада су услови и даље строги. У већини суседних земаља, као и у Црној Гори добра воља донатора да обезбеде средства за микрофинансирање, преко НВО и других институција осим банака, водила је стварању правних услова за ове активности. Микрофинансирање је такође подржано и кроз «Стратегију развоја малих и средњих предузећа и предузетништва у Републици Србији за 2003 – 2008.»*

У току 2003. приступ капиталу за микропредузећа и за самозапошљавање значајно је побољшан у извесним регионима у Србији. Сада постоје три велике финансијске институције које одобравају микрокредите: ПроКредит Банк, Опортјунити Интернешнал и Национална штедионица.

### **Имплементација МСП стратегије**

Осим Министарства за привреду и приватизацију, Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа и предузетништва такође је одговорна за имплементацију стратегије на националном нивоу.

Регионалне МСП агенције и центри ће подстицати и служити као катализатори пружања конкретне помоћи власницима и менаџерима малих и средњих предузећа као и предузетницима. Стога је од суштинске важности да се та мрежа оснажи и прошири као и квалитет и разноврсност пружених услуга. До краја 2002. отворено је десет регионалних агенција и центара у: Београду, Крагујевцу, Крушевцу, Нишу, Новом Пазару, Новом Саду, Суботици, Ужицу, Зајечару и Зрењанину.

На регионалном и локалном нивоу локална управа ће имати значајну улогу у подстицању развоја МСП, при чему ће јој значајну помоћ пружати мрежа регионалних агенција, центара и канцеларија за развој МСП која би давала информативне и саветодавне услуге и такође обезбеђивала програме обуке (директно или индиректно преко квалификованих пословних саветника) за овај сектор.

### **Легализација сиве економије и запошљавање**

Удео сиве економије у Србији је још веома велики. Потребно је сиву економију постепено укључити у формални сектор. То ће бити могуће стварањем услова који ће обесхрабрити грађане, предузећа и раднике да раде на неформалном тржишту. Оптимална стратегија за укључивање сиве економије у редовне токове подразумева како стимулативне, тако и казнене мере.

Зараде у сивој економији су значајно веће него на формалном тржишту рада, поред осталог и због избегавања пореза. Нагласак би требало да буде на уклањању пословних препрека које делују обесхрабрујуће и тиме доприносе ширењу сиве економије. Дерегулација економских активности и транспарентније институције ће такође имати позитивно дејство на смањење корупције. Стога широко заснована борба против сиве економије почиње стварањем услова за динамичнији свеобухватни развој приватног сектора. Увођење пореза на додату вредност, смањење пореза и доприноса заједно са проширењем пореске основце и побољшаном наплатом и контролом јавних прихода

(као и строжих казни) умаћиће привлачност сиве економије и подићи трошкове пословања у овом сектору.

Развој малих и средњих предузећа и предузетништва, као и пораст економске ефикасности предузећа доведиће до пораста зарада и отварања нових радних места у формалном сектору. Ово ће такође умањити привлачност сиве економије.

Другим речима, динамика смањења сиве економије биће тесно повезана са динамиком довршења транзиционих мера.

### **Пољопривреда као извор новог запошљавања**

Значај пољопривреде је у Србији изиетан имајући у виду да она са једном четвртином учествује у стварању БДП (25.1% у 2001. години). Одрживи развој приватног пољопривредног сектора биће кључни елемент у доприносу смањења руралног сиромаштва. Визија будућег стања пољопривреде је јасно исказана Законом о пољопривреди, који ће представљати смерницу за доношење политика и програма, поставити референтне нивое у односу на које ће се пратити напредак и омогућити пољопривредним произвођачима и сектору пољопривреде у целини да праве дугорочне планове са већим степеном сигурности, и створити оквир за функционисање политике подршке.

Неки од циљева који се на то односе су:

**Повећање профитабилности пољопривреде и прехранбене индустрије** биће остварено кроз подршку примењеном истраживању и примени резултата истраживања; кроз унапређење вештина постојећих и будућих пољопривредних произвођача; обезбеђивање техничких и пословних савета; и обезбеђивање размене тржишних информација.

**Заштита здравља људи и животне средине и стварање статуса земље са здравом храном** за потребе Републике Србије у међународној трговини ће бити остварена кроз контролу заразних болести животиња и болести изазваних конзумирањем хране; контролом пољопривредних штеточина и болести; минимизирањем нежељених ефеката пестицида, ветеринарских лекова и адитива у храни. Принцип пуне хармонизације са ЕУ биће остварен као дугорочни циљ.

**Повећање ефикасности и инвестиција у производњи и преради** биће остварено кроз завршетак процеса приватизације агрокомбината и прерађивачке индустрије.

**Подстицање оптималне и ефикасне употребе ресурса за производњу која обезбеђује највеће економске ефекте** развојем тржишно оријентисане пољопривреде која омогућава чланство Србије у Светској трговинској организацији (СТО) и Европској унији. Ово захтева реформу царина и подршке пољопривреди. **Промовисање оптималног коришћења земљишта** путем закупа и продаја, чиме се подстиче формирање рентабилних фарми. **Рационална употреба водених ресурса** обезбедиће се стварањем одговарајућих структура и механизма како би се омогућило ефективно управљање главним речним системима, заштитом од поплава и одводњавањем, одржавањем примарне и секундарне инфраструктуре за наводњавање и одводњавање уз алокацију права коришћења и управљање дистрибуције воде пољопривредним произвођачима.

**Стварање конкурентских и ефикасних тржишта за пољопривредне сировине и производе**, утврђивањем цена у складу са квалитетом, успостављањем маркетинг организација произвођача, независном верификацијом анализе квалитета производа и праћење монополистичког понашања на тржишту пољопривредних производа.

**Заштита обрадивог земљишта, хабитата, резервата за дивљач и подршка производњи и продаји органских производа.** Заштита ће бити саставни део пољопривредне и руралне политике. Подршка органској производњи ће бити капитализована због ниске употребе вештачких ђубрива у претходном периоду и укључиваће адекватне стандарде и сертификационе системе.

**Стварање услова за кредитну подршку пољопривредним произвођачима.** Подршка помоћу реформисане саветодавне пољопривредне службе ће бити обезбеђена кроз помоћ у изради пословних планова, као и стварањем услова за развој организација за микрофинансирање.

Остваривање ових циљева ће стимулисати запошљавање и економски раст и повећати социјално благостање у руралним подручјима (са посебним нагласком на емиграциона, погранична и брдско-планинска подручја)

### **Стратегије развоја на локалном нивоу као механизам за стварање нових радних места**

Регионалне разлике у типу и структури незапослености као и у тржишним предностима сугеришу потребу да се пронађу другачији приступи и решења. Стога, свеукупне промене привредног система које имају за циљ да подстичу развој и запошљавање би требало да буду допуњене подстицајима на локалном нивоу.

Локалним иницијативама и мерама, општине могу подстицати стварање повољног окружења за повећање привредних активности и тако повећају привлачност општина и региона за домаће и стране улагаче.

Стога би било корисно да општине или групе општина сачине стратешке планове социјалног, економског развоја и уређење земљишта које омогућава и олакшава пословно одлучивање потенцијалних улагача. У овом тренутку, већина локалних управа није развила стратегије за подстицање запошљавања. Стога је важно сачинити акционе планове спровођења ССС и на општинској и/или међуопштинској основи који би служили као надградња концепата и мера претстављених у националној стратегији и који би били прилагођени локалним условима. Овај инструмент планирања требало би да нагласи конкретне активности, потребе и циљеве развоја. Такав план требало би да узме у обзир:

- директно улагање у инфраструктуру са циљем да се регион учини привлачнијим за потенцијалне инвеститоре;
- самопромоција (активности које немају за циљ само да информишу већ и да привуку заинтересоване улагаче);
- директна подршка привредним активностима (изнајмљивање земљишта и објеката под извесним концесијама локалним и страним институцијама, банкама или осигуравајућим друштвима, оснивање индустријских зона, инкубатор пословни центри, концесије, ослобађање од градских и општинских такси и сл.);
- пружање подстицаја за развој малих и средњих предузећа и предузетника.

Без акционих планова на локалном нивоу, биће тешко да се путем ССС створе нове могућности за запошљавање. Иницијативе за конкретне програме запошљавања треба да долазе са регионалног и локалног нивоа. Децентрализирана подржава идентификацију нових и ефикасних решења за проблеме за које нема општих рецепата.

Локалне власти би такође требало да повећају међусобну сарадњу како би нагласиле и обезбедиле подршку реформама и важним пројектима.

## 1.2. Развој ефикаснијег тржишта рада

### 1.2.1. Стање и проблеми

#### Формално тржиште рада и незапосленост

Тржиште рада је основни канал преко кога привредни раст утиче на сиромаштво. Доходак од рада представља основну детерминанту животног стандарда.

Формално тржиште рада у Србији карактеришу следеће чињенице: релативно низак ниво радне ангажованости становништва; висока незапосленост и њен континуиран раст; велика прикривена незапосленост; ниско учешће запослености у приватном сектору; ниске зараде; ниска мобилност радне снаге.

Табела 1. приказује стопе партиципације и стопе незапослености које су дефинисане на два начина: према стандарду Међународне организације рада (МОП) и према самодекларисању испитаника. Стопа партиципације рачуната као однос броја активног и радно способног становништва (мушкарци од 15-59 и жене од 15-54 година старости) према дефиницији МОП износи 62,2%, док је према самодекларисању нешто већа и износи 65,2%. Међутим, оно што је посебно значајно истаћи јесте да је стопа незапослености према дефиницији МОП знатно мања у односу на стопу незапослености према самодекларисању.

**Табела 1. Стопе партиципације и незапослености у Србији у 2002.**

	МОП	Самодекларисање
Стопа партиципације	62.2%	65.2%
Стопа незапослености	8.4%	23.3%

**Напомена:** МОП - Међународна организација рада; Стопа незапослености рачуната је за мушкарце од 15 до 59 година старости и жене од 15 до 54 година.

**Извор:** АЖС 2002.

У чему је разлика? Разлика је у томе што дефиниција МОП, која обезбеђује међународну упоредивост полази од тога да су незапослена лица она лица која нису радила у референтном периоду, активно су тражила посао и била су спремна да почну да раде ако би им неко понудио посао. Таквих лица је било 256 хиљада, док је оних који су се декларисали као незапослени, а део њих је радио, било 745 хиљада<sup>40</sup>. То значи да само трећина декларисаног броја незапослених представља стварно незапослена лица. Тако је стопа незапослености према дефиницији МОП, која обезбеђује међународну упоредивост и реалније одсликава стварно стање на тржишту

<sup>40</sup> Овај податак о 745.000 незапослених који је процењен из АЖС веома је близак броју регистрованих незапослених, којих је у мају 2002. године било око 800.000.

рада, износила 8,4%. Значајно је напоменути да је ова стопа незапослености нешто нижа од стопе незапослености (дефинисаној на исти начин) на коју упућују подаци из Анкете о радној снази (АРС) из 2002, која је износила 11,9%. Истовремено, према званичним подацима Републичког завода за тржиште рада, регистровано је преко 900.000 незапослених, тако да је стопа незапослености преко 27%.

Дугорочна тенденција умереног пада укупне запослености и раста незапослености из претходне деценије настављена је и у периоду 2000-2002. И поред реалног раста БДП, укупна запосленост опала је за 1,6% у 2002. у односу на 2000. годину. Пад укупне запослености у овом периоду превасходно се дугује смањењу запослености у друштвеном и државном сектору, будући да је запосленост у приватном сектору порасла. Запосленост у приватном сектору у овом периоду повећана је за 21,4%, а њено учешће у укупној запослености порасло је са 23,8% у 2000. на 29,4% у 2002. години. У истом периоду дошло је до реалног раста зарада запослених за преко 50%.

За кретање и структуру запослености значајно је указати и на релативан значај нестандартних облика запошљавања, као што јесу рад на одређено време, повремено или сезонско запошљавање. Подаци из АЖС показују да ови облици запошљавања немају занемарљив значај као у претходном периоду, јер су чинили 28,9% укупне запослености<sup>41</sup>. Ови облици запошљавања омогућују већу флексибилност у запошљавању и ефикасније задовољавање тражње за радом.

Прикривена незапосленост у државним и друштвеним предузећима према ранијим проценама износила је око једне трећине запослених. Висока заштита запослених утицала је на неефикасно коришћење људских ресурса, док су запослени били заштићени од конкуренције у оквиру самих предузећа, као и од конкуренције између запослених и незапослених. Високи трошкови ослобађања од вишкова запослених према ранијим законским решењима падали су на терет предузећа, која су најчешће била у веома лошој финансијској ситуацији, те су стога одлагали процес ослобађања од вишкова. Такви услови подстакли су ширење сиве економије на категорију запослених који су имали обезбеђено потпуно здравствено и социјално осигурање у формалном сектору. У процесу структурног прилагођавања, отпуштањем вишка запослених подстаћи ће се ефикасност, што ће довести до раста зарада стварно запослених радника, а прикривено незапослени постаће стварно незапослени.

Велики број незапослених, вишак запослених, као и велики број избеглица и интерно расељених лица вршили су јак притисак на формално тржиште рада стварајући велику понуду рада у односу на ниску тражњу за радом<sup>42</sup>. Велики несклад између понуде радне снаге изражене бројем незапослених и тражње за радном снагом изражене бројем слободних радних места може се сагледати кроз анализу квантитативних и квалитативних фактора. Квантитативни фактори могу се анализирати кроз однос незапослених и слободних радних места. Број стварно незапослених у 2002. био је у просеку преко 7 пута већи од броја слободних радних места или тражње за радом. Квалитативни фактор неравнотеже огледа се у чињеници да је, и поред овако велике дискрепанце између понуде и тражње, 16,8% слободних радних места остало непопуњено у 2002. години. Несклад између понуде и тражње за радном снагом, објашњава се неадекватном квалификационом структуром незапослених која не

<sup>41</sup> Према подацима АРС за 2002. годину, запошљавање на одређено време и запошљавање са скраћеним радним временом имали су маргинални значај, будући да је оно учествовало у укупној запослености са само 5%, односно 1%, респективно.

<sup>42</sup> Према подацима UNHCR, укупан број расељених лица са Косова и Метохије износи око 220.000, при чему око половина њих, представља потенцијално повећање понуде радне снаге на тржишту рада у Србији.

одговара у потпуности квалификационој структури тражње. Овај неповољан процес усклађивања понуде и тражње био је додатно отежан ниском географском мобилношћу радне снаге, која је превасходно резултат недовољне регионалне развијености привреде и неразвијености тржишта станова.

У складу са опадањем укупне запослености у Србији, дошло је до континуираног раста незапослености у периоду 2000-2002. Укупан број регистрованих незапослених у 2002. износио је 843 хиљаде, што је за 16,8% више у односу на 2000. годину. Међутим, на основу података АЖС само трећина декларисаног броја незапослених представља стварно незапослена лица, будући да значајан број регистрованих незапослених је пријављен код Завода за тржиште рада због остваривања права на здравствено осигурање (и новчану надокнаду), а заправо ради на неформалном тржишту рада. Због тога, у даљем тексту анализираћемо карактеристике стварно незапослених лица на основу података АЖС, а не оних незапослених који су се тако декларисали, а активно су учествовали на тржишту рада.

Структура незапослених лица врло је неповољна. Најзначајније карактеристике незапослености у Србији у 2002. години су:

**Дугорочни карактер** незапослености, будући да преко трећине незапослених лица тражи посао више од годину дана. Овакав дугорочни карактер незапослености у Србији представља велики економски и социјални проблем који може имати дубоке импликације како на застаривање знања, тако и на интензитет коришћења расположивих људских ресурса, а посебно на социјалне реперкусије незапослености.

**Доминантно учешће најмлађе старосне групе** (15-25 година) у укупној незапослености (40.7%). Ова старосна група имала је три пута већу стопу незапослености у односу на просечну стопу незапослености (25,9% према 8,4%). Ова изузетно висока стопа незапослености указује да су млади у Србији у знатно тежем положају у односу на земље у транзицији, али такође имплицира расипање људских ресурса оних старосних категорија које би требало да дају највећи допринос економском и социјалном развоју друштва.

*Битно је да се нагласи још једна посебно угрожена група незапослених – млади. Подстицање привредног раста и смањење незапослености имаће и једну индиректну функцију: спречавање ерозије постојећих радних ресурса и задржавање младих људи који напуштају земљу. Процењује се да их је у последњој деценији отишло око 300.000. Посебну тежину овом процесу даје чињеница да је међу њима велики број високо образованих.*

**Релативно високо учешће групе ниског образовног профила** (испод средњег образовања) у укупној запослености. Незапослени са образовањем нижим од средњег нивоа чинили су 19,2% укупног броја незапослених у 2002. години. Међу њима доминирају неквалификовани и полуквалификовани радници чије ће запошљавање бити отежано у процесу реструктурирања привреде и радне снаге будући да модерне индустрије захтевају квалификовану радну снагу. Поред тога, учешће незапослених који су претходно били запослени износило је 44% у 2002. години, и оно је повећано због отпуштања вишка запослених.

У поређењу са земљама у транзицији, вредновање највишег образовног профила у Србији кроз њихове зараде је релативно високо<sup>43</sup> и знатно веће у односу на земље у

<sup>43</sup> Релативни односи зарада запослених према њиховим карактеристикама биће дате на основу података АЖС из 2002. полазећи од Минцерове једначине. Месечна зарада запослених у њиховом основном послу изражена у

транзицији<sup>44</sup>. Зараде запослених у формалном сектору, са завршеним факултетом у односу на зараде запослених са средњим нивоом образовања (референтна варијабла) биле су веће, *ceteris paribus*, за 56,2% у 2002. години.<sup>45</sup>

На основу ових резултата може се закључити да је улагање у људски капитал, односно у образовање један од битних начина изласка из сиромаштва, будући да тржиште рада награђује високо образовање.

### Незапосленост по полу

Анализа незапослености показује да је, посматрано по полу, стопа незапослености жена била је већа од стопе незапослености мушкараца (9,6% према 7,5%). Жене у Србији теже су долазиле до посла од мушкараца, иако је образовна структура незапослених жена била боља у односу на мушкарце (8,3% незапослених мушкараца и 14,8% незапослених жена има образовање веће од средњег нивоа).

Посматрано по полу, запослене жене у 2002. години мање су зарађивале у односу на запослене мушкарце, *ceteris paribus*, за 24,5%. Део ове разлике може се објаснити већим бројем часова рада мушкараца у односу на жене. Резултати показују да су оцењене разлике у зарадама мушкараца и жена међу најнижим у поређењу са другим земљама у транзицији.

*Крстић је анализирао детерминанте зарада и кретање разлике у зарадама по полу у Србији током периода од 1995. до 2002. године користећи Анкету о радној снази<sup>46</sup>. Мушкарци су имали у просеку предност у заради по сату над женама у висини од 9,3% у 1995. години односно 9,9% у 2002. години. Међутим, разлика у зарадама између мушкараца и жена који имају исте карактеристике (тј. образовање, радно искуство, ниво вештина итд.) показала се нешто већом (11,5% у 1995. односно 16,9% у 2002) у односу на разлику у зарадама по полу која није прилагођена за разлике између мушкараца и жена у образовању, радном искуству и сл. То сугерише да су карактеристике запослених жена вероватно нешто боље од оних код мушкараца. Подаци указују на значајан раст разлике у зарадама по полу за готово једну половину. Дакле, спор процес транзиције ка тржишној економији није био без утицаја на разлику у зарадама између мушкараца и жена. Иако се разлика у зарадама по полу коригована карактеристикама мушкараца и жена значајно повећала током посматраног периода, ова разлика је још увек једна од најнижих међу земљама у транзицији.*

### Ниво зарада – државни/друштвени сектор наспрам приватног сектора

Зараде запослених у приватном регистрованом сектору у односу на друштвени и државни сектор биле су веће, цетерис парибус, за 29,2% у 2002. години. Овај релативни однос зарада запослених у приватној својини у односу на друштвени и државни сектор је релативно висок у односу на стандарде других земаља у транзицији<sup>47</sup> и може бити значајан за привлачење и одржавање веома квалитетне радне снаге у приватном сектору.

---

динарима представљена је као функција следећих варијабли: пол, године старости, ниво образовања, локација (урбано/рурално), регион, делатност, сектор својине фирме у којој раде и часови рада.

<sup>44</sup> Види Newell. A. and Reilly B. (1999), Returns to Educational Qualifications in Transitional Economies, Education Economics, Vol.14.

<sup>45</sup> У 2002. години, на основу података АРС, ова разлика у зарадама запослених са највишим нивоом образовања у односу на зараде запослених са средњом школом, под осталим непромењеним условима, била је нешто нижа и износила је 51,4%.

<sup>46</sup> Види: Krstic (2002), Ph. Dissertation, An Empirical Analysis of the Formal and Informal Labour Markets in FR Yugoslavia (1995-2000), University of Sussex, Brighton; The World Bank (2003), The Gender Pay Gap in the Transitional Countries, Mimeo, 2003.

<sup>47</sup> Види: Adamichik and Bedi, 2000, Wage differentials between the public and private sectors: evidence from an economy in transition, Labour Economics, 7, 203-224.



Какви су ефекти запошљавања у приватном сектору на сиромаштво? Са повећањем удела запослених у домаћинству, који раде у приватној регистрованој фирми, запажа се да се повећава њихова потрошња у односу на запослене у предузећима у друштвеној и државној својини у просеку за 18%, а смањује индекс сиромаштва. Овај ефекат расте ако се крећемо од најсиромашнијег ка најбогатијим делу становништва. На основу ових резултата можемо закључити да је запошљавање у приватном сектору један од начина повећања прихода и потрошње домаћинства и изласка из сиромаштва.

## **Сива економија и сиво тржиште рада**

### *Узроци сиве економије*

У периоду дубоке економске кризе у Србији, током 90-их сива економија је била главна стратегија преживљавања знатног дела становништва, феномен који се због тога толеришао од стране државе и постао дубоко укореена филозофија понашања знатног дела популације.

Успостављање макроекономске стабилности у 2001. – 2003. години, затим конкретни потези у области економске политике везани за унификацију девизног тржишта, стварање новог банкарског система, реформа пореског система, посебно за смањење оптерећења зарада порезима, као и дерегулација радних односа умањили су значај генератора сиве економије у Србији из претходног периода. Снажан подстицај сивој економији, међутим, и даље долази од раширене корупције и криминала, односно, од неефикасног функционисања правне државе.

Истовремено, у Србији је сива економија и даље један од главних начина преживљавања најсиромашнијег дела становништва<sup>48</sup>, али такође и начин увећања профита путем избегавања државних дажбина оних категорија становништва који нису материјално угрожене.

### *Размере и карактеристике сиве економије*

На основу података АЖС процењено је да је око милион људи у Србији у 2002. години било ангажовано у сивој економији, што представља нешто мање од трећине (30.6%) оних који су активно учествовали на тржишту рада<sup>49</sup>. Поред тога, 10.8% лица која имају основни посао (било у регуларној економији било у сивој економији), имало је додатни посао у сивој економији. Ове цифре свакако указују да сива економија у Србији и даље има значајне размере. Посматрано према типу насеља, сива економија је била знатно мање распрострањена у граду (38%), у односу на остала подручја (62%), а посматрано према делатности највише је била заступљена у пољопривреди (49%), трговини (13%), занатству и услугама (10%). Сива економија је била више раширена код нижих профила образовања у односу на формални сектор, будући да је у сивој економији 48% лица имало најнижи ново образовања, док је у формалном сектору тај проценат више него двоструко нижи (22%).

Атрактивност сивог тржишта рада лежи у чињеници што су просечне зараде по часу биле веће за 28% у односу на формално тржиште рада и износиле су 83 динара или 1.3 USD. Веће зараде на час на неформалном у односу на формално тржиште рада, поред осталог, потичу из утаје пореза. Друга важна карактеристика сиве економије, јесте да

<sup>48</sup>Избегавање плаћања дажбина према држави није примарни мотив, већ последица бављења сивом економијом овог најсиромашнијег дела становништва.

<sup>49</sup>Обухваћене све категорије активног становништва (без незапослених)

адекватније вреднује људски капитал (образовање) будући да су просечне зараде на час највишег образовног профила биле преко два пута (2.7) веће од зарада средњег нивоа образовања, а више него двоструко веће од зарада запослених са факултетом у формалном сектору<sup>50</sup>.

#### *Утицај сиве економије на сиромаштво*

Сиромаштво је било више распрострањено међу онима чији је основни посао био у сивој економији у односу на запослене у регуларној економији. Ризик сиромаштва запослених у сивој економији (Табела 2) био је за више од трећине већи у односу на ризик сиромаштва просека запослене популације, а дубина и оштрина сиромаштва већа него код запослених у регуларној економији. Овако велики удео сиве економије међу сиромашним запосленима јасно указује да је сива економија и даље основна стратегија преживљавања значајног дела сиромашног становништва.

**Табела 2. Сива економија и сиромаштво у Србији у 2002. години (у %)**

	% МНО	% сиромашних	Релативни ризик сиромаштва	Структура Структура запослених	Структура сиромашних запослених	Дубина сиромаштва	Оштрина сиромаштва
<b>Запослени у:</b>							
Регуларној економији	14.7	7.3	-16.4	69.4	58.0	1.4	0.4
Сивој економији	22.7	12.0	37.1	30.6	42.0	2.5	0.8
Укупно	17.2	8.7	-	100	100	1.7	0.6

**Напомена:** Запослени су дефинисани као лица која су у референтној недељи обављали било који посао за новац или неку другу корист у природи. Подаци се односе на запослене преко 15 година старости. Релативни ризик сиромаштва је рачунат као процентуални пораст (пад) индекса сиромаштва референтне групе у односу на просечан индекс сиромаштва запослених.

**Извор:** АЖС 2002.

Основна карактеристика тржишта рада у Србији је његова сегментација на формално тржиште рада и неформално, односно 'сиво' тржиште рада. Наиме, релативна инертност формалног тржишта рада, затим доскорашња ригидна регулатива радних односа, као и ниске зараде и релативно високи порези и доприноси на зараде из претходног периода били су главни подстицаји за функционисање и ширење неформалног тржишта рада. Висок степен неравнотеже између понуде и тражње за радом, уз велику прикривену незапосленост и значајне размере неформалног тржишта рада указују на нефункционисање формалног тржишта рада, односно, указује на то да тржиште рада не врши оптималну алокацију људског фактора. У структури сиромашних запослених, лица ангажована у сивој економији чинила су 42% у 2002. години. Овако велики удео сиве економије међу сиромашним запосленима јасно указује да је сива економија и даље основна стратегија преживљавања значајног дела сиромашног становништва. Преплитање формалних и неформалних компонената на тржишту рада замагљује стварне односе на том тржишту и отежава вођење ефикасне политике тржишта рада од стране државе. Висок степен сегментације тржишта рада на формални и неформални део од посебног је значаја за предстојеће реформе и будућу политику на тржишту рада.

<sup>50</sup> Зараде запослених са факултетом у формалном сектору биле су веће за око 50% у односу на зараде средњег нивоа образовања

## 1.1.2. Циљеви и стратешки правци – политике запошљавања и тржиште рада

### 1.1.2.1. Полазни ставови

Основа за смањење незапослености је унапређење економске ефикасности и привредног раста. Брже и масовније запошљавање представља битан циљ ове стратегије, будући да је незапосленост један од основних узрока сиромаштва и искључености у Србији. Подстицање запошљавања не представља изоловани циљ економске политике него пројекат друштва за чију реализацију је битно постојање «широког партнерства». Политика запошљавања обухвата све мере које директно или индиректно утичу на обим и структуру запошљавања и не треба да буде сведена на политику тржишта рада (радно законодавство, пасивне и активне мере). Неопходно је мере које су усмерене на подстицање запошљавања поставити у контекст опште економске реформе да би се утврдили елементи конзистентне политике запошљавања. Сваки парцијални приступ би био контрапродуктиван и изазвао би додатне трошкове.

Политика запошљавања се заснива на «четири стратешка стуба»:

- развијању предузетништва;
- побољшању радних способности незапослених радника;
- унапређењу способности прилагођавања и мобилности тржишта рада и незапослених;
- стварању једнаких шанси за запошљавање жена и мушкараца.

Поменута политика требало би да афирмише читав низ права која проистичу из радних односа (право на праведне и повољне услове рада, забрану било ког облика дискриминације, право на синдикално удруживање, заштиту на раду, итд.), и побољша положај појединих категорија становништва које су нарочито угрожене сиромаштвом (жене, особе за инвалидитетом, Роми, млади и др.).

#### *Структура постојеће незапослености*

Незапосленост у Србији није ни фриксиона ни циклична, већ транзициона и структурна. Масовна дугорочна незапосленост указује на велике проблеме у привредном расту. Да постоји поменути структурни проблем на тржишту рада указује чињеница да је у 2002. години упркос високој стопи незапослености 77.888 слободних радних места остало непопуњено. Део узрока ове непопуњености налази се и у ангажовању ових профила радника на сивом тржишту рада.

#### *Спречавање масовне нове незапослености («вишкови»)*

Транзициона незапосленост је посебан облик структурне незапослености. Она није везана за неке појединачне регионе или привредне гране, него има узроке у променама привредног и друштвеног система и процеса структурног прилагођавања који је тиме подстакнут.

Приватизација, дерегулација и либерализација тржишта, као и доследнија примена стечајног законодавства, ће повећати постојећу незапосленост. Структурна прилагођавања ће значити губитак посла за део радника (процене су од 100.000 до 600.000 људи). Посебно ће бити погођени они региони у којима су се налазили «социјалистички гиганти» и за које је највећи број радника био везан (око 60% запослених у индустрији ради у великим предузећима). Неопходно је да се спречи да

радници који остану без посла у овом процесу не пређу у категорију дугорочно незапослених.

### 1.1.2.2. Институционалне промене на тржишту рада у циљу подстицања предузетничке климе

Успостављање система установа које одговарају захтевима тржишне привреде и слободног предузетништва подразумева и промене у области тржишта рада. Свака ригидност у овој области на дужи рок резултира незапосленошћу и падом продуктивности. Политика тржишта рада не ствара нова радна места, већ учествује у стварању могућности које стимулативно делују на ново запошљавање. Тражња за радом зависи и од институционалних карактеристика тржишта рада. Ово се обично занемарује и сматра се да је битно само да се подстакне привредни раст и да је тиме проблем запошљавања решен. Ствари су сложеније и институционална решења која регулишу тржиште рада од великог су значаја за ново запошљавање. Привредни раст јесте претпоставка али није довољан услов новог запошљавања.

Промена институционалног оквира у области тржишта рада и радних односа треба да буде усмерена на три циља:

- омогућавање веће флексибилности овог тржишта у погледу зарада и запослености;
- подстицање тражње предузетника за радом и
- побољшање ефикасности рада.

Први корак у правцу успостављања другачијег начина регулисања односа на тржишту рада је учињен Законом о раду.

*Закон о раду ступио је на снагу 13. децембра 2001. године. Овим законом је процес запошљавања значајно поједностављен. Закон дефинише основне критеријуме за заснивање радног односа (узраст, радну способност, забрањује се дискриминација према полу, нацији, религиозном опредељењу и слично), утврђује основна права и обавезе уговорних страна, а послодавцима се оставља слобода да одређује све остале параметре уговора о раду. Омогућени су и различити облици флексибилног запошљавања (ангажовање радника са непуним радним временом, рад на одређено време, рад код куће, рад по уговору и слично). Поједностављена је процедура отпуштања радника, а смањен је и износ отпремнина који се исплаћује радницима који остају без посла. Минималну зарату утврђују споразумно Влада Републике Србије, репрезентативни синдикат и репрезентативно удружење послодаваца. Ако се не постигне споразум минималну зарату утврђује Влада Републике Србије. Минимална зарада утврђује се за пуно радно време и за стандардни учинак, а за рок од најмање шест месеци. Остале зараде су препуштене процесу колективног преговарања. Синдикати и послодавци могу да закључе општи, грански и појединачни колективни уговор. Пооштрени су услови за боловање, као и казне за послодавце уколико се не поштују одредбе закона.*

Упркос постојању формалних предуслова за функционисање флексибилнијег тржишта рада у пракси нема видљивијих промена. Одредбе закона се не примењују јер својинска трансформација још није завршена. Постојеће управљачке структуре у неприватизованим фирмама нису подстакнуте да мењају обим и структуру запослености.

Значајан корак ка комплетирању институционалног амбијента у области тржишта рада представља недавно усвојени Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Предвиђена је изrada и Закона о безбедности и здрављу на раду, Закона о синдикатима и удружењима послодаваца, Закона о мирном решавању колективних и индивидуалних радних спорова, Закона о штрајку, Закона о

запошљавању лица са инвалидитетом. Битно је да се има у виду да ове промене не захтевају нека додатна финансијска средства.

### **1.1.2.3. Механизми тржишта рада**

Кључ ефикаснијег тржишта рада лежи у побољшању услова који омогућавају функционисање механизма рада. Мере за побољшање услова су усмерене ка два циља: побољшању квалитета понуде рада и промени њене структуре како би одговарала модерној тржишној економији, као и побољшању њене флексибилности.

Активне мере подстицања запошљавања потребно је делегирати на регионалне и локалне нивое, који ће развити властите програме запошљавања, како би они били, што је више могуће, усмерени према циљним групама.

### **Прелазак са пасивних на активне мере**

Новчану надокнаду у случају незапослености<sup>51</sup> прима мали број лица тако да ова мера није у стању да обави своју функцију привремене социјалне заштите незапослених лица. Према плану Републичког завода за тржиште рада за 2003. годину учешће планираних расхода за осигурање и остваривање права незапослених у укупним расходима износи 85% и њиме треба да буде обухваћено 81.000 незапослених. Такав распоред употребе средстава ограничава стварне могућности за коришћење активног подстицања запошљавања. Пасивне мере не могу дакле много да учине у решавању социјалних проблема незапослених у Србији, будући да је незапосленост масовна и дугорочна. Финансијска помоћ ове врсте требало би да буде усмерена само на оне којима је заиста најпотребнија.

Неопходно је усмерити се ка активним мерама које подразумевају стварање претпоставки и могућности за лакше укључивање постојећег вишка радника и незапослених лица у нове производне програме. За све активне мере запошљавања предвиђене су прецизне законске процедуре. Закон о запошљавању предвиђа да програм активне политике запошљавања за Републику доноси Влада, а надлежни органи локалне самоуправе могу да донесу програм за територијалну аутономију и локалну самоуправу. Средства за финансирање ових активности формираће се из буџета Републике и буџета локалних заједница, као и из других извора.

---

<sup>51</sup> У складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, право на новчану накнаду имају незапослени у случају: престанка потребе за обављањем послова, стечаја, ликвидације и у свим другим случајевима престанка рада послодавца, неостваривања предвиђених резултата рада, односно утврђене неспособности за рад, премештаја брачног друга и ако је лице било запослено у иностранству.

## Повећање капацитета људских ресурса

Транзиција ка тржишној економији мења врсту вештина неопходних за учествовање у тржишној економији. Стога упоредо са приватизацијом треба да се одвијају процеси стручног оспособљавања, преквалификације и доквалификације.

У понуди радне снаге више од трећине радника нема стручних квалификација, а око 30% их је са средњом школом. Ово је категорија за којом је тражња драстично смањена. Поред тога, међу незапосленим доминирају они који први пут траже запослење (69,8%) - проценат је већи у Централној и Југоисточној Србији (регион где је сиромаштво највише изражено), као и дугорочно незапослени који су изгубили контакт са светом рада. Без додатне едукације није реалистично очекивати поновно и трајно укључење ових радника у свет рада.

Прихватање начела доживотног образовања представља једину стратегију која гарантује флексибилност и прилагођавање радног ресурса динамичком окружењу.

*Специфичан је положај избеглица и расељених лица. Они могу да се пријаве на евиденцију незапослених али је проблем у томе што велики број ових лица не располаже документацијом о стручној спреми. Проблем не може да се решава изоловано него кроз сарадњу државе са бившим југословенским републикама одакле су ова лица избегла.*

*Проблем недовољног образовања је посебно изражен код Рома. Низак ниво образовања ове групе смањује могућности њиховог укључивања у свет рада, што ствара зачарани круг сиромаштва. Овај ланац може једино да буде прекинут образовањем и едукацијом у најширем смислу речи. Додатну тежину проблему даје чињеница да је ова популација најбројнија управо у регионима који су посебно погођени сиромаштвом.*

Важно је да овај процес буде што ближе послодавцима и њиховим потребама. Сви програми преквалификавања, односно обучавања у ширем смислу, који се организују без конкретног учешћа послодаваца ретко доводе до масовног запослења тих радника.

## Унапређење посредовања

Потребно је побољшати систем саветовања и посредовања између послодаваца и незапослених. Саветовање и посредовање су делатности где постоји повољан однос између трошкова и користи.

*Закон о запошљавању и осигурању у случају незапослености усвојен је 10. јула 2003. године. Усмерен је ка стварању институционалног окружења које је битно различито од постојећег. Мења се радикално позиција свих кључних актера. Предвиђа се оснивање Националне службе за запошљавање, као и могућност отварања приватних агенција. На тај начин подстаћи ће се конкуренција и подићи квалитет услуга. Приватне агенције ће се усмерити, сходно њиховој профитној оријентацији, на запошљавање оних група радника које је лако запослити. Значај Националне службе ће бити и даље велик, а групе радника за којима постоји мала тражња ће сасвим сигурно остати у домену активности Националне службе. У оквиру Националне службе ће деловати пословни центар који ће пружати различите врсте помоћи при samozapošljavanju, као и клуб за тражење посла у којем ће незапослени да стичу знања, способности и вештине за тражење посла. Предвиђа се новина и у односу на досадашњи начин рада. Уводи се обавеза да Национална служба и особа која је дугорочно незапослена (дугорочно незапосленим сматра се лице које се води на евиденцији незапослених дуже од две године), као и незапослени који остварују право на новчану надокнаду, закључују споразум о условима, поступцима и мерама за запослење.*

Циљ је да се уведу нови механизми који ће повезати послодавца и незапосленог, као што су сајмови запошљавања, Интернет, итд.

### *Карактеристичне мере за подстицање запошљавања*

Доле наведене мере би требало прилагодити локалним условима да би се постигао најефикаснији утицај.

**Запошљавање «вишкова»:** Министарство за рад и запошљавање је 2002. године усвојило социјални програм за «вишкове» којим су предложене мере за њихово поновно запошљавање:

- Радник се, као незапослен, пријављује Заводу за запошљавање и стиче иста права као и сви остали незапослени.
- Запослени може да прими једнократну новчану надокнаду која не подлеже опорезивању. Надокнада је у висини десет просечних зарада или по 6000 динара за сваку годину проведenu у радном односу.
- Трећа могућност је новчана надокнада уз додатну обуку.

До сада је око 90% радника преферирало друго наведену опцију чији је циљ да подстакне самозапошљавање. За реализацију овог програма Министарство за рад и запошљавање је обезбедило средства за ову годину у износу од 7,5 милијарди динара (око \$125 милиона).

Иако је проблем «вишкова» велики, он неће бити драматичан из два разлога:

- § Прво, велики број ових радника располаже и неким додатним приходима, који су резултат неформалне економије, додатног рада у пољопривреди или некој другој делатности. Неки су прешли и у предузетнике.
- § Друго, многе фирме које запошљавају највећи број радника неће бити приватизоване, нити ће бити реструктуриране у 2003. и 2004., што ће обезбедити довољно времена за планиран развој малих и средњих предузећа.

**Преквалификација:** Веза између вишкова и креирања нових могућности запошљавања није линеарна. Захваљујући овоме, и раније поменутом променом тражених вештина, они радници који су изгубили посао неће по аутоматизму бити они који ће добити нови посао.

Приватизација и реструктурирање ће највероватније повећати број незапослених са нижим квалификацијама, који немају вештине које се траже у новој економији. Због тога су екстензивни програми преквалификавања потребни овим групама, да би их оспособили за пребацивање у оне привредне секторе који су у експанзији, као запослени и као самозапослени.

**Субвенционисање дела трошкова рада:** Предвиђено је подстицање новог запошљавања и тако што би се послодавцу субвенционисали у року од 24 месеца доприноси за пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање, осигурање за случај незапослености, ако заснује радни однос са незапосленим који дуже чека на запослење. Уколико заснује радни однос са лицем које је старије од 50 година, тада ова субвенција може да се оствари и у трајању од 36 месеци. Није реалистично очекивати да предузетници масовније запошљавају особе старије од 50 година у ситуацији када постоји огроман број незапослених који су млађи од 40 година (66%). Ова мера може да се примењује у ситуацијама где је таргетирање једноставно, рецимо за неко посебно угрожено подручје (град).

Ови програми подразумевају и подстицање запошљавања приправника (дакле младих), као и особа са инвалидитетом и ризичних група. У протеклој години је било обухваћено 2000 приправника, од чега половина са високом стручном спремом. Тенденција запошљавања приправника је опадајућа из два разлога: недостатак финансијских средстава и захтев да се лице ангажује на неодређено време већ у фази приправничког оспособљавања. Други разлог је битно смањио интерес послодавца.

На евиденцији незапослених у Републици Србији крајем 2002. године је регистровано 19302 лица са инвалидитетом. Национална служба за запошљавање је финансијски учествовао у отварању нових радних места за особе са инвалидитетом, као и у прилагођавању постојећих радних места радној способности особа са инвалидитетом (Завод је учествовао у финансирању 71 инвестиционог програма). У зарадама особа са инвалидитетом Завод је партиципирао са 80%, а осталих ризичних група са 30%. Обухваћен је мали број незапослених због недостатка средстава.

*У припреми је Закон о запошљавању лица са инвалидитетом који би требао да буде усвојен до краја 2003. године. Закон је усмерен на стварање таквог правног оквира који ће омогућити овим лицима да искажу своје способности и стваралачке потенцијале те да активним учешћем у свету рада остваре и економску независност. Циљ је да се ова лица укључе у друштво а не да се одвајају. Предвиђа се увођење квотног система у запошљавању особа са инвалидитетом. Законом ће се утврђивати посебна заштита ових лица, професионална рехабилитација и оспособљавање (оснивање Фонда за професионално оспособљавање и запошљавање лица са инвалидитетом), заштита на раду.*

**Самозапошљавање:** Самозапошљавање може да буде подстакнуто кроз исплату једнократне новчане накнаде за случај незапослености, субвенција за самозапошљавање, додатно образовање и обуку, помоћ пословног центра. Постоје и посебни подстицаји за самозапошљавање вишкова. Ако се удружује десет и више лица која представљају вишак запослених, а који оснивају ортачко друштво, задругу и слично, могу да добију бесповратна средства у износу од 150.000 динара. Висина отпремине разликује се од предузећа до предузећа, а показало се да чак ни веома велике отпремине (неколико десетина хиљада €) нису значајније допринеле отварању нових предузећа, него су углавном отишле у различите видове потрошње. Стога самозапошљавање треба подстицати другим мерама.

**Јавни радови:** Циљ је да се запосле оне категорије незапослених које се најтеже могу запослити, особе које су социјално угрожене, као и незапослени преко 50 година старости. Јавни радови би се сходно Закону о запошљавању организовали за обављање послова од општег интереса (на пример у области социјалних, хуманитарних, културних и других активности). Средства за ову намену би се обезбеђивала из буџета Републике, из средстава територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и других извора средстава. Овакви програми ће да се примењују у мањем обиму и за посебно таргетиране групе (са јасно наглашеним социјалним циљем) уз неопходно допуњавање различитим облицима едукације.

#### 1.1.2.4. Тржиште рада - кључни актери и њихове улоге

За успешност у спровођењу реформи тржишта рада, неопходно је подржати широко партнерство, јер ће крајњи резултат наведених мера зависити од целокупног привредног амбијента и активности релевантних учесника.

Који су кључни актери у овом процесу и шта се од њих очекује?



**Влада и надлежна министарства** треба да омогуће успостављање институционалног оквира који својим карактеристикама одговара савременој тржишној привреди и подстиче инвестиције. Први корак је доношење кључних закона (да се поред осталог комплетирају започете промене у радном законодавству). Други део надлежности владе је глобална економска политика која треба да подстиче инвестиције и привредни раст. Трећи део су поменуте мере активног подстицања запошљавања. У процесима институционалних промена на тржишту рада кључна улога припада Министарству за рад и запошљавање. Ово министарство ће изградити и Националну стратегију запошљавања, као и Акциони план запошљавања. Поред поменутих активности ово министарство треба да ојача и инспекцију рада.

*Министарство за рад и запошљавање предвиђа усвајање следећих закона: Закона о безбедности и здрављу на раду, Закона о синдикатима и удружењима послодаваца, Закона о мирном решавању колективних и индивидуалних радних спорова, Закона о штрајку, Закона о запошљавању лица са инвалидитетом.*

Министарство за науку, технологију и развој, Министарство просвете и спорта, као и сви остали актери у образовној мрежи, треба да се активно укључе у процес едукације незапослених у циљу остваривања чвршће и функционалније везе између потреба тржишта рада и система образовања.

У овом процесу је незаобилазан социјални дијалог. Организовање социјално-економских савета на националном, регионалном и локалном нивоу ће институционално омогућити одвијање дијалога. У општинама већ се образују социјално-економски савети који ће да координирају активности кључних актера на нивоу локалне заједнице. Преко ове институције ће се остваривати и сарадња између сектора. Социјално-економски савети ће поред консултативног посла и усаглашавања појединих конкретних мера обављати и евалуацију резултата мера.

**Службе посредовања:** У процесу унапређења посредовања кључна је улога Националне службе за запошљавање и приватних агенција. Неопходна је организациона реконструкција Завода, његова модернизација и подизање квалитета рада запослених. Због локалних специфичности проблема незапослености локалне службе за запошљавање морају добити већу слободу и овлашћења у осмишљавању сопствених програма који би били прилагођени ситуацији на терену.

Упознавање са иностраним искуствима и перманентна обука запослених у заводу би кадровски ојачали ову институцију и подigli квалитет њеног рада. Пословни простор којим располаже Завод је често недовољан и неуслован. Потребно је повећати број запослених (на једног саветодавца долази око 2.500 незапослених), као и модернизовати постојећи информациони систем.

**Локална самоуправа** је одговорна за подстицања локалне иницијативе, унапређења предузетничког окружења и обезбеђивање јавних служби. Ово подразумева потребу утврђивања регионалних и општинских стратегија развоја. Без тога доћи ће до расипања напора и ресурса, а ефекти неће бити усредсређени на кључне тачке и на најзначајније области.

*Неопходно је створити и одговарајућу локалну инфраструктуру за спровођење ових мера, да би се реализовали програми засновани на локалним условима и потребама. За њихово спровођење треба учинити одговорним институције локалне самоуправе, што мора да буде праћено и одређеном финансијском аутономношћу.*

За неразвијене делове земље (где је инфраструктура у целини незадовољавајућа) неопходно је подстаћи конкретне иницијативе за оживљавање производње. То може да буде и давање посебних повластица страним инвеститорима у циљу њиховог привлачења (поменути «меки инструменти»). Неопходно је стварати интегративне моделе професионалног образовања одраслих који би обухватили тржиште рада, мрежу институција за образовање одраслих, локалну власт и локалну привреду. Социјално партнерство које је претпоставка ових активности на локалном нивоу значи учешће локалног тржишта рада, предузећа, професионалних удружења, синдиката, предузетника и њихових удружења, институција неформалног образовања.

**Незапослени:** Незапослени су првенствено одговорни за сопствену запосленост и требало би да преузму активнију улогу у погледу едукације, посредовања, итд. До сада је један део незапослених показао неприхватљиву инертност. Према истраживањима Анкете о животном стандарду становништва 45% испитаних није ни покушавало да се запосли, а 23% не покушава да се запосли зато што не жели да ради (нема битне разлике између полова). Закон о запошљавању предвиђа поштравање односа и примену мере којом се из евиденције бришу незапослени који одбију понуђено одговарајуће запослење или понуђено учешће у програму активних мера за запошљавање. Оваква мера је оправдана. Покушава се подстаћи раздвајање незапослених на оне који заиста траже запослење и друге којима то није циљ. Тако ће у року од године дана бити много реалистичнија слика о броју стварно незапослених.

**Послодавци и синдикати:** Развој и унапређивање социјалног дијалога и трипартизма (власти, послодаваца и синдиката у својству представника запослених, као и цивилног друштва у целини) је од битног значаја не само за брже запошљавање и економски и социјално прихватљива решења за вишкове запослених, већ и за успешно спровођење ССС у целини. Послодавци и њихова удружења треба да на различите начине активно учествују у овим процесима (посебно сарадњом у процесу обуке, као и информисањем тржишта рада о стварним потребама). Неопходно је да се између учесника колективног преговарања постигне консензус око новог запошљавања. Битно је да се овај консензус оствари и одржава и на регионалном и локалном нивоу. Посебно треба избећи ситуацију да се синдикат и послодавци договоре о порасту зарада, а да се проблеми новог запошљавања пребаце на државу. Битно је да се створи подстицајна клима за подстицање новог запошљавања и успостави консензус око тога.

**Невладине организације:** Невладине организације имају значајну партнерску улогу у овим процесима на свим нивоима, али посебно на локалном нивоу. Оне представљају актера који значајно може да помогне у укључивању незапослених лица која се налазе ван евиденције служби за запошљавање у активности и програме који су намњени овим лицима. Са друге стране, невладине организације ће имати значајну улогу и у контроли ефеката имплементације предвиђених мера, посебно на локалном нивоу.

*Ограничења и неопходна прилагођавања*

Три су кључна ограничења успешној примени ових мера.

Прво се тиче укупног привредног амбијента. Без значајнијег прилива страних инвестиција неће бити да се побољша привредни раст.

Друго ограничење је висока стопа незапослености. Стога процес њеног превазилажења не може да буде резултат изолованих напора него глобалне стратегије привредног развоја. Активне мере подстицања запошљавања су мање ефикасне у почетним периодима транзиције, јер незапосленост није првенствено последица незадовољавајуће понуде рада и његове структуре, већ недовољне тражње за радом. С друге стране, висока стопа незапослености отежава подстицање запошљавања посебно угрожених група незапослених.

Треће је финансијско ограничење. Средства којима располаже Национална служба за запошљавање су мала. Активни програми и мере нису могли ни до сада да бити утичу на промену неповољне ситуације на тржишту рада због недостатка средстава.

*Средства која се издвајају за тржиште рада износила су од 0,4% до 0,6% друштвеног производа. Буџет за 2003. годину износи око \$199 милиона, при чему планирано учешће расхода за осигурање и остваривање права незапослених у укупним расходима износи 85,0%, а учешће расхода за финансирање активне политике запошљавања износи 8,7%. Постоје проблеми са овом исплатом. Она касни већ пет месеци и за исплату по основу ових обавеза неопходно је између 3,5 и 4 милијарде динара (само за јануар 2003. године износ је 786.204.532 динара).*

Скромним расположивим средствима се не може много учинити (чак су и неке већ покренуте мере дошле под знак питања). Треба имати у виду да се део ових трошкова финансира из Транзиционог фонда (на пример једнократна накнада радницима који представљају вишкове финансира се из овог фонда).

Трошкови активних мера не могу да се финансирају на основу расположивих средстава Републичког завода за тржиште рада, него је неопходно укључити средства државног и локалних буџета (за локалне програме), као и средства страних донатора. Највећи део ових средстава би био усмерен на обуку незапослених и вишкова радника (у протеклој години оваквим програмима је било обухваћено свега 11.300 радника), израду специјалних програма за особе са инвалидитетом и тешко запошљива лица, субвенционисање у запошљавању, програме за активно тражење посла, подстицање предузетништва и друге активне мере и програме запошљавања.

## 2. Ефикаснија социјална заштита<sup>52</sup>

### 2.1. Стање и проблеми

#### 2.1.1. Постојеће стање

Са становишта финансијске подршке сиромашнима у Србији, два основна програма социјалне заштите су: социјална помоћ (“материјално обезбеђење породице”) и дечји додаци. Њихова сврха је обезбеђење минималног дохотка угроженим породицама, а посебно породицама с децом.

Табела 1. Број корисника социјалних трансфера (у 000)

	2000	2001	2002
Социјална помоћ (МОП)	67	115	125
Дечји додаци	494	665	497

Напомена: Сви подаци су из децембра одговарајуће године.

Извор: Министарство за социјална питања.

Број грађана који примају **социјалну помоћ** је скроман. Током 1990-их година смањен је на 67 хиљада (децембар 2000. године), а ово кретање броја корисника социјалне помоћи није било последица смањења сиромаштва у Србији, већ рестриктивних решења у систему социјалне заштите и неуспеха да се и та скромна подршка финансира. До повећања броја прималаца социјалне помоћи дошло је у последње две године: на 115 хиљада у децембру 2001. и 125 хиљада у децембру 2002. године. Раст је једним делом последица допунског програма социјалне помоћи финансираног из донација (28 хиљада корисника, децембра 2002.), а другим успостављањем редовности исплата, што је повећало раније умањено интересовање сиромашних. Укупно издвајање за социјалну помоћ је 117 милиона динара месечно – 1,8 милион € (децембар 2002).

Висина социјалне помоћи је скромна. У децембру 2002. просечан износ по појединцу био је 1.092 динара (17 €). Такви трансфери могу тек у скромној мери побољшати финансијско стање сиромашних.

Социјална помоћ заснована је на утврђивању укупног дохотка којима располажу појединац и породица и допуњавање тог дохотка до законом утврђене “линије сиромаштва”, а уз испуњење допунских критеријума (мала имовина, сарадња са берзом рада). Доходни цензус за стицање права појединца (који уједно представља и максимални износ социјалне помоћи) је релативно низак. За појединца он је износио на развијенијем подручју Србије 2.447 динара (38 €) у марту 2003. године; у општинама са ниским просечним зарадама законски цензус је још нижи. Проблеми су и тешкоће обухвата прихода из сиве економије која је врло распрострањена у Србији, и врло висока претпостављена економија обима унутар домаћинства, што дискриминише бројније породице.<sup>53</sup> Слабост овог програма јесте и установљавање “посебне линије” сиромаштва у свакој општини на основу просечне плате у тој општини, што значи да је нарушено начело једнакости грађана Србије и да је таква “линија сиромаштва” релативна. Ова последња слабост требало би да буде исправљена изменама закона, које

<sup>52</sup> Социјална заштита обухвата помоћ сиромашном појединцу или породици да достигне егзистенцијални ниво дохотка, бригу о припадницима рањивих група (деца без родитељског старања, стара лица која не могу да се брину о себи, оболеле особе итд.) и подршку формирању младих породица, укључујући и подстицање рађања.

<sup>53</sup> Ипак, компензација за породице са децом постоји преко дечијих додатака.

се налазе у скупштинској процедури и којима се установљава апсолутна “линија сиромаштва” (изражена у динарима) јединствена за целу територију Србије и индексирана трошковима живота.

Социјална помоћ је релативно добро таргетирана на најсиромашније грађане. Анализа је показала да је социјална помоћ најбоље таргетиран социјални трансфер у Србији и да је таргетираност виша него у неким другим земљама у региону.<sup>54</sup>

У структури корисника социјалне помоћи доминирају три категорије: незапослени, неспособни за рад и њихова деца. Остале категорије (запослени, пензионери, пољопривредници итд.) заступљени су са занемарљивим бројем међу корисницима социјалне помоћи. Више од половине корисника нема завршену основну школу. По величини породице, доминирају једночлане (око једне половине), што је резултат високе претпостављене економије обима унутар домаћинства.

У суштини, социјална помоћ у Србији је малог обухвата, рестриктивна по нормативним решењима, прилично добро таргетирана на најсиромашније, фаворизује мале породице и обухвата углавном слабо школоване, незапослене и неспособне за рад.

*У Законоправилу или Крмчији Светога Саве из XIII века доста пажње посвећено је сиромашнима и њиховој заштити, а у оквиру разноврсних прописа који до данас задиру у социјална питања човека од зачећа па до смрти (породично право, обавезе друштва према појединцу итд.).*

*У тесној сарадњи са грађанским властима, Црква се старала о оснивању “часних домова”: старачких, сиротињских, за болеснике, за незбринуту децу, за људе са стране и других. Ови домови имали су своје административно и управно особље и покретну и непокретну имовину, која се стицала и путем завештања. Пословање у тим институцијама милосрђа одвијало се под општим надзором епископа, чији је задатак био, између осталог, да заступају сиромашне, теше ожалостићене, бране оне којима се чини насиље. Као угрожени помињу се и људи са телесним манама: слепи, глуви, неми, хроми итд.*

*Карактеристично за Законоправило је да се, поред бриге о материјалној страни сиромаштва, подједнака брига води и о правној заштити и једнакости свих пред судом без обзира на материјално стање. Овај принцип о правној једнакости свих преузет је и у Законику цара Стефана Душана из XIV века, у коме стоји: “Сирота преља да је слободна исто као и поп”; “Сирота која није у стању да се парнички нека да заступника који ће за њу парничити.”*

**Дечји додаци** су највећи програм подршке сиромашнима, финансијски већи за 3-4 пута од програма социјалне помоћи. Сврха је помоћ сиромашним породицама са децом, односно уједначавање услова за нормалан развој деце.

**Табела 2. Сиромаштво деце**

	Укупно	Београд	Војводина	Западна Србија	Централна Србија	Источна Србија	Југоисточна Србија
Стопа сиромаштва у %	10,4	6,8	7,6	14,5	11,2	9,7	16,8

Извор: АЖС.

Регионално посматрано, најмање сиромашне деце је у Београду и Војводини, највише их је у западној и југоисточној Србији, док се централна и источна Србија налазе око просека. И у Србији су у неповољнијем положају деца у породицама са више деце.

<sup>54</sup> Б. Богићевић, Г. Крстић, Б. Мијатовић и Б. Милановић – *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*, CLDS, 2003.

Тако деца у домаћинствима са једним дететом имају стопу сиромаштва од 7,5%, деца у домаћинствима са двоје деце 8,7% и деца у домаћинствима са троје деце 18,9%. Неједнакост међу децом ипак није посебно изражена - Gini коефицијент износи 28,8 и нешто је нижи него за целу популацију.

Новим Законом о финансијској подршци породицама са децом, који се примењује од средине 2002. године, омогућено је прецизније утврђивање сиромашнијих породица са децом кроз увођење универзалног доходног и умереног имовинског цензуса, укинуте су општинске разлике код имовинског цензуса на сиромашнијим подручјима Србије и обезбеђено одржање реалне вредности бенефиције кроз индексаацију доходног цензуса и дечјих додатака са трошковима живота.

Приликом одобравања дечјих додатака користи се доходни цензус, који износи 3.030 динара по члану домаћинства (март 2003) и виши је него код социјалне помоћи. У овом програму не претпоставља се економија обима, већ за све чланове породице важи исти цензус, што повећава број породица које могу стећи право на дечји додаток. То је последица схватања да би овим програмом требало обухватити шире слојеве становништва, односно и породице са нижим средњим дохотком.

Дечји додаток за сву децу износи 990 динара (децембар 2002), односно 16 € За децу самохраних родитеља и децу са посебним потребама овај износ и цензус увећан је за 30%.

Број деце корисника дечјих додатака порастао је са 494 хиљаде крајем 2000. године на 665 хиљада крајем 2001, односно за 35%, захваљујући повећаном интересу који је изазвала редовна исплата и убрзана исплата двогодишњих неплаћања дечјих додатака. У другој половини 2002. дошло је до смањења броја обухваћене деце, а због увођења умереног имовинског цензуса и раста реалних доходака, што је подигло многе кориснике изнад доходног цензуса. Данас у Србији дечји додаток прима свако треће дете.

Сиромашнима са новорођеном децом од користи је и родитељски додаток, уведен као посебна мера за подстицање рађања, иако представља готово универзални трансфер, осим за најбогатији слој. Исплаћује се од лета 2002. године у почетним износима 55 хиљада, 98 хиљада и 130 хиљада динара за друго, треће и четврто дете у породици.

Велики нагомилани дугови у области социјалне заштите затечени су октобра 2000. године. Полазећи од чињенице да ће прве године транзиције бити посебно тешке управо за најсиромашније и да ка њима треба усмерити што више средстава и избегавајући превелику зависност од донаторске помоћи, прво је установљена редовност свих исплата из области социјалне заштите, и то из буџета Републике, а за додатне исплате формиран је Фонд за једнократну помоћ. Кроз овај фонд усмерена су донаторска средства и враћени затечени дугови: 26-32 месеца неисплаћених дечјих додатака, социјалне помоћи и туђе неге и помоћи, као и једнократна давања свим корисницима дечјих додатака, самохраним родитељима чија су деца корисници дечјих додатака, у два наврата корисницима социјалне помоћи и примаоцима накнаде за туђу негу и помоћ. Поред тога, фонд је редовно током годину дана подржавао 12 хиљада сиромашних породица које нису могле да стекну право на социјалну помоћ искључиво због децентрализације доходног цензуса по општинама. Из буџетских средстава транзиторно је подржано 46 хиљада најсиромашнијих породица приликом поскупљења струје, а донаторским средствима покривени су вишегодишњи нагомилани дугови за струју корисника социјалне помоћи.

*Одлука Електропривреде Србије о додатној подршци корисницима МОП остаје на снази. Они имају право на попуст од 30% на вредност утрошене електричне енергије до 450 киловат-сати месечно, под условом да редовно измирују обавезе.*

*Одлуком Управног одбора ЕПС, уз сагласност републичке Владе, одобрена је још једна повољност. Домаћинства која су у јулу, августу и септембру трошила од 70 до 300 киловат – сати месечно, а примају децији додатак или имају укупан месечни приход до 6,000 дин. односно до 2,500 дин. по члану домаћинства нису плаћали фиксну надокнаду.*

**Услуге социјалне заштите.** Важан део социјалне заштите у Србији усмерен је на децу без родитељског старања, стара лица која не могу да се брину о својим потребама и особе са инвалидитетом. Постојећи систем пружања заштите овим угроженим групама претежно је оријентисан на институционални (домски) смештај. У мрежи домова у Србији налази се 77 установа у којима је смештено 17 хиљада старих лица, деце без родитељског старања и особа са инвалидитетом. Као алтернатива институционалном смештају у систему постоји и смештај у другу (хранитељску) породицу, као и дневни боравци и помоћ у кући. Алтернативни облици социјалне заштите су, међутим, недовољно развијени. Међу њима, најзаступљеније је хранитељство, и то као облик заштите деце без родитељског старања. Од приближно 10 хиљада деце без родитељског старања, скоро 6 хиљада налази се у сродничким породицама, 2 хиљаде у домовима и 2 хиљаде у хранитељским породицама. Мрежа дневних боравака и помоћ у кући постоји, пре свега, у великим градовима, без довољних капацитета и не представља праву алтернативу која би омогућила да се најугроженијима заштита пружа првенствено у оквиру породице и сопственог дома.

Услуге у домену социјалне заштите, поред програма заштите лица која не могу да се брину о својим потребама, подразумевају и утврђивање права на различите врсте материјалних накнада (материјално обезбеђење породице, додатак за помоћ и негу другог лица), као и пружање помоћи у сфери породично-правне заштите. У протеклом периоду највећи део услуга пружан је у оквиру мреже центара за социјални рад, који су присутни у готово свим општинама у Србији.

Током 1990-их година у пружање заштите укључио се и велики број невладиних организација, ангажујући се највећим делом у дистрибуцији хуманитарне помоћи усмерене, пре свега, на избеглице и интерно расељена лица.

Као и сви остали делови система, и систем пружања услуга социјалне заштите озбиљно је нарушен у ранијем периоду. Капацитети многих установа били су руинирани, а услови за живот корисника били су на неприхватљиво ниском нивоу. Институције социјалне заштите бавиле су се сопственим проблемима, а запослени са ниским платама и без суштинских могућности да помогну било коме у обесмишљеном систему социјалне заштите. Развојне алтернативе, нови методи рада, стручно усавршавање за већину запослених били су потпуно недоступни.

Помаци остварени након 2000. године отуда су у првом кораку пре свега били усмерени на поправљање материјалних услова у установама социјалне заштите. Уз помоћ донатора, само у 2001. години уложено је више у инвестиције и опрему него у претходној деценији. И након три године стање је, међутим, незадовољавајуће у појединим установама за ментално оболела лица у којима је смештено знатно више корисника него што капацитети дозвољавају. Истовремено враћање дугова и почетак редовне исплате свих социјалних права, као и незнатно, али ипак евидентно

поправљање материјалног положаја запослених санирани су систем и створили повољне услове за паралелан рад на реформи система.

**Проблем непотпуног обухвата.** И поред постојања социјалних програма намењених сиромашнима, значајан број сиромашних не користи их ни онда када на њих има право. Узроци су разни: необавештеност о правима, одбијање државне помоћи из психолошких разлога (стигма), немање сталне адресе боравка (посебно код појединих група Рома и бескућника), неумешност са сложеним административним процедурама, географска недоступност (код институционалних облика заштите), помиреност са сиромаштвом и слично.

Посебан проблем представља сиромаштво избеглица, који ни немају право на основне социјалне новчане трансфере. Ово се питање мора решавати кроз целовиту државну политику према избеглицама, укључујући и политику одобравања држављанства.

### **2.1.2. Проблеми и ограничења**

Социјална заштита разапета је између све већих потреба пружања помоћи и подршке угроженим појединцима и групама, са једне, и материјалних и финансијских ограничења, са друге стране. Да изазов постоји и да је веома озбиљан, сведочи садашње стање. Са једне стране, социјална заштита назадовала је током претходне деценије, како у погледу броја корисника социјалних трансфера и квалитета услуга у институцијама, тако и по расположивим финансијским средствима, и поред тога што се повећавао број сиромашних, што су ратови и санкције појачали потребу за социјалном заштитом све већег броја људи који припадају рањивим групама. Поред тога, економска криза ограничила је могућности државе да финансира повећане потребе, па се јавио велики јаз између онога што је нужно и онога што се може. Наслеђе је, значи, врло неповољно.

Са друге стране, Србија се, још неоправљена, суочава са започетом транзицијом, која носи нове ризике и тражи одговоре на њих. Широка економска либерализација, како унутрашња тако и спољна, као и приватизација донеће реструктурирање економије, које ће, бар у краћем року, угрозити запосленост и дохотке једног дела становништва. У истом правцу делују и релативни раст цена комуналних услуга. Стога на значају добија социјална заштита (social safety net), као механизам чија је сврха обезбеђење основних животних услова грађанима, укључујући и привремене жртве транзиције.

Најважније ограничење је немогућност да Србија исфинансира потребан ниво социјалне заштите. У претходне две године иностране донације представљале су добродошлу допуну домаћим средствима, али је извесно да се њихов обим смањује.

Са финансијским стањем земље непосредно је повезана могућност финансирања установа за смештај код којих су иностране донације биле посебно значајне за њихову рехабилитацију и модернизацију, нарочито код грађевинских реконструкција и опремања.



## **2.2. Циљеви и стратешки правци**

### **2.2.1. Циљеви**

Стратегија социјалне заштите унутар целокупног оквира Стратегије за смањење сиромаштва има за циљ обезбеђивање минималне социјалне сигурносне мреже за целу популацију и, посебно, за поједине угрожене групе. Програми социјалне заштите свакако не могу искоренити сиромаштво, али могу и морају бити ослонац за најугроженије, за оне који нису у стању да себи обезбеде елементарне услове за живот. Социјална заштита, дакле, не може утицати на узроке сиромаштва – то је подручје других економских и социјалних политика – али може да се у извесној мери носи са последицама постојећег сиромаштва.

Међу угроженим групама најважнија су деца. Иако нису натпросечно угрожена сиромаштвом, деца по природи ствари припада већа заштита него осталима. Стога би и у будућности требало водити политику додатне заштите деце кроз социјалне трансфере, водећи рачуна о таргетираности.

Циљ у наредном периоду мора бити и знатно ширење социјалне заштите осталих угрожених група, као што су деца без родитељског старања, стари и оболели који нису у стању да се брину о себи и слично.

### **2.2.2. Стратешки правци деловања, мере и активности**

Борба против сиромаштва у Србији свакако не може бити превасходно ослоњена на социјалну заштиту, већ мора бити заснована на економском напретку као најздравијем и најефикаснијем средству смањења броја сиромашних и дубине сиромаштва. Економски раст обично доводи до повећања доходака свих слојева, па и сиромашних грађана, а кроз запошљавање незапослених и до повећања дохотка запослених и повећања државне подршке сиромашнима из увећане пореске базе. Смањење сиромаштва са економским напретком неминовно је уколико расподела дохотка, односно неједнакост те расподеле остане непромењена или буде мало промењена.

Иако нужан и најважнији, економски раст није и довољан услов за елиминацију сиромаштва. И поред раста доходака, потребно је, са једне стране, водити различите политике које ће подржати или, бар делимично, омогућити раст и, са друге стране, помагати оним појединцима који и даље немају среће или способности да учествују у резултатима напретка. Стога ће држава водити подстицајну политику у целом социјалном сектору, у коме се налазе образовање, здравство, пензијски систем и социјална заштита у ужем смислу. Док просвета и здравство доприносе расту развојем људских ресурса (*human capital*), дотле би пензијски систем и социјална заштита требало да представљају механизме обезбеђења дохотка онима који из различитих разлога не учествују непосредно у економској активности.

Транзиција свакако не обухвата само промене у економији и политици већ и у социјалном сектору у целини. Друштво засновано на малим могућностима, али и ниским ризицима, преображава се у ново друштво у коме су ризици већи, али су и могућности веће, а тиме и одговорност појединца према себи и властитој породици. Стари социјалистички концепт социјалне политике, по коме патерналистичка држава регулише, финансира и обезбеђује услуге социјалног сектора, захтева дубоку реформу. Стога и општа социјална политика нужно мења начела, а нова би могла бити следећа:

- **Проширење суверености појединаца**, који нису само платише и корисници услуга већ и индивидуе које имају права да бирају, да сами доносе одлуке које их се непосредно тичу, али и да сносе одговорност за последице свога избора. У Србији раширена навика да се од државе очекује заштита од свих ризика није реална.
- **Помоћ онима који пате и који су немоћни**. Начело солидарности значи да би свако требало да задовољи основне животне потребе, али и да се о себи брине колико може. Солидарност се мора испољавати кроз таргетирану помоћ усмерену на најсиромашније и оне који нису у стању да се брину о себи и властитој породици.
- **Конкуренија** мора постојати између различитих видова власништва и различитих механизма координације, а она је добра из два битна разлога: први је остваривање права избора појединца, а други повећање ефикасности.
- **Нова улога државе**. Држава више не би сама организовала, држала у власништву и прикупљала сва средства за функционисање социјалног сектора, већ би преваходно имала улогу онога ко доноси законске оквире, врши надзор и обезбеђује последње осигурање и помоћ.
- **Већа улога локалних заједница**. Док би држава и даље водила основне програме, а ради очувања једнаког положаја грађана, дотле би требало остале програме пренети локалним заједницама и организовати их, колико је могуће, на партнерским основама са хуманитарним, донаторским и невладином организацијама, црквама и другима.
- **Здраво финансирање** требало би да се подразумева, али је често страдало под притиском социјалних права која су била недодирљива. Србија не сме да се врати инфлационом финансирању буџета, те, стога, мора да дизајнира социјални сектор у складу са својим могућностима, а не жељама.

У складу са таквим начелима требало би конципирати промене у целом социјалном сектору, али и у социјалној заштити у ужем смислу, посебно у време транзиције и изазова које она носи.

Врло ограничена средства за социјалну заштиту морају се користити на најефикаснији начин, како би друштво, а посебно угрожене групе, добили највише могуће. Постојећи систем социјалне заштите – заснован, када је у питању борба против сиромаштва, преваходно на дечјим додацима и социјалној помоћи – у основи је добар и модеран. Све његове важне елементе требало би задржати и у будућности: 1) линију сиромаштва, која представља основни оријентир за дефинисање права на одређени трансфер, 2) утврђивање средстава домаћинства, којим се одређује степен угрожености и право на трансфер, 3) допуњавање средстава за разлику између линије сиромаштва и расположивих средстава,<sup>55</sup> уколико је позитивна и 4) регулацију основних права и финансирање на републичком нивоу.<sup>56</sup>

Будући да је програм социјалне помоћи знатно ефикаснији у достизању сиромашних од других програма, то би у будућности било добро више државних средстава уложити у социјалну помоћ. Тиме ће се постићи најповољнији однос трошкова програма и користи за сиромашне.

Ипак, систем социјалних трансфера усмерених на ублажавање сиромаштва пати од одређених недостатака, који су мање резултат концепцијских слабости, а више

<sup>55</sup> Ово важи само за социјалну помоћ, а не и дечје додатке, где је износ фиксан.

<sup>56</sup> Локалне заједнице могу додатно да финансирају ове трансфере, што неке и чине.

оперативног регулисања и спровођења. Стога је реформа потребна, а посебно на подручју побољшаног таргетирања социјалних трансфера.

Код социјалне помоћи потребне промене су:

- **апсолутна “линија сиромаштва”** изражена у динарима. Апсолутна линија сиромаштва омогућила би да се број сиромашних која имају право на социјалну помоћ креће инверзно од економске активности - што је она већа и доходи већи, то би број сиромашних био мањи, као што би број сиромашних растао са опадањем економске активности и смањењем дохотка. Она би морала бити заснована на потребном нивоу потрошње појединца, односно породице која је нужна за преживљавање, али и у складу са буџетским могућностима Републике Србије, као ограничавајућем фактору који онемогућава евентуалну великодушност. Овим решењем била би замењена постојећа релативна линија сиромаштва код социјалне помоћи, која је везана за плате у привреди и која стога у основи држи фиксним број сиромашних без обзира на кретање економске активности и доходака;
- **нова “линија сиромаштва” била би једнака на целој територији Србије.** Тиме би биле уклоњене постојеће разлике по општинама и сви грађани Србије стављени у једнак положај. Постојеће различите линије сиромаштва по општинама немају оправдања, јер доносе дискриминацију сиромашних грађана који живе у сиромашнијем делу Србије;
- **индексација** линије сиромаштва требало би да се врши на основу индекса трошкова живота, чиме би било обезбеђено очување њене реалне вредности, односно једнака куповна моћ и у време инфлације, као што се чини код дечјих додатака;
- **“линија сиромаштва” требало би да буде повишена у односу на садашњу код социјалне помоћи,** како би већи број грађана био укључен у програм државне подршке сиромашнима. Тиме би већи број сиромашних био укључен у програм социјалне помоћи;
- **повољније респектовање трошкова одржања вишечланих домаћинстава** (коефицијенти економије обима) нужно је како би се поправио постојећи неповољан положај ових домаћинстава; другим речима, потребно је повећати сада ниске коефицијенте за друге чланове домаћинства при калкулацији потребних средстава за елементарну егзистенцију;
- **за радно способне, државна подршка може бити само привремено средство за преживљавање.** Стога би требало предвидети да радно способни појединци имају права на помоћ само ограничено време. Дестимулација запошљавања радно способних, коју свака социјална помоћ доноси у одређеној мери, требало би да буде избегнута колико је год могуће. Србија није у прилици да додељује великодушне трансфере онима који калкулишу да ли је за њих боље да раде или да живе од социјалне помоћи;
- **преиспитивање постојећих рестриктивних решења о имовинском цензусу;** овај цензус треба задржати, али и везати за могућност коришћења имовине за зарађивање, пошто постојеће решење онемогућава стицање права онима који поседују имовину, али је не могу користити било продајом било изнајмљивањем (брдска или депресирана подручја);
- **јачање теренског рада,** како би се ближим, непосредним увидом у стање једне породице могао оценити стварни степен сиромаштва. Ово је потребно због знатног учешћа сиве економије у доходима грађана и из тога проистекле немогућности процене дохотка искључиво на основу формалне документације.

Даље унапређење заштите најсиромашнијих омогућиће измене Закона о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана који се налази у скупштинској процедури. Предложене промене довешће до повећања додатка за туђу негу и помоћ за особе са инвалидитетом које имају највећи степен инвалидности за 90%, као и увођење апсолутне “линије сиромаштва”, увођење јединственог доходовног цензуса за целу територију Србије и њихово индексирање трошковима живота, органичење права за радно способне и повећање коефицијената економије обима.

Код евентуалне даље реформе дечјих додатака основна питања увек су начелна: 1) да ли је нагласак на популационим или социјалним циљевима, 2) да ли се жељени циљеви боље постижу (готово) универзалим дечјим додатком (уз једнак износ за све) или таргетираним на сиромашне (уз диференцијацију износа)? У Србији је дечји додаток раније конципиран као широк по обухвату, уз наглашену популациону компоненту, али је реформа из 2002. године пренела тежиште са популационих на социјалне циљеве и у извесној мери сузила обухват деце на сиромашније слојеве становништва, задржавајући једнак износ дечјег додатка без обзира на приходе породице.<sup>57</sup>

Доследније решење дечјег додатка са наглашеном социјалном улогом било би следеће:

- **задржавање постојеће усмерености на сиромашније слојеве**, уз доходни и имовински цензус; обухват дечјим додацима требало би и даље да буде шири него код социјалне помоћи, тј. били би обухваћени и грађани који не припадају кругу најсиромашнијих; стога би доходни цензус био, као и сада, виши него код социјалне помоћи;
- **износ дечјег додатка требало би да буде диференциран** у зависности од карактеристика породице и детета; то би се могло учинити према висини прихода породице и/или према годинама детета; диференцирање према приходима породице респектовало би социјалну компоненту програма, па би сиромашнији примали више него мање сиромашни, док би диференцирање према годинама детета (на пример, 0-6 и 7-15 година) респектовало реално различите трошкове за подизање деце различите старости.

Уз то, требало би задржати постојећа решења о доходном цензусу израженом у динарима који је јединствен за целу територију Србије и индексацију висине на основу трошкова живота. Као и код социјалне помоћи, требало би имовински цензус везати за могућност продаје или изнајмљивања имовине, како се не би онемогућило стицање права на дечји додаток онима који имају више имовине од цензуса, али је не могу из објективних разлога комерцијализовати.

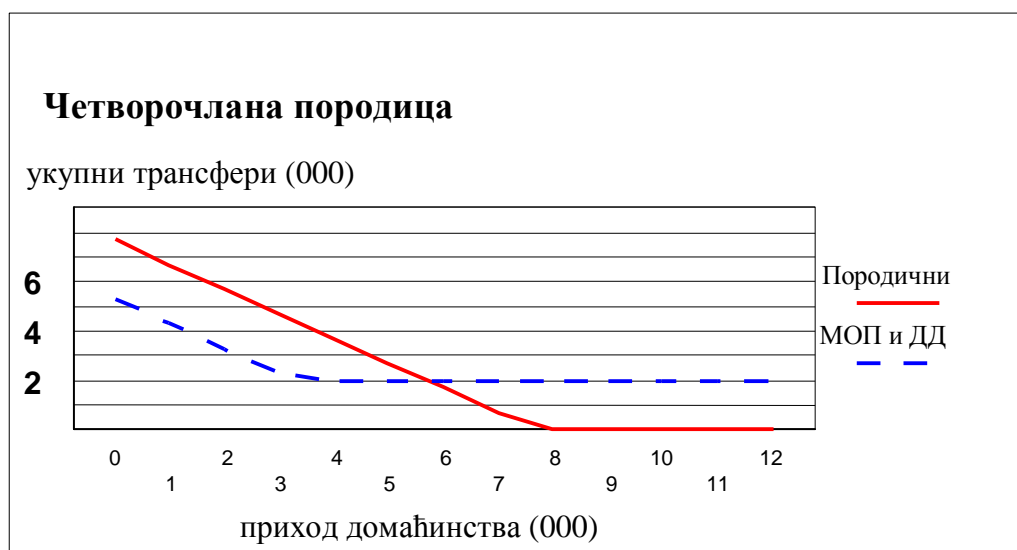
Једна од могућности за даље концепцијско унапређење социјалних трансфера усмерених на смањење сиромаштва јесте **интеграција социјалне помоћи и дечјих додатака** у један јединствен трансфер који би се могао звати **породични додаток**.

Основни разлози за интеграцију су потреба повећања осетљивости (еластичности) система на доходак сиромашних,<sup>58</sup> како би мање сиромашни добијали мање, а више сиромашни више, и побољшање таргетираности трансфера.

На следећем графикону дато је илустративно поређење садашњих основних трансфера сиромашнима - дечјих додатака (ДД) и социјалне помоћи (МОП) – са породичним додатком, а на основу претпоставке о једнаком нивоу трансфера у оба случаја.

<sup>57</sup> Изузетак су самохрани родитељи и деца са посебним потребама, који имају право на износ увећан за 30%.

<sup>58</sup> По постојећим решењима, ова два трансфера су, заједно посматрано, нееластична у односу на кретање дохотка сиромашних захваљујући фиксним (flat rate) дечјим додацима.



Породични додатак донео би више трансфера најсиромашнијима, тј. оним породицама са приходом до 6 хиљада динара месечно, док би онима са вишим дохотком донео мање или ништа. Другачије речено, обухват сиромашних породичним додатком био би ужи него по постојећем систему, а тако уштеђена средства била би дистрибуирана најсиромашнијима.

Евентуално увођење породичног додатка претпоставља додатна истраживања различитих концепцијских питања и ефеката ове промене система и изискује нова и сложена административна и техничка решења која се не могу увести на кратак рок.<sup>59</sup>

### Реформе социјалних услуга

Још 2001. године започет је рад на реформи у домену социјалних услуга, и то посебно оних које се пружају у оквиру центара за социјални рад, а нарочито оних које се пружају у оквиру установа (домова) и кроз алтернативне облике заштите. Као основни циљеви реформи постављени су деинституционализација и развој алтернативних форми социјалне заштите, дефинисање улоге различитих сектора и њихово повезивање (здравство, образовање, запошљавање, полиција, судство), укључивање различитих актера у сферу пружања услуга, пре свега из невладиног сектора и већи ослонац на дневне центре, организоване у оквирима локалних заједница, у односу на домски смештај код категорија корисника код којих је то могуће.

*Реформе социјалних услуга усмерене су у правцу постављања корисника и њихових потреба у средиште система социјалне заштите. Основне смернице у реформском процесу су деинституционализација и развој отворених, тј. алтернативних облика заштите*

- децентрализација;
- укидање дискриминације која постоји код појединих категорија корисника;
- развој професионалних стандарда, процедура, протокола и норми;
- успостављање партнерства између владиног и невладиног сектора;
- стварање амбијента за укључивање приватног сектора;
- увођење принципа перманентног образовања оних који пружају услуге.

Као резултат овог рада, крајем 2001. године формулисано је седам реформских пројеката који се баве развојем интегралне социјалне заштите на локалном нивоу,

<sup>59</sup> За нека питања видети Б. Богвић, Г. Крстић, Б. Мијатовић и Б. Милановић – *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*, Министарство за социјална питања и CLDS, 2003.

организацијом и стандардима рада у центрима за социјални рад, развојем хранитељства и усвојења, трансформацијом институција и категоризацијом деце са посебним потребама. Један број пројеката спроводи се у конкретним локалним срединама, са идејом да се, након прве фазе, пилотирана искуства преточе у моделе који ће се применити на националном нивоу. Иако су шире постављени, у првој фази пројекти су већим делом усмерени на децу без родитељског старања, децу у сукобу са законом, децу жртве насиља, као и на заштиту деце у ризичним породицама.

*Посебан механизам који би требало да допринесе реформама у сфери социјалних услуга јесте Фонд за социјалне иновације. Фонд ће финансирати на локалном нивоу оне пројекте који су у складу са стратегијом и чији су трошкови транзициони по својој природи. Првенство ће имати пројекти који омогућавају деинституционализацију, било пружањем подршке природној породици или развојем алтернативних услуга. Један број пројеката ће бити јасно и унапред дефинисан, док ће остали бити резултат иновације/инвентивности локалних актера и у зависности од локалних специфичности и проблема. Предност ће имати они локални пројекти који захтевају средства само у иницијалној фази, док се наставак финансирања може обезбедити из локалних извора. Такође, овај фонд не би био усмерен само на невладине организације већ би приступ њему имале и све институције социјалне заштите, чиме би се омогућили подстицајни елементи за реформу система “изнутра”. На тај начин фонд ће истовремено бити и механизам реформи и механизам децентрализације и механизам партнерства (владиних и невладиних организација). Током 2002. године идеја фонда пилотирана је додељивањем средстава организацијама особа са инвалидитетом. Подржано је 97 пројеката отварања дневних боравака, развијања дневних активности и инклузије особа са инвалидитетом. Фонд је започео са радом 2003. године, а финансирање првих пројеката очекује се у првој половини године.*

Паралелно са реформским пројектима у току 2003. године очекује се и измена законске регулативе. Крајем 2002. Влада је усвојила нацрт измена закона о социјалној заштити. У оквиру предложених измена мањи број се односи на промене у сфери услуга (могућност за професионализацију хранитељства, укључивање корисника у управне одборе установа социјалне заштите, спуштање надлежности за оснивање склоништа на локални ниво и сл). Ипак, треба нагласити да предвиђена промена износа за негу особа са инвалидитетом за готово 90% треба да допринесе пружању материјалне подршке породицама, а самим тим и деинституционализацији. Поред тога, у завршној је фази и израда закона о породици која треба да отклони препреке за усвојење деце без родитељског старања, измени улогу органа старатељства, уведе по први пут регулативу везану за насиље у породици и уподоби закон са конвенцијом о правима детета.

Постоји и потреба да се преиспита и унапреди цео систем заштите особа са инвалидитетом, где улазе питања новчаних накнада и социјалне помоћи (услед повећаних личних и породичних трошкова), институционалне заштите, техничких помагала, сервиса за помоћ инвалидима и слично.

## 3. Бољи положај пензионера и старих

### 3.1. Стање и проблеми

#### 3.1.1 Постојеће стање

Већина стар(иј)их људи у Србији прима пензију, јер је пензијско осигурање највећег дела радно активног становништва обавезно. Преостали стари људи или зависе од неформалних, породичних аранжмана или су принуђени да раде дубоко у старост да би себи обезбедили средства за живот (посебно на селу, међу старачким домаћинствима).

Стога пензијски систем Србије представља основни начин обезбеђења дохотка у старости, онда када радна способност појединца битно опадне. Широко је по обухвату: покрива не само запослене већ и послодавце, samozaposlene (укључујући слободне професије) и пољопривреднике. Чине га три засебна фонда: запослених, самосталних делатности и пољопривредника. Тај амбициозан приступ са тежњом обухватања свих који раде донео је и очекиване и у свету познате тешкоће са некомплетним покривањем самосталних делатности и, посебно, пољопривредника.

Различита је и “зрелост” појединих фондова: фонд самосталних делатности је још релативно “млад”, са односом броја активних осигураника и пензионера од 5:1 и лако финансира пензије својих чланова, и поред не баш најбоље наплате доприноса; фонд запослених је врло “зрео”, са односом броја активних осигураника и пензионера од ниских 1,58:1 (2002. године) и има неминовне дефиците; фонд пољопривредника је у великим тешкоћама од почетка, па буџет финансира око половину пензија пољопривредника. Пољопривредници нису најбоље прихватили обавезно пензијско осигурање и врло слабо плаћају доприносе.

Током претходне деценије, у време бројних криза и хиперинфлације, пензијски систем је одиграо врло позитивну улогу у обезбеђивању дохотка старијем становништву и спречавању да не падну у потпуно сиромаштво. Било је ту и политичког рачуна старог режима, који се ослањао на пресудно важне гласове пензионера на изборима. Просечна старосна пензија кретала се врло близу просечне плате запослених, па ју је повремено и достигала. Права су давана врло великодушно, од неадекватних услова за стицање старосне, инвалидске или породичне пензије, преко великодушног индексиционог механизма, до релаксиране примене система. Ипак, то је било прескупо, па су пензије веома оптерећивале БДП, достижући 15%. Са друге стране, пензије нису исплаћиване сасвим редовно или су смањиване илегалним триковима, што је био израз тадашње политике “максимална права, а с финансирањем како буде” не само у пензијском систему већ и здравству, социјалној заштити, образовању. Дуго је пензијски систем служио као решење бројних и различитих друштвених проблема, невезаних за пензијско осигурање у уобичајеном смислу. Тако је коришћен као средство за подстицање запошљавања, а кроз прерано пензионисање; или као осигурање од последица повреда ван радног места итд.

Реформа пензијског система је започета. Прво је (јун 2001) стопа пензијског доприноса смањена са 32 на 19,6%, а ради смањења трошкова рада; рачун је поднео буџет Србије. Децембра 2001. године повишена је старосна граница за пензионисање за три године, па сада износи 63 за мушкарце и 58 за жене; уместо индексиције зарадама, уведена је швајцарска формула, по којој се индексиција врши према зарадама и трошквима живота (са једнаком пондером); уведена је и јединствена минимална (нето) пензија у

висини од 20% од просечне зараде. Сврха ових промена превасходно је било достизање фискалне одрживости система. У марту 2003. донет је потпуно нови Закон о пензијском и инвалидском осигурању. Основни циљ било је јачање начела праведности и подстицајност система, а кроз параметарску реформу постојећег државног система текућег финансирања. Уместо према најповољнијем десетогодишњем просеку зараде, сада је пензија одређује према заради у целом радном веку; уведена је могућност добровољног уласка у пензијско осигурање; смањена је обавеза пољопривредника да се укључе у обавезно осигурање на само једног члана домаћинства; из пензијског система искључене су неке бенефиције које му не припадају; заоштрено је инвалидско пензионисање (по принципу опште инвалидности), које је у ранијем периоду давало чак једну трећину пензионера, а покренута је и ригорозна контрола рада лекарских комисија и уведена је обавезна ревизија инвалидских пензија. Основни подаци о пензионерима и њиховим пензијама дати су у Табели 1.

**Табела 1. новембар 2002.**

	Број пензионера у 000	Просечна пензија у динарима
<b>Фонд запослених</b>	1.254,0	6.676
<b>Фонд самосталаца</b>	42,9	6.833
<b>Фонд пољопривредника</b>	212,2	1.801
<b>УКУПНО</b>	1.509,1	6.078

Укупан број пензионера у Србији<sup>60</sup> био је у новембру 2002. године 1.509 милиона, што значи да је сваки пети становник пензионер. Пораст укупног броја пензионера у периоду новембар 2000. - новембар 2002. године је 1,8%, и то првенствено захваљујући знатном повећању броја пољопривредника пензионера – за 15,1%. Број пензионера самосталаца повећан је у истом раздобљу за 9,2%, док је број пензионера фонда запослених стагнирао, односно смањен је за 0,4%.

Током 2001. и 2002. године пензије су знатно повећане у реалном износу и животни стандард пензионера битно је побољшан. Пензије се сада исплаћују редовно, а некадашње велико закашњење код пензија пољопривредника смањено је. Просечна пензија у Србији повећана је реално чак за 88,2% у последње две године и у новембру 2002. године достигла 6.078 динара, односно \$ 98.<sup>61</sup>

**Табела 2. Сиромаштво старијих лица**

	Стопе сиромаштва						
	Укупно	Београд	Војводин а	Западна Србија	Централна Србија	Источна Србија	Југоисточна Србија
<b>Пензионери</b>	10,9	8,3	9,6	12,6	8,5	13,2	19,2
<b>Стара лица, 65+, без пензије</b>	19,8	23,0	20,2	13,7	18,7	9,4	32,7
<b>Сви стари, 65+</b>	14,8	12,7	13,7	12,1	13,6	12,0	26,1

Извор: АЖС

<sup>60</sup> Без војних пензионера, којих је 53 хиљаде и чије су пензије доскора финансиране из савезног буџета.

<sup>61</sup> Рачунато по процењеном паритету куповних снага (PPP), то је око \$ 300 месечно.



Међу пензионерима има нешто више сиромашних лица него у целој популацији (10,9 према 10,6%). Са друге стране, међу њима је знатно мање сиромашних него међу старим лицима (65+) која нису пензионери (10,9 према 19,8%), што потврђује да је пензијски систем важна брана сиромаштву. Међу свим старим лицима старијим од 65 година, стопа сиромаштва износи 14,8%.

Регионално посматрано, у југоисточној Србији старији људи најслабије живе, а сиромашан је сваки пети пензионер и свако треће старо лице без пензије. Донекле је неочекивано да је сиромаштво међу старим лицима која не примају пензију више у Београду и Војводини, најразвијенијим регионима него у широком појасу западне, централне и источне Србије. Узрок томе вероватно је сигурност/стабилност коју село ипак пружа у елементарним условима живота у односу на урбане средине.

**Табела 3. Сиромаштво пензионера према типу домаћинства**

Тип домаћинства	Стопа сиромаштва
Једночлано пензионерско домаћинство	10,4
Двочлано пензионерско домаћинство	9,0
Мешовита домаћинства без запослених, а са пензионерима као основним храниоцима	16,7
Остала мешовита домаћинства	8,1
<b>Просек</b>	<b>11,0</b>

Извор: АЖС

Анализа сиромаштва пензионера зависно од типа домаћинства у коме живе показује да су у нешто повољнијем положају, мерено нижом стопом сиромаштва, пензионери који живе у једночланим и двочланим пензионерским домаћинствима, као и у мешовитим домаћинствима у којима још неко зарађује. Најугроженија су мешовита домаћинства у којима је пензија основни извор прихода (16,7% сиромашних).

Ипак, потрошња целе пензионерске популације је умерено неуједначена: Неједнакост потрошње међу старим људима није висока - Gini коефицијент је 29,0 и незнатно је нижи у односу на целу популацију.

Међу старима који не примају пензију по броју доминирају домаћице (55,5%), а затим следе пољопривредници (21,5%) и неспособни за рад (11,2%).

**Табела 4. Сиромаштво старих лица (65+) према типу домаћинства**

Тип домаћинства	Стопа сиромаштва
Старачко једночлано домаћинство	13,7
Старачко двочлано домаћинство	16,9
Мешовита домаћинства*	13,8
<b>Просек</b>	<b>14,1</b>

\*Најмање један члан старији од 65 година.

Извор: АЖС.

Међу свим старим лицима угроженија су она која живе у двочланим старачким домаћинствима у односу на она која живе у једночланим и у мешовитим домаћинствима. Узрок ниже угрожениости једночланих него двочланих домаћинстава

јесте што у једночланим домаћинствима по броју доминирају пензионери (83%), који имају егзистенцијалне приходе и стога нижу стопу сиромаштва, док је међу свим члановима двочланих домаћинстава пензионера мање (64%), а издржаваних лица више, па је и стопа сиромаштва виша.

Знатно угроженије од просека старијих лица су поједине уже групе, као што су двочлана старачка домаћинства или мешовита домаћинства у којима старије лице доноси основни приход.

Поред ових, постоје групе старих људи којима је нужна државна помоћ. То су или стари људи о којима нема ко да брине или болесни стари људи којима је потребна стална помоћ. Државна подршка овим људима постоји, а најважнији облици су смештај у установе (домове за старе, геронтолошке центре) и финансирање туђе неге у кући. Помоћ у кући је недовољно развијен вид помоћи и потребно га је даље развијати као повољнији облик социјалних услуга.

У државним домовима за старе налази се око 9 хиљада старих људи, од којих су чак око 60% непокретни. Међу њима има сиромашних, за које држава, рођаци или хуманитарне организације плаћају смештај, али и боље стојећих грађана који сами сnose трошкове. Током претходне две године, домови су опремљени и углавном грађевински санирани из донација. Јављају се и први приватни, комерцијални домови за старе.

Програмима плаћања туђе неге у кући обухваћено је око 60 хиљада лица, претежно старијих, од чега две трећине преко пензијског фонда запослених, а једна трећина преко републичког буџета. Исплата накнаде за туђу негу није везана за ниво прихода, што доводи до лошег таргетирања.

### **3.1.2. Проблеми и ограничења**

Основна препрека потпунијој и широј државној подршци сиромашним пензионерима и другим старим лицима свакако је финансијска. На садашњем нивоу развоја Србије, која спада у категорију земаља са ниским дохотком, тешко је, чак и немогуће, издвојити више. Већ сада је учешће пензија у БДП 11-12%,<sup>62</sup> а сами фондови пензијског осигурања (осим фонда самосталаца) у великој мери зависе од буџетских донација. Тако буџет покрива око 40% пензија пензионера из фонда запослених и око једне половине из фонда пољопривредника. Општије посматрано, постојећи буџетски дефицит није одржив на дужи рок, јер ће следећих година веома порастати сервисирање спољних дугова, док ће се приходи од приватизације и донација и повољних спољних кредита смањивати. Стога ће бити нужно смањење учешћа јавне потрошње у БДП.

Другу препреку представљају слабости постојећег пензијског система. Наслеђени систем био је превише великодушан у расподели права и лоше вођен, како код наплате доприноса, тако и код начина одобравања права. Резултат је био: превише младих пензионера, посебно инвалидских, слаба наплата пензијских доприноса, превисок однос последње плате и прве пензије, висок однос просечне пензије и просечне плате на макронивоу, високи дефицити пензијског система и слично.

У последње две године започета је реформа јавног пензијског система, заснованог на текућем финансирању. Проблем је, наравно, то што се ефекти реформе пензијског

---

<sup>62</sup> Без других давања пензионерима, трошкова администрација фондова и здравствене заштите пензионера.

система, због велике инерције, испољавају тек у дугом року, тако да ни досадашње, а и предстојеће реформе неће санирати пензијски систем Србије у ближој будућности. Стога ни циљ – мањи, али боље финансиран јавни пензијски систем – не може бити достигнут током следећих година. За следећу етапу пензијске реформе – увођење добровољног и, евентуално, обавезног пензијског осигурања заснованог на капиталним фондовима - тек се врше почетне припреме.

Основни проблем ипак је старење становништва. Србија је земља у којој је обнављање становништва недовољно још од 1960-их година (стопа укупног фертилитета креће се сада око 1,5 до 1,6), тако да се и број старих људи континуирано повећава. Број старих преко 65 година је, према попису из 2002. године, 16,6%, са тенденцијом даљег раста. Брзо старење становништва, изражено погоршањем односа броја старих и радно активних, у будућности ће свакако заострити проблеме старих лица и обавезе које држава има према њима, али и могућност државе да их финансира у условима све малобројних млађих генерација радно активних људи.

## **3.2. Циљеви и стратешки правци деловања**

### **3.2.1. Циљеви**

Основни циљеви државне политике према старијима требало би да буду:

- повећање животног стандарда пензионера и других старих лица, а у складу са растом стандарда осталих грађана;
- смањење сиромаштва међу пензионерима и другим старим лицима, како по учешћу броја сиромашних у укупном броју ове популације, тако и по апсолутном броју сиромашних;
- смањење дубине сиромаштва преосталих сиромашних старијих лица и
- јачање ванинституционалне и услужне заштите посебно угрожених старих лица.

Положај старијих категорија грађана не зависи само, или чак не зависи превасходно, од непосредне државне политике на датом подручју (пензијска политика, заштита угрожених старих лица) већ и од других чинилаца и политика (економски напредак, здравствена политика, подршка шире породице, сарадња различитих учесника, као што су локалне заједнице, цркве, хуманитарне и невладине организације и слично).

### **3.2.2. Стратешки правци деловања, мере и активности**

Како је пензијски систем основни извор прихода старијих генерација, финансијски положај тог дела становништва битно зависи од будућих одлика и перформанси пензијског система. Последње промене (децембар 2001. и март 2003) су у приличној мери унапредиле пензијски систем и учиниле га не само ефикаснијим и праведнијим већ и финансијски солиднијим. Ипак, процес његовог реформисања није завршен и постоји потреба за његовим даљим структурним унапређењем.

Основни циљеви структурне реформе пензијског система требало би да буду:

- обезбеђење стабилних и довољно високих пензија за све;
- стварање финансијски одрживог пензијског система;
- повећање домаће штедне и убрзање привредног развоја;

- повећање праведности пензијског система, и
- проширење могућности избора од стране пензијских осигураника.

Ови циљеви подразумевају корениту реформу пензијског система, који бу укључио и државно и приватно осигурање, и обавезно и добровољно осигурање, и систем текућег финансирања и систем капиталских фондова. Таква комбинација донела би и могућност избора, и различите одговоре на различите ризике, и ефикасност, и праведност и веће пензије.

Пензиона реформа требало би да доведе до финансијске консолидације постојећих пензијских фондова, првенствено фонда запослених, док би формирање приватног пензијског осигурања требало да обезбеди допунске пензије и штедњу за бржи економски раст, дугорочну одрживост пензијског система у неповољним демографским условима и већу сигурност у старости него што «pay-as-you-go» систем може да обезбеди у неповољним демографским условима

Са становишта смањења сиромаштва, две су карактеристике пензијског система важне. Прва је редистрибутивна компонента унутар пензијског осигурања, а друга механизам повезаности кретања пензија са економским напретком земље.

Постојећи пензијски систем основну редистрибуцију у корист сиромашних врши кроз институт минималне пензије. Минимална пензија сада износи 20% од просечне зараде у Србији.

Основно питање редистрибуције данас је да ли увести минималну социјалну пензију и за оне старе људе који нису пензионери, како се чини у више развијених земаља. Уколико би се прописала социјална пензија за све старе људе преко, на пример, 65 година који немају довољан доходак из других извора, тада редистрибуција унутар пензијског система не би била потребна, јер би ова социјална пензија вршила ту улогу на општији и шири начин него што то чини минимална пензија. Веровано је, међутим, да у Србији на овом ниском нивоу развоја није могуће увести социјалну пензију због озбиљних финансијских ограничења, тако да ће стари људи који нису пензионери и даље бити ослоњени на породичне аранжмане, сопствену имовину и, у крајњем случају, на скромну социјалну помоћ. Стога редистрибуција кроз минималну пензију и надаље остаје потребно решење унутар пензијског система.

Веза пензија са општим економским развојем зависи од индексационог механизма детерминације пензија. У Србији се примењује тзв. швајцарска формула, код које кретање пензија зависи од кретања зарада и инфлације. Пензионери тако учествују у плодовима напретка, али у мањем степену него запослени.<sup>63</sup> Овај индексациони механизам даје позитивне и уравнотежене резултате и не би га требало мењати бар у догледној будућности.

**Повишење старосне границе за пензионисање.** Прерано пензионисање веома оптерећује пензијске фондове, пошто се тако смањује број оних који плаћају допринос и повећава број оних који примају пензије. С обзиром на то, требало би, у дужем року, предвидети стицање права на пуну пензију из јавног фонда и за мушкарце и за жене од 65 година живота. Ово продужење понекад изазива опозицију и старијих радника, пошто им више одговара раније пензионисање, и младих људи, јер верују да одлагање

<sup>63</sup> Као што им се пензија спорије смањује у време смањења зарада запослених или трошкова живота.

пензионисања утиче на смањење могућности њиховог запошљавања. Неки аргументи у корист подизања старосне границе су:

*Сада се запослени прерано пензионишу;* просек година при пензионисању био је 2001. године 58, што значи да у пензију иде велики број релативно младих људи. Подизање старосне границе за три године с краја 2001. године подићи ће просек година приликом пензионисања на око 60, али је и то ипак прерано, имајући у виду продужење средњег трајања живота, здравственог стања популације, све мањи удео тешких физичких послова и слично. *У целом свету се подиже старосна граница за одлазак у пензију;* у развијеном делу света она износи најмање 65 година за мушкарце и 65 или неку годину мање за жене, а у неким се земљама (САД, Норвешка) и даље повећава; слична тенденција постоји и у земљама у транзицији.

*Повећање продуктивног капацитета земље;* касније пензионисање значи више радника и већи потенцијални друштвени производ.

*Финансијска неодрживост садашњег пензијског система.* Систем код кога око 40% расхода на пензије долази из буџета Србије, и поред стопе доприноса од 20,6%, очигледно захтева даљу реформу; повећање пензијског доприноса није добра алтернатива, јер би то додатно оптеретило послодавце и запослене и угрозило конкурентност наших предузећа.

*Концепт смањења незапослености кроз рано пензионисање* показао се лошим, како из фискалних, тако и из економских разлога. Додатно, пошто се годишње пензионише само око 2 процента од укупног броја запослених (тридесетак хиљада годишње у периоду 1990-2000), то значи да се проблем високе незапослености (преко 900 хиљада) не може решити кроз раније пензионисање.

**Изједначавање положаја мушкараца и жена,** што значи да би требало изједначити услове пензионисања жена и мушкараца како код старосне границе и радног стажа, тако и код одређивања висине пензије.

Компромисно решење које би узело у обзир број деце (рођене и/или подигнуте), па тиме било подстицајно са становишта рађања и повећања стопе фертилитета, морало би да предвиди диференцирање положаја жена, односно остваривања њиховог права на пензију у зависности од броја рођене деце.<sup>64</sup> Тако би се комбиновало укидање опште бенефиције за жене са увођењем бенефиције за мајке, зависно од броја деце.

Изједначавање положаја жена и мушкараца у пензијском систему требало би да буде изведено постепено, у дужем временском периоду.

**Елиминација преференцијалног положаја појединих категорија осигураника.** До сада је значајан број осигураника потпадао под неки облик бенефицирања радног стажа, што је довело до прераног пензионисања осигураника у средњим годинама и до повећања трошкова пензијског осигурања. Бенефицирани радни стаж требало би задржати само у посебно оправданим случајевима, тј. само за оне раднике који практично нису у стању да обављају *никакав* посао (на пример, рудари у јамама), а не и за оне који више нису у стању да обављају *свој* посао. За поједине категорије запослених било би добро увести обавезно допунско пензијско осигурање као замену за досадашњи систем повлашћивања бенефицираним радним стажом.

<sup>64</sup> Систем мера политике обнављања становништва у Србији, Економски институт, Београд, 1999.

**Преиспитивање начина функционисања пензијског фонда земљорадника**, који је од настанка у финансијским тешкоћама. Основни проблем са овим пензијским фондом јесте масовно неуплаћивање пензијских доприноса од стране пољопривредника, и поред законске обавезе. Узрок је 1) уверење многих пољопривредника да им пензијско осигурање није потребно, а због поседовања имовине и сопствене производње хране, веровање у традиционалну породицу, али и закашњења у исплати пензија и 2) дуготрајно одсуство воље и покушаја државних органа да обезбеде редовније плаћање пензијских доприноса, чиме се подстиче даље неплаћање.

Нови пензијски закон из марта 2003. године битно је променио карактер пензијског осигурања пољопривредника: сада је предвиђено да само један члан домаћинства мора да буде осигуран. Тиме су смањене будуће обавезе пољопривредних домаћинстава према пензијском фонду, односно смањен степен обавезности пензијског осигурања, чиме се бар једним делом изашло у сусрет захтевима дела пољопривредника. Затим, законом је створена могућност да пољопривредник не плати свој постојећи дуг пензијском фонду, који је код највећег броја осигураника велики, с тим да му те године не улазе у пензијски стаж. Овим је отворена могућност да и пољопривредници са нагомиланим дуговима почну, и без њихове отплате, да уплаћују редовне доприносе.

Шансе за добро функционисање новог система биле би увећане када би држава инвестирала знатна средства у санацију овог пензијског фонда и обезбедила надокнаду закаснелих пензија (14 месеци) како би се кредибилним приступом покушало доказати пољопривредницима да њихово пензијско осигурање функционише и да има смисла укључити се, али и када би држава чвршћим приступом обезбедила већу наплату доприноса од пољопривредника. Успех овог програма отклонио би идеју да се потпуно укине обавезно пензијско осигурање пољопривредника и да они који то желе пређу на добровољно осигурање.

Поменуте мере параметарске реформе пензијског система ипак ће имати ограничен дomet, пре свега због неповољне старосне структуре, односно текући начин финансирања сам по себи тражи континуиране параметарске промене.

**Добровољно приватно пензијско осигурање.** Важан корак дугорочне пензијске реформе јесте ново уређење пензијског и финансијског система како би се омогућило стварање приватних пензијских фондова, заснованих на индивидуалној штедњи и фондираности капиталом.<sup>65</sup> Будући да је у овом систему вероватна већа стопа приноса него у систему са текућим финансирањем, да је вероватан позитиван утицај на националну штедњу, понуду рада и укључење у пензијско осигурање, приватно фондирано пензијско осигурање представља добру допуну постојећем јавном систему текућег финансирања.

Приватно пензијско осигурање било би добровољно, пошто такав приступ поставља мање сложене регулационе захтеве од обавезног. Уобичајен подстицај осигуравању дале би пореске олакшице. Пореза би били ослобођени доприноси и инвестициони приноси, док би пензија била опорезована кроз стандардан порез на доходак грађана. Тај систем представља, у ствари, наменску штедњу, где се на рачуну појединца акумулирају уплаћени доприноси и приноси од инвестираних доприноса, да би се, по пензионисању, из прикупљених средстава исплаћивала пензија.

---

<sup>65</sup> Сваки фонд био би дужан да располаже довољним капиталом за покриће будућих пензијских обавеза.

У Србији су у току припреме за доношење закона о добровољном приватном пензијском осигурању заснованом на фундираности капиталом. Потребно је решити две важне препреке: прво, обезбедити озбиљан и компетентан надзор над радом приватних пензијских фондова и, друго, ускладити развој овог сегмента пензијског осигурања са развојем финансијских тржишта, а због чињенице да приватно пензијско осигурање доприноси унапређењу ових тржишта и појави нових инструмената, али и зависи од развоја финансијских тржишта.

**Подстицање радне активности.** Радна активност припадника старијих генерација, а по стицању права на пензију, добра је не само за одржавање њиховог самопоштовања и виталности него и за увећање њиховог текућег дохотка и избегавање евентуалног сиромаштва, али и за финансијску позицију пензијских фондова. Проширењу могућности рада старијих генерација доприносе технолошки напредак, који смањује удео физички напорних послова, и побољшање здравља и продужење животног века старијих људи.

Најнепосреднији начин продужења радног века јесте подизање старосне границе за пензионисање, о чему је већ било говора. Други начин је добровољно одлагање одласка у пензију, и поред стеченог права. По прописима из области радних односа одлагање је могуће, пошто не постоји обавеза пензионисања онда када осигураник стекне право на пензију. Ипак, у новом Закону о пензијско-инвалидском осигурању постоји једно неповољно решење: прираст пензије због каснијег пензионисања је скроман – тек за једну половину раста за године радног стажа пре испуњења услова за старосну пензију. Тиме ће бити дестимулисано одлагање пензионисања, а у корист запошљавања по пензионисању. Но, и то је корак напред јер рад после 40. године стажа раније се уопште није узимао у обзир.

Будући да су јавни пензијски фондови у дугорочној финансијској кризи, држава би могла да променом инструмената пензијске политике утиче на избор старијег радника када ће се пензионисати, односно да га подстиче на касније пензионисање, уместо на раније и поновно запошљавање. Два погодна инструмента су стопа увећања пензија услед каснијег пензионисања и додатни пензијски допринос на запослене пензионере. Таквим комбинованим приступом би, са једне стране, одлагање пензионисања било учињено атрактивнијим и, са друге стране, запошљавање по пензионисању било дестимулисано.

**Јачање социјалне заштите старих лица.** Старим лицима која немају пензију или која нису у стању више да раде основну потпору пружа породица. Међутим, то није довољно, јер све је више старих лица која живе сама и немају подршку млађих генерација, као што је многим људима потребна нега коју породица није у стању да обезбеди.

Основни правац даљег развоја подршке старијим грађанима требало би да буде деинституционализација, тј. развој помоћи у кући и у локалној заједници. Облици такве помоћи могу бити различити:

- дневни центри, који нуде подршку старим грађанима док су чланови њихових породица на послу;
- дневни рехабилитациони центри, у којима се пружа помоћ онима који су напустили болнице, а којима је потребно унапређење функционалних способности;
- лична помоћ у кући, која обухвата исхрану, личну хигијену, прање одеће и чишћење куће, превоз и слично;

- медицинска помоћ у кући, намењена болесним старим људима итд.

Ови и сродни облици пружања услуга имају две битне предности у односу на смештај у институције: стари људи их преферирају, јер тако остају у својој средини, и јефтинији су. Ови програми за старије особе могу бити организовани на локалном нивоу, сарадњом општина, цивилног сектора и хуманитарних организација.

Два најважнија постојећа програма државне подршке старим грађанима јесу смештај у домове за старе и кућна нега и помоћ. Ова два програма су опште природе, тј. намењени су свим старим људима, а не само сиромашнима.

И поред преоријентације на деинституционализацију, нужан је и даљи развој смештајних институција за старе. Основни правци промена код смештаја у домове требало би да буду:

- повећана ефикасности и стандардизација квалитета смештаја и услуга;
- у широким подручјима западне, источне и јужне Србије размотрити трансформисање и проширење мреже смештајних установа (више мањих капацитета);
- конверзија избегличких центара у домове за старе, због посебно тешке ситуације старих лица која су избегла;
- спремност на укључивање приватног сектора у смештај старих лица, првенствено на комерцијалној основи.



## **4. Здравствена заштита у функцији смањења сиромаштва**

### **4.1. Стање и проблеми**

#### **4.1.1. Постојеће стање**

##### **Социјално-економско окружење за здравље**

Погоршавање здравственог стања долази као последица кумулативног ефекта већег броја критичних догађаја којима је становништво било изложено последњих десетак година, почев од распада бивше Југославије и ратова на њеним просторима, санкција међународне заједнице, повећано сиромаштво, хиперинфлационе кризе, па све до НАТО бомбардовања Југославије 1999. године. Овим ефектима се придружују: старење становништва, велики број избеглица и интерно расељених лица, загађења животне и радне средине, незапосленост и социјална беда, као и раширеност ризичних стилова живота (пушење, алкохолизам, дроге, ризично сексуално понашање), посебно међу адолесцентима и одраслим мушкарцима.

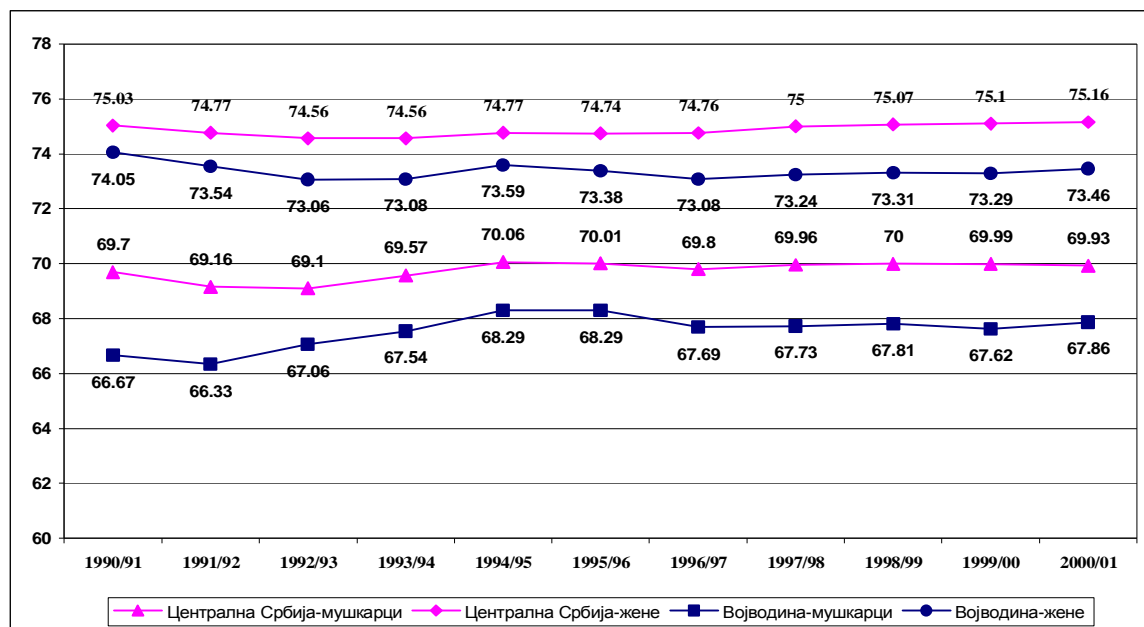
Систем здравствене заштите са својим структуралним слабостима, slabим донетима здравственог васпитања и напора ка промоцији здравља, малом пажњом која се посвећивала ризицима по здравље у животној и радној средини није могао да одговори на ове изазове. Док је Србија избегла драстично погоршање здравственог стања становништва до кога је дошло током транзиције у већини земаља Источне Европе, све наведено онемогућило је да дође до побољшања здравственог стања карактеристичног за земље Европске уније.

##### **Основни показатељи здравственог стања**

Очекивано трајање живота на рођењу је 2000/01. било 75,16 година за особе женског пола у централној Србији и скоро за две године ниже у Војводини (73,46), а за особе мушког пола 69,93 година у централној Србији и за више од две године ниже у Војводини, (67,86). Поређења ради, просечно очекивано трајање живота на рођењу у Европској унији је 75,4 године за мушкарце и 81,6 година за жене. У периоду од 1990/91. до 2000/01. вредности овог показатеља за мушку и женску новорођенчад у централној Србији остале су практично непромењене, док се у Војводини повећало очекивано трајање живота на рођењу за мушкарце за скоро годину дана, а смањило за близу једну годину за жене.

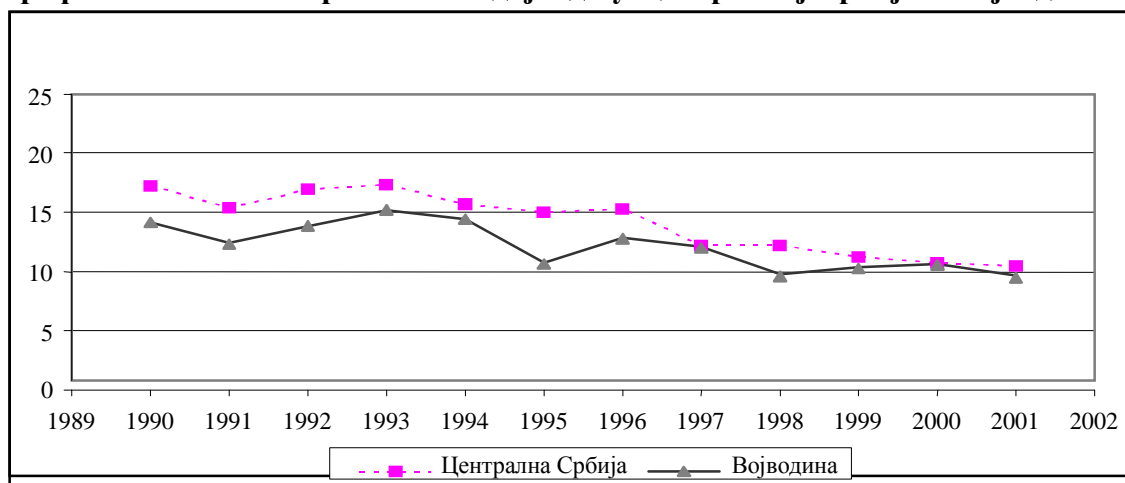
Анализа линеарног тренда очекиваног трајања живота на рођењу у десетогодишњем периоду издваја један критичан период са падом вредности овог показатеља, 1992/93. године, и други нешто блажи 1996/97 (Графикон 1). Разлика између општине са највећом вредношћу овог показатеља за оба пола (Сјеница, 77,65) и са најнижом (Алексинач, 65,94) у централној Србији је 11,71 годину, док је у Војводини двоструко мања, 5,60 (Сремски Карловци – 72,57 и Нова Црња 65,97).

**Графикон 1. Очекивано трајање живота на рођењу у централној Србији и Војводини**



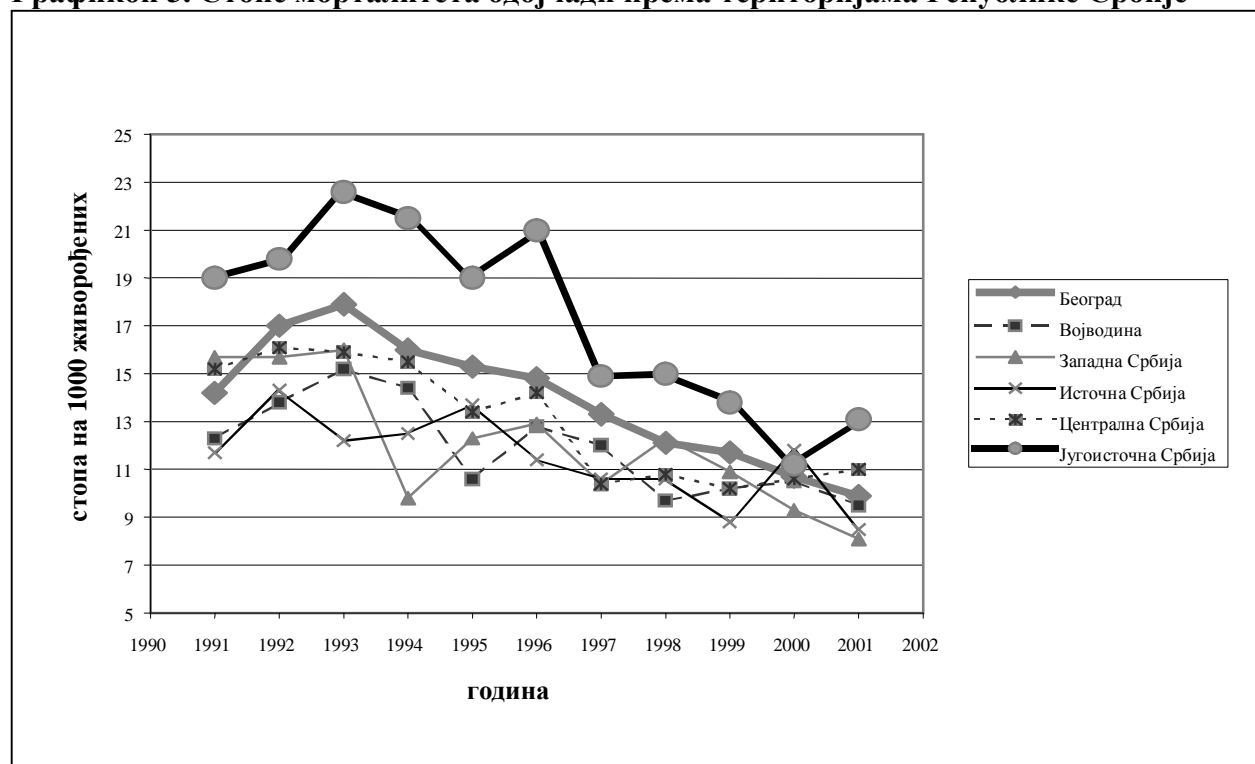
Морталитет одојчади после континуираног пада седамдесетих и осамдесетих, 1992 године почиње да расте да би 1993. године у централној Србији и Војводини стопа била виша за двоје умрлих одојчади на 1.000 живорођене деце. После краткотрајног пада, она 1996. године показује поново мали пораст (Графикон 2). Упркос тренду пада у периоду од 1989. до 2001. године, просечна стопа ипак остаје двоструко већа од просека за земље Европске уније од 4,8 умрле одојчади на 1000 живорођених. У структури умирања одојчади доминира неонатална смртност (од рођења до 27 дана живота) и износи 72,2%, односно 59% новорођенчади је умирало у току прве недеље живота. Међутим, 27,8% умрле одојчади у постнеонаталном периоду (од навршеног првог месеца до навршене прве године) указује на још увек велики значај фактора спољне средине на умирање одојчади.

**Графикон 2. Стопе морталитета одојчади у централној Србији и Војводини**



Анализа морталитета одојчади по регионима показује неједнакости у вредностима овог показатеља. Ако се посматра период 1991-2001, запажа се да се апсолутна разлика у стопама морталитета одојчади смањује (углавном због опадања вредности стопе), али да се релативне разлике задржавају. Исти је однос стопе између територија са највишом и најнижом стопом морталитета одојчади у 2001 (Графикон 3).

**Графикон 3. Стопе морталитета одојчади према територијама Републике Србије**



У десетогодишњем периоду на територији централне Србије, однос матерналне смртности је у просеку износио 14 умрлих мајки на 100.000 живорођених, док је у Војводини просечна вредност овог показатеља 9, са великим варијацијама по годинима због мале вероватноће настанка оваквог догађаја.

### Главни узроци смрти

Структура узрока смрти у периоду од десет година остала је практично непромењена. Више од половине становништва је 2000. године умрало од кардиоваскуларних болести (56,7% у централној Србији, 58,4% у Војводини), на другом месту су малигне болести (17,1% у централној Србији, 17,6% у Војводини), на трећем месту су недовољно дефинисана обољења и стања (симптоми, знаци, патолошки клинички и лабораторијски налази), а на четвртном повреде, трауме и последице деловања спољних фактора. Хроничне масовне незаразне болести (болести срца, крвних судова, малигни тумори, дијабетес, опструктивна болест плућа, повреде, поремећаји ментланог здравља и друга обољења већ деценијама доминирају у националној патологији. Само две групе, кардиоваскуларне болести и малигни тумори чине преко две трећине свих узрока умирања.

Високо учешће кардиоваскуларних и малигнух обољења у структури умирања указује на раширено присуство фактора ризика који следе из понашања (пушење, алкохол, неправилна исхрана, слаба физичка активност) и из спољне средине (загађен ваздух, храна и вода). Недовољно дефинисана обољења и стања на трећем месту последица су непоуздане и неквалитетне пријаве узрока смрти на територији целе Републике, а спољни узроци смрти на четвртном месту у структури умирања указују на неодговарајућу заштиту на раду, у саобраћају или код куће.

Заразне и паразитарне болести не представљају већи здравствени проблем у Србији али се и даље јављају појединачно или епидемијски. Стопа инциденције ових болести је у 2001. години за територију Републике Србије без Косова и Метохије била 1200,3 новорегистрованих случајева на 100.000 становника, а од последица акутних заразних болести у току исте године је умрло 101 лице са стопом морталитета од 1,3 на 100.000 становника, која је најнижа у последњих пет година. До смањења стопа разбољевања и умирања од свих заразних болести дошло је због пада броја оболелих од цревних заразних болести и болести које се преносе полним путем

Међу заразним болестима, HIV/AIDS и туберкулоза свакако завређују посебну пажњу. Појава нових случајева AIDS се стабилизовала последњих неколико година са 5 до 9 новооболелих на милион становника. Према последњим доступним подацима од 1. децембра 2002. године у земљи је било 1.189 кумулативно регистрованих случајева, од којих 80% из Београда. Нема добре процене серопозитивности, али СЗО процењује да има око 10.000 HIV позитивних, што је више него у осталим републикама бивше Југославије и околних земаља, изузев Румуније. Требало би напоменути да постоји тенденција пораста фактора ризика за инфицирање HIV као што су коришћење дрога, ризично сексуално понашање, миграције, социјална и економска нестабилност. Број оболелих од туберкулозе са инциденцијом од 37,2 на 100.000 становника благо је повећан у односу на претходне године.

*Преко 90% младих саопштава да су једном пробали различите врсте дрога, а 11,1% је марихуану конзумирало више од три пута.*

*34,5% младих узраста од 15 до 25 година редовно пуши, а 18,5% понекад.*

*Међу сексуално активним особама између 15 и 19 година старости, 43% девојака и 20% младића никада не користи заштиту, док 51% сексуално активних студената не користи кондом редовно.*

*40% младих жена између 15 и 24 године старости пријављује да су биле трудне бар једном, од којих је свака пета имала један или више прекида трудноће, а само 40% младих жена је посетило гинеколога*

*Једно од четворо младих каже да нема праве информације о HIV и сиди.<sup>66</sup>*

Неке популационе групе су више од других осетљиве на социјално-економске услове живота. Уобичајеном терминологијом означене су као угрожене популационе групе. Идентификоване угрожене групе и маргинализоване особе, на основу постојеће законске регулативе и према последњим доступним подацима чине значану пропорцију становништва Србије (Табела 1).

Уобичајено је схватање да су сиромаштво и маргинализација одговорни за специфичну патологију ових популационих група и појединаца. Међутим, на супрот јавном мишљењу, резултати истраживања показују да нема посебних обољења узрокованих сиромаштвом. Показано је међутим да угрожене и маргинализоване популационе групе имају више шансе да оболе или умру од уобичајених узрочника, укључујући туберкулозу, сиду, малигна обољења, саобраћајне несреће, насиље и друго. У Србији не постоје подаци рутинске здравствене статистике о морбидитету према социјално-економском статусу.

Анкета о животном стандарду показала је да међу особама које се налазе испод линије сиромаштва има 30,3% оних којима је лекар дијагностиковао неко хронично обољење на супрот 26,6% међу онима који се налазе изнад линије сиромаштва. Особе које се налазе испод линије сиромаштва у знатно већем проценту у односу на остало становништво као свој најзначајнији здравствени проблем наводе поремећаје менталног здравља (18,9% на супрот само 9,4% осталих).

<sup>66</sup> Коришћени подаци: Храбра нова генерација – Млади у СРЈ, UNICEF, 2002 .

**Табела 1. Неке групе обољења у Србији (централна Србија и Војводина)**

Групе	Број лица	% укупног становништва	Извор података
<b>Оболели HIV/AIDS</b>	1.198 AIDS	0,02%	Савезни регистар оболелих од сиде
<b>Туберкулоза</b>	7.065	0,09%	Здравствена статистика
<b>Хронична бубрежна инсуфицијенција</b>	15.000	0,20%	Здравствена статистика
<b>Шећерна болест</b>	200.000	2,67%	Здравствена статистика
<b>Психозе</b>	28.117	0,37%	Здравствена статистика
<b>Укупно становништво</b>	7.498.001		Коначни резултати пописа

### **Наслеђена инфраструктура и структура кадра у систему здравствене заштите**

Здравствену заштиту становништву Републике Србије у државном сектору здравства обезбеђивала је у 2000. години добро развијена мрежа од 275 самосталних здравствених установа (са статусом правног лица).

Обезбеђеност становника здравственим кадром је добра и износи 390 становника на једног лекара, 140 становника на једног здравственог радника са вишом и средњом стручном спремом, 2.250 становника на једног стоматолога и 5.760 становника на једног фармацеута. И док је обезбеђеност становника лекарима и средњим медицинским кадром последње декаде двадесетог века остала практично непромењена, обезбеђеност стоматолозима и фармацеутима у државном сектору је погоршана због њиховог преласка у приватни сектор. С обзиром на низак национални доходак земље, може се говорити о вишку запослених у здравству, посебно немедицинског особља, и озбиљним тешкоћама да се обезбеде средства за њихове зараде и друге трошкове овако развијене здравствене службе.

Просечан број становника на једног лекара запосленог у примарној здравственој заштити је 621, и креће се од 770 деце старости до 6 година на једног лекара у служби за здравствену заштиту деце предшколског узраста до 5.390 жена старијих од 15 година на једног гинеколога у служби за здравствену заштиту жена.

У Србији се последњих десетак година водила политика очувања свих капацитета и запослених у систему здравствене заштите као и свих законских права осигураника. Како се социјално-економска ситуација драматично погоршавала, здравство се стихијски прилагођавало насталим променама уз урушавање основног капитала (зграда и опреме), драстичан пад квалитета здравствених услуга, пад њиховог коришћења, недостатак лекова и санитетског материјала, мита и корупције, превођење пацијената и дела опреме из државног у приватни сектор здравства и следственог погоршања доступности здравствене службе посебно сиромашним слојевима становништва.

## **Показатељи коришћења здравствене службе**

Коришћење услуга у примарној здравственој заштити је различито са више од 6 посета по детету предшколског узраста до мање од једне посете жена старијих од 15 година код лекара одговарајућих служби годишње, при чему је важно напоменути да је број посета већи за куративне него за превентивне услуге, међу којима су посете саветовалиштима или рано откривање поремећаја раста и развоја код деце (систематски прегледи).

Неприлагођеност структуре болничких постеља промењеним потребама становништва огледа се и у израженим разликама у интензитету њиховог коришћења. Смањено коришћење постеља (на испод 60%) забележено је на одељењима за лечење инфективних и паразитарних болести, респираторних болести, болничког збрињавања деце, на гинеколошким и акушерским одељењима, офталмологији, оториноларингологији и дерматовенерологији. Истовремено недостају постеље за продужену негу и лечење старијих особа, оболелих у терминалним фазама болести, или специфичне установе као што су сестрински домови за негу. Такође због промењене патологије становништва у двадесетогодишњем периоду, порастао је број хоспитализованих због болести срца и крвних судова, ендокриних обољења за око 50%, болести нервног система и чула за око 35% и малигних обољења за око 25% са недовољним постељним капацитетима за њихово збрињавање. Натпросечно су оптерећени капацитети већине установа терцијарног нивоа, а у појединим где се користе скупи увозни материјали, као у области кардиохирургије, формиране су дугачке листе чекања.

## **Финансирање здравствене заштите и систем здравственог осигурања**

Најважнији извор финансирања здравствене заштите у Србији јесте институција обавезног здравственог осигурања, преко Републичког завода за здравствено осигурање. Додатни извори финансирања су, пре свега, буџет Републике Србије и лично учешће осигураника у трошковима здравствене заштите. Из републичког фонда за здравствено осигурање обезбеђују се средства за заштиту осигураних лица, док се из буџета Републике обезбеђују средства за здравствену заштиту неосигураних грађана, промоцију здравља, превенцију болести, посебне програме и мере за заштиту здравља целокупног становништва. Расходи за здравствену заштиту по глави становника у Републици Србији кретали су се од \$ 121 у 1996. до \$ 74 у 2001. години, када се укључе избеглице и интерно расељена лица, односно \$ 81 у 2001. и \$ 103 у 2002. без избеглица и интерно расељених лица.

Изражени недостатак финансијских средстава довео је до тога да су плате здравствених радника ниске, да се није улагало у инфраструктуру и опрему здравствених установа и да су текући трошкови пружања здравствене заштите створили велики дефицит у фонду осигурања. Све то угрозило је доступност, као основни принцип у здравственој заштити становништва. Анкета о животном стандарду показује да знатно више особа које се налазе испод линије сиромаштва у односу на остало становништво, као разлог некоришћења здравствене службе наводи да је то скупо. Будући да се највећи део дохотка троши за храну, сиромашни могу да издвоје само минимална средства за додатно плаћање здравствених услуга (10% најсиромашнијих породица месечно за ове сврхе издвајају само 290 динара или 3,3% расположиве потрошње). Садржај и обим права на здравствену заштиту, финансираних из средстава фонда здравственог осигурања обухватао је скоро све здравствене услуге. Створена је велика неравнотежа између права на здравствену заштиту и ограничених

финансијских средстава за задовољавање тих права, али и могућности остваривања тих права за социјално угрожене групе.

#### **4.1.2. Проблеми и ограничења**

У нашој земљи се не прате рутински подаци о здравственом стању и коришћењу здравствене службе према социјално-економском статусу. Због тога није могуће анализирати трендове у здрављу према социјалном статусу и разлике у здрављу између различитих социјалних група. Ово знатно отежава постављање, односно квантификовање циљева који се односе на унапређење здравственог стања и смањивање неједнакости у здрављу између социјалних група.

Постојећи подаци о финансијским токовима у здравственом сектору су некомплетни и углавном усмерени на друштвене трошкове. Ток новца од фонда осигурања до давалаца услуга углавном је добро документован, али су информације о трошковима за здравствену заштиту из буџета некомплетне и нема поузданих информација о плаћањима из џепа корисника и посебно о неформалним новчаним токовима (мито, корупција, плаћање на руке и друго). Мањи фондови, као што су трошкови приватних фирми, невладиних организација и страних агенција уопште се не евидентирају.

### **4.2. Циљеви и стратешки правци**

#### **4.2.1. Циљеви**

Циљ стратегије смањења сиромаштва у здравственом сектору јесте унапређење здравља становништва и посебно смањење неједнакости у здрављу путем побољшања здравља осетљивих популационих група. Овај циљ ће се остварити развијањем здравствених програма прилагођених осетљивим групама и праведнијом прерасподелом ресурса у здравству по географским регионима.

Крајем 2000. године Уједињене нације постављају Миленијумске циљеве развоја, као израз политичке посвећености нација широко прихваћеним интернационалним циљевима развоја који могу бити коришћени за усмеравање појединих земаља према сопственим дугорочним развојним приоритетима. Од наведених осам Миленијумских циљева развоја, четири се непосредно односе на побољшање здравственог стања становништва путем смањивања смртности деце до пет година старости, смањења матерналне смртности и спречавања ширења HIV/AIDS, маларије и других болести и обезбеђивањем одрживе животне средине, док су остали посредно повезани са достизањем бољег здравља и квалитета живота

Регионални биро СЗО за Европу формулише 1998. године политички оквир «Здравље за све» на овом континенту са 21 циљем за 21. век које би требало остварити до 2020. године. У овом документу се у циљу два истиче значај постизања праведности у здрављу смањењем разлика између социјално - економских група унутар земаља чланица за најмање једну четвртину значајним побољшањем нивоа здравља свих осетљивих популационих група.

Влада Републике Србије у документу «Здравствена политика» у циљу два истиче значај правичног и једнаког приступа здравственој заштити за све грађане Србије за исте потребе, као и унапређења здравствене заштите угрожених популационих група.

Потциљеви овог циља односе се на дефинисање националних циљева за смањење неједнакости у здрављу и унапређење здравствене заштите групација становништва које су у неповољном положају и због тога посебно осетљиве. Трећи циљ “Здравствене политике” предвиђа постављање корисника, односно пацијента у центар система здравствене заштите, што би требало да допринесе бољој информисаности грађана о њиховим правима и њиховом активнијем учешћу у одлучивању о здравственој заштити.

У будућем систему здравствене заштите постојаће једнака приступачност за услуге основног садржаја и обима здравствене заштите за све осигуране грађане са финансијским покрићем за ове услуге од Републичког завода за здравствено осигурање. За остале грађане обезбедиће се финансирање овог основног пакета услуга из државног буџета без обзира на њихов социјално-економски статус.

### **Обезбеђење финансијски доступних здравствених услуга за социјално угрожене групе**

Основно опредељење у реформи система здравствене заштите јесте да се обезбеди приступ неопходним услугама одговарајућег квалитета целокупном становништву без финансијских баријера. Здравствене услуге у пакету основних услуга биће одабране на основу односа трошкова и ефеката (исплативости) у смањивању оптерећења друштва болешћу, а основна здравствена заштита коју финансира Републички завод за здравствено осигурање биће доступна и пружена на ефикасан начин. Принцип узајамности и солидарности у финансирању и обезбеђивању здравствене заштите ће тако бити очуван тиме што ће обавезно здравствено осигурање бити основа система здравствене заштите. Повећаће се учешће средстава из буџета Републике за здравствену заштиту неосигураних лица, док ће извори финансирања бити проширени развојем допунског осигурања, било профитног (приватног) или непрофитног. Преиспитаће се лично учешће осигураних лица у трошковима здравствене заштите (партиципација) са смањивањем постојећих изузећа која су изузетно широка, фокусирањем само на оне који заиста не могу да учествују у трошковима и повећавањем учешћа за скупе дијагностичке и терапијске процедуре, чиме би се смањили мито и корупција у државном сектору здравства.

### **Повећање ефективности и ефикасности коришћења ресурса**

Имајући у виду ограничена средства која су на располагању за здравствену заштиту, важно је повећати успешност и ефикасност коришћења постојећих ресурса. Ово се може остварити бољом расподелом ресурса путем реформе система примарне, секундарне и терцијарне здравствене заштите, развојем здравствених информационих система и унапређењем функције менаџмента. Примарна здравствена заштита, као основа система здравствене заштите, засниваће се на изабраном лекару примарне здравствене заштите и његовом тиму који постављају дијагнозу и препоручују терапију и представљају “чуваре капије” за улаз на више нивое система здравствене заштите координирајући здравствену заштиту која се обезбеђује становништву. Преструктурирање болничких капацитета изврши ће се према потребама становништва, са прерасподелом болничких установа и/или болничких одељења на болнице за: краткотрајну хоспитализацију (за лечење акутних обољења и стања), продужено лечење и негу (укључујући и болеснике у терминалним стадијумима болести), хоспитализацију хроничних обољења и стања и специјализовану рехабилитацију као наставак болничког лечења.



## **Побољшање квалитета здравствених услуга посебно за осетљиве популационе групе**

Влада Републике Србије у здравственој политици наводи потребу за побољшањем квалитета пружене здравствене заштите посебно за осетљиве популационе групе. Социјално угрожене особе често су у ситуацији да добијају здравствене услуге слабијег квалитета него остала популација.. Стално унапређење квалитета рада у здравству постићи ће се развојем система квалитета, увођењем акредитације здравствених установа и програма, лиценцирањем (издавањем и обнављањем дозвола за рад) здравствених радника и јачањем улоге професионалних удружења здравствених радника (комора) на унапређењу и обезбеђењу квалитета здравствених услуга. Медицинске школе и факултети ће се ангажовати на континуираној едукацији, доедукацији и реедукацији здравствених радника, као и учешћу у њиховом професионалном развоју. Посебна пажња ће се посветити стицању нових знања и вештина из области сталног унапређења квалитета у здравству, управљања свеукупним квалитетом и менаџмента здравственим установама.

### **4.2.2. Стратешки правци деловања, мере и активности**

#### **Реформа система финансирања – основни пакет здравствених услуга**

Тренутно у нашем систему здравствене заштите постоји велики раскорак између формалних права корисника и могућности да се она задовоље. То доводи до појаве корупције и разних облика неформалних плаћања при коришћењу здравствене заштите који посебно погађају особе у неповољном социјално-економском положају. Због тога је неопходно дефинисати системска решења којима би се прецизирао положај приватне праксе, као и положај државног сектора у пружању здравствених услуга становништву.

Да би се обезбедио одржив основни пакет здравствених услуга, приступиће се систематском критичком преиспитивању садашњих здравствених услуга, као и оних које евентуално треба укључити у пакет услуга обавезног здравственог осигурања. На овај начин ће се проценити релевантност здравствених услуга са аспекта здравља, односа трошкова и ефеката ових услуга и других добити од медицинских интервенција заснованих на доказима, и обезбедити информације за доношење одлука о ревизији постојеће законске регулативе и усвајању нове.

Дефинисање основног пакета ће укључити и разматрање питања: ко ће пружати те услуге, на ком нивоу здравствене заштите и под којим условима. При формулисању пакета основних услуга треба имати у виду две категорије угрожених популационих група: они који плаћају допринос за здравствено осигурање (али спадају у групу сиромашних) и сиромашни који нису здравствено осигурани. С обзиром да су финансијска средства за здравствену заштиту неосигураних, интерно расељених лица и избеглица последње деценије била недовољна, Влада Републике Србије препознала је овај проблем и у 2003. год. повећала издвајања у ове сврхе из републичког буџета.

#### **Боља расподела средстава (по нивоима здравствене заштите и окрузима)**

Није довољно само идентификовати основне болести одговорне за оптерећење друштва болешћу, већ је подједнако важно да се пронађе најисплативији начин за заштиту од ових болести. Врло често интервенције као што су рано откривање и лечење ових болести у примарној здравственој заштити представљају очигледан избор,

али исто тако и превентивне, јавноздравствене интервенције у дужем временском периоду, могу бити исплативе. Превентивна и примарна здравствена заштита имаће висок приоритет у будућем систему здравствене заштите. Финансирање здравствене заштите од стране Републичког завода за здравствено осигурање подржаће примену овог принципа помоћу основног пакета здравствених услуга, а у примарној здравственој заштити пакет ће укључивати најважније превентивне мере, као што су антенатална заштита, програми имунизације, програми заштите одојчади и деце и друго. Превентивне услуге биће формулисане и унапређене установљавањем оперативних група за деловање у превентивној здравственој заштити и установљавањем водича за пружање ових услуга становништву, као и водича добре клиничке праксе у којима ће се дефинисати место превентивних здравствених услуга<sup>67</sup>.

Одрживо финансирање система здравствене заштите постићи ће се успостављањем праведније дистрибуције средстава из здравственог осигурања. Подржаће се активности ревизије географске расподеле средстава на Београд и округе, имајући у виду приступачност, доступност, праведност, ефикасност и квалитет потребне здравствене заштите, процениће се критеријуми расподеле и израдити систем расподеле, који ће омогућити редистрибуцију средстава са вишег на ниже нивое заштите.

Финансирање јавних здравствених служби је важна компонента финансирања целокупног система здравствене заштите која ће допринети у успостављању приоритета у јавном здрављу – односе се на промоцију здравља, спречавање и сузбијање болести и рано откривање, посебно малигних и кардиоваскуларних обољења. Јавно здравље укључује програме и активности оријентисане ка заједници, било да доприносе свима (чист ваздух и безбедна вода на пример) или само појединцима (скрининг програми и саветовалишта за промену ризичног понашања). У циљу развоја и имплементације механизма за контролу трошкова у здравству и обезбеђивања инструмената да новац прати пацијента и резултате рада а не број запослених или савремену опрему, увешће се нови модели плаћања надокнада даваоцима услуга за њихов рад, као што је нпр. «главарина» (према листи пацијената који изаберу да се лече код одређеног лекара) у примарној здравственој заштити и проспективно буџетирање за болнице.

## **Реформа примарне здравствене заштите и пререструктурирање болница**

Први водећи принцип будућег система наведен у Визији система здравствене заштите Републике Србије истиче да ће «систем здравствене заштите бити јасно организован у три функционална нивоа, да би се обезбедила прихватљива и делотворна здравствена заштита становништва, при чему ће се она обезбеђивати на најнижем могућем нивоу, који има довољну стручност и опремљеност».

Одређени делови примарне здравствене заштите спадају у нове надлежности локалних власти према Закону о локалној самоуправи. Преношење надлежности подразумева могућност учествовања у доношењу одлука о управљању здравственим установама, у формулисању програма здравствене заштите на локалном нову који уважавају

---

<sup>67</sup> Министарство здравља је подржало пројекат Међународног комитета Црвеног крста «Пакет основних здравствених услуга у дому здравља Краљево» који је покренут у јулу 2001. године, а бави се планирањем, развојем и операционализацијом адекватног пакета основних здравствених услуга за задовољење потреба становништва једне општине за примарном здравственом заштитом, са тежиштем на најугроженијим групама. Након завршетка пројекта и његове евалуације, очекује се да ће се резултати пилот пројекта даље развијати и ширити уз подршку Министарства здравља.

специфичности одређене средине, као и преношење финансијских средстава за реализацију програма и пројеката на нивоу примарне здравствене заштите. На нивоу примарне здравствене заштите рационализираће се специјалистичко-консултативне службе. У исто време ће се стимулирати и јачати улога лекара опште медицине и медицинских сестара на нивоу примарне здравствене заштите, пре свега одговарајућом последипломском едукацијом, а потом и увођењем нових начина финансирања.

*Новим Законом о концесијама отвара се могућност укључивања приватне праксе у целину система у коме би држава и локална власт утврђивале стандарде и надзирале квалитет рада.*

#### **Увођење акредитације и лиценцирања.**

*У циљу имплементације инструмената за контролу трошкова и квалитета здравствених услуга обезбедиће се формирање професионалних тела за лиценцирање здравствених радника и тела за акредитацију здравствених установа. Када је у питању давање лиценци за рад, заједно са лекарским и сестринским коморама, потребно је променити садашњи начин лиценцирања здравствених радника. Лиценцирање би требало да прерасте у систем у коме ће обавезна и континуирана медицинска едукација бити део обнављања лиценци. Акредитација здравствених установа и здравствених програма представља важан предуслов за подизање нивоа квалитета услуга у здравству. За успостављање система акредитације потребно је оснивање агенције за акредитацију као независног тела. У оквиру активности које треба предузети за остваривање циљева здравствене политике Србије који се односе на унапређење кадровске базе здравствене заштите (развој хуманих ресурса за здравље) наводи се лиценцирање и периодична провера стручне компетентности*

### **Развој националних програма за посебно осетљиве популационе групе**

Препоруке комитета експерата Европског здравственог комитета у циљу заштите и побољшања здравља особа у маргиналним ситуацијама предлажу мултисекторски приступ, превентивне акције и креирање подржавајуће средине за социјалну реинтеграцију, избегавање стигматизације и повећање знања.

Влада Републике Србије у Документу «Здравствена политика» наглашава значајну улогу коју здравствени систем има у очувању и унапређењу здравља као и превенцији болести групација становништва које су у неповољном положају. Као најзначајније активности издвајају се:

- препознавање посебних здравствених потреба ових групација, као и њихова повезаност са социјалним потребама и доношење програма за синхронизовано деловање на свим нивоима заједнице;
- повезивање институција примарне здравствене заштите – дома здравља, са институцијама социјалне заштите – центрима за социјални рад и развој мултидисциплинарног, тимског рада;
- повезивање институција примарне здравствене заштите – дома здравља, са образовно-васпитним и другим институцијама.

Мере заштите ових групација требало би првенствено интегрисати у уобичајене здравствене службе. Потребно је да програми који за циљ имају унапређење здравственог стања становништва и јачање здравственог потенцијала нације допру до особа у неповољном положају. Особе које су у неповољном положају често немају приступ информацијама. Важно је да се побољша информисаност ових група о постојећим програмима и услугама и могућностима њиховог коришћења.

***Повећање доступности, квалитета и ефикасности служби за рад са младима.***

- Иницирати и подржати оснивање саветовалишта за младе која ће неговати холистички приступ младима и бити отворена за сва релевантна питања која могу унапредити квалитет живота младих.
- Организовати службе и програме у којима ће се реализовати програми млади-младима.
- Отворити врата саветовалишта и за родитеље и одрасле.
- Организовати акције које промовишу здравље, одговорно понашање и здраве стилове живота.

Програми треба да буду планирани уз активну партиципацију ових група да би се осигурало да буду прихваћени. Поред програма који се планирају на националном нивоу, потребно је да се локалне заједнице ангажују на планирању програма који би били прилагођени ситуацији у локалној заједници.

*Влада Републике Србије основала је Републичку комисију за борбу против AIDS на бази мултисекторског партнерства. Главни задатак овог тела је да развије одговарајући државни одговор на HIV/AIDS епидемију, на свим нивоима, да одреди стратегију и план акција, да координира постојеће и нове иницијативе и пројекте на територији Републике.*

*Према досадашњим искуствима других земаља, нема изгледа да се епидемија заустави, али се може стабилизovati дорбим превентивним мерама и тежина болести може се ублажити добро организованим третманом, бригом и подршком људима инфицираним вирусом и оболелим. Републичка комисија започела је спровођење пројекта који финансира Глобални фонда СЗО.*

*Министарство здравља је формирало Националну комисију за туберкулозу која је апликовала пројекат код Глобалног фонда СЗО за директно праћење лечења оболелих од туберкулозе – DOTS (Directly Observed Treatment - Short course), а којом се побољшава успешно и трајно излечење ових болесника и смањује резистенција на туберкулозостатике.*

Посебну пажњу треба поклонити програмима за унапређење менталног здравља јер су према страним искуствима, а и према подацима добијеним из Анкете о животном стандарду становништва, проблеми са менталним здрављем често присутни код особа које живе у неповољним социјално-економским условима, сиромаштву и искључености.

Особе које припадају осетљивим популационим групама често се устручавају да приступе државним институцијама, укључујући здравствене службе, које са своје стране често нису довољно припремљене да препознају потребе ових група и да им изађу у сусрет. НВО имају значајну улогу у осмишљавању и имплементацији програма за особе у неповољном положају и у компензовању социјалних неједнакости у здрављу. НВО имају капацитет да креирају програме који су прилагођени ситуацији социјално депривираних група својим садржајем (предлажу изводљиве мере), језиком који користе (матерњи језик, свакодневни речник), организационим оквиром (outreach програми), културалном сензитивношћу, активацијом популације коју опслужују (укључивањем чланова групе као тренера или учесника програма), што све утиче на понашање према здрављу на позитиван начин.

**Увођење здравственог информационог система (прилагођеног за праћење утицаја транзиције на сиромашне и посебно осетљиве групе)**

Савет Европе у својим препорукама истиче да владе треба да обрате посебну пажњу на побољшање информисаности о здрављу особа које живе у неповољним условима и њиховим специфичним здравственим потребама. Постоји потреба за рутинским прикупљањем стандардизованих и упоредивих податка заснованих на заједничким дефиницијама. Подаци који се рутински прикупљају треба да укључују социјална и економска обележја особа које се прате како би се омогућиле анализе разболевања, умирања и коришћења здравствених услуга у односу на социјално-економски статус

грађана. При томе је важно променити начин прикупљања података и створити јавне базе података које се редовно ажурирају. Такође је важно нагласити потребу за сарадњом здравственог сектора са другим институцијама одговорним за прикупљање података како би се укључила питања о здрављу и плаћању здравствених услуга у истраживања заснована на узорку домаћинстава.

Да би се избегла дискриминација и осигурала заштита особа, анонимност података мора бити у потпуности поштована, односно мора бити установљена заштита тајности података о здравственом стању корисника у базама података или медицинској документацији

### **Потребне промене у институционалној и законодавној сфери**

У припреми су промене закона и подзаконске регулативе које би требало да подрже све наведене циљеве и стратешка опредељења. Реализација наведених циљева захтева промену системских закона, као што су Закон о здравственој заштити, Закон о здравственом осигурању, Закон о лековима и медицинским средствима, као и координацију са другим секторима у промени закона који се односе на заштиту животне средине, заштиту на раду и здравље радника и других.

## 5. Образовање у функцији смањења сиромаштва

### 5.1. Стање и проблеми

#### 5.1.1. Постојеће стање

Низак и неадекватан ниво образовања је идентификован као један од главних узрока сиромаштва у Србији. Веза између образовања и сиромаштва и значај образовања за смањивање сиромаштва најбоље се види из Табеле 1. Према АЖС, највећи број сиромашних (преко 60% су лица са основном и незавршеном основном школом), док се само 2% сиромашних налази међу лицима са високим образовањем.

Табела 1. Сиромаштво према образовању у Србији у 2002.

- становништво преко 15 година

	% Материјално недовољно обезбеђених (МНО)	% сиромашних	Релативни ризик сиромаштва	Структура укупног становништва преко 15 г.	Структура сиромашних	Дубина сиромаштва	Оштрина сиромаштва
Незавршена основна школа	36.1%	21.5%	102.5%	17.5%	35.4%	5.1%	1.8%
Основна школа	25.4%	14.3%	33.9%	23.3%	31.2%	3.1%	1.0%
Средња школа	15.1%	6.9%	-35.1%	47.5%	30.8%	1.2%	0.3%
Виша школа	7.8%	2.9%	-72.8%	5.1%	1.4%	0.4%	0.1%
Факултет	5.6%	2.0%	-81.4%	6.6%	1.2%	0.4%	0.1%
УКУПНО	20.0%	10.6%	-	100%	100%	2.2%	0.8%

Извор: АЖС 2002.

Резултати анализа показују да је економски положај образовања у Србији у целини неповољан. То је првенствено последица наслеђеног стања из деценије 1990-их година током које је остварен драстичан пад бруто домаћег производа. У 2000. у односу на 1990. годину БДП формалног сектора прерачунат у америчке доларе<sup>68</sup> био је мањи за 70%. Ово смањење БДП директно се одразило на:

- смањење укупних расхода за образовање за 74,5% – од 585 \$ по ученику основног образовања у 1990. на 144 \$ у 2000, у средњем од 832 на 179 и у вишем и високом од 1581 на 333 \$;
- смањење удела расхода за образовање у БДП, од 3,62% у 1990. на 3,14% у 2000. години.

Србија данас има доминантно централизован систем финансирања образовања. У укупним приходима образовања учешће буџета у 2001. години износило је 72,4%, што је у висини бруто плата запослених. Директна давања становништва износила су 9,3% у укупним приходима образовања, а донације 5,2% у 2001. години.

Низак ниво расхода за образовање неповољно се одражава на доступност образовања деци из најсиромашнијих слојева, необавезним нивоима образовања (после основног) и

<sup>68</sup> При обрачуна коришћена је методологија Светске банке. Извор: Савезни завод за статистику.

на квалитет образовања. Општине са исподпросечним БДП нису у могућности да обезбеђују ни законом утврђен обавезан део средстава за образовање.

Образовни сектор обухвата предшколско, основно, средње и високо образовање.

Статистички подаци о основном и средњем образовању

**Табела 2. - Извор: Статистика основног и средњег образовања 2001.**  
(Министарство просвете и спорта)

	Основне школе	Средње школе
<b>Број школа (укључујући издвојена одељења)</b>	3.607	475
<b>Број ученика</b>	711.954	323.490
<b>Број наставника</b>	43.767	24.694
<b>Број стручних сарадника</b>	1.858	1.171
<b>Однос ученик/наставник</b>	16,2	13,2

### **Нормативна основа образовног система у Републици Србији**

Образовна политика Србије у сагласности је са Конвенцијом о правима детета Уједињених нација према којој сва деца имају право на образовање, што је у складу са Миленијумским циљем бр.2 - Остварити универзално основно образовање.

Законску основу образовања у Републици Србији чине: Устав Републике Србије, Закон о основама система образовања и васпитања, Закон о друштвеној бризи о деци, Закон о основној школи, Закон о средњој школи, Закон о вишим школама, Закон о универзитету. Савезни и републички уставни излажу кључне принципе на којима се заснива образовни систем у Републици Србији. Њима се гарантује свим грађанима доступност образовања под једнаким условима. Основно школовање је обавезно. За редовно школовање које се финансира из јавних прихода, грађани не плаћају школарину. Припадници националних мањина имају право на образовање на свом језику на свим нивоима.

Важећа законска регулатива представља корак напред ка децентрализацији, демократизацији и деполитизацији образовног система. Иако је учињен први корак ка успостављању демократизације образовног система (Школски одбор), потребно је предузети мере усмерене на даље јачање капацитета ових тела пружањем већих овлашћења родитељима и наставницима у процесу одлучивања.

## Ниже образовање

### *Упис и обухват*

Укупан обухват деце узраста од 0 до 7 година предшколским васпитањем износи око 22%. Овај податак односи се на децу уписану у државне предшколске установе. Обухват деце приватним предшколским васпитањем и разним неформалним предшколским програмима није познат и не прати се. Највећи број деце програмом обавезног предшколског образовања је у Војводини, где је процењено да је обухват 90%. У целини изразито је низак обухват деце од 0 до 3 године.

Званична стопа уписа у основну школу у 2000/2001. години била је 98,31%, а стопа осипања 0,62. Међутим, пошто се у званичној статистици ученици не прате по кохортама, претпоставља се да је осипање деце током основне школе око 15%. Ово је најизраженије међу сеоском популацијом, Ромима, децом са посебним потребама и избеглим и интерно расељеним лицима. Процент деце која после завршене основне школе не наставе даље школовање је 7,46%. Према званичној статистици, обухват деце средњим образовањем је 79,6%, а укупно осипање у средњој школи износи 6,91%. Друга истраживања, пак, показују да око 30% ученика који се упишу у средњу школу не стекну средњошколско образовање

Иако је статистичка разлика у обухвату девојчица и дечака незнатна, евидентно (између 20-80%) је већа стопа осипања девојчица из најугроженијих група (Роми, деца са посебним потребама, рурална популација).

У току су реформе основног образовања, где је један од главних праваца ревизија курикулума и продужавање трајања образовања. Потреба за овом реформом је између осталог настала као последица тога што је под старим програмом велики број деце имао потребу за приватним часовима (17,7% ученика има приватне часове) што је имало дескриминативни ефекат на сиромашне породице. Спровођење ове реформе приближиће систем основног образовања европским стандардима, а у исто време модификације курикулума резултираће мањим бројем “губитника” који настају претходним захтевним програмом.

### *Постојећа мрежа и опремљеност образовних установа*

Мрежа установа наслеђена је претежно из 60-их година, и она више не одговара демографским и образовним потребама. Најкраће речено, главни проблеми су следећи:

- предшколске установе организоване су као велике институције, што ограничава флексибилност и прилагођавање локалним потребама;
- велике разлике у проблемима и изазовима, које су резултат постојања великих школа са једне и малих сеоских школа с друге стране, унутар мреже основног образовања;
- структура и фокус средњег образовања непримерен је потребама модерне економије;
- мрежа ученичких и студентских домова не пружа довољан смештајни капацитет.

Стање објеката и њихова опремљеност и даље је веома лоша, иако је последње 2 године веома пуно инвестирано у реконструкцију, изградњу и опремање установа образовања и васпитања.



## **Више и високо образовање**

Систем вишег и високог образовања укључује образовне програме виших школа, као и универзитетско образовање којим се стичу звања "дипломирани...", магистар и доктор наука. У Републици Србији постоји 6 универзитета са укупно 81 факултетом, а укупан број студената је 158.525. Број виших школа је 50 са укупно 54.740 студената. Постоји пренаглашеност традиционалних висококотирајућих занимања/професија (доктори, правници, економисти и сл.). Осим тога, подаци говоре да постојећи планови и програми не испуњавају потребе модерног друштва и нове тржишне економије. Високи проценат оних који одустају од студија и чињенице да многи студенти дуже студирају него што је предвиђено програмом указују да је свеукупна ефикасност система далеко од задовољавајућег.

### **5.1.1.1. Образовање деце из маргинализованих социјалних група**

#### **Образовање деце са инвалидитетом**

Деца са инвалидитетом која захтевају трајну помоћ због постојања неког иреверзибилног оштећења чине око 7-10% укупне популације ученика. Највећи број деце која припадају овој категорији налазе се ван хабилитационог програма до поласка у школу.

Предшколско васпитање и образовање организовано је у три облика:

1. специјалне предшколске групе при специјалним школама;
2. специјалне развојне групе при редовним предшколским установама;
3. заједно са осталом децом у истој предшколској групи, без посебних програма.

Предшколским васпитањем и образовањем обухваћен је само 1% популације деце са инвалидитетом узраста до 7 година, док је обухват деце предшколског узраста овим обликом образовања у масовној популацији око 22%.

Актуелни систем образовања деце са инвалидитетом у Србији организован је у три основна облика:

1. специјалне школе за децу са менталним, физичким и сензорним ометеностима и децу са поремећајима у друштвеном понашању (око 15% деце са инвалидитетом уписано је у специјалне школе);
2. специјална одељења при редовним школама;
3. одељења редовних школа у којима се деца са инвалидитетом свих категорија образују заједно са свом осталом децом, без посебне подршке.

Укупан број специјалних школа у Србији је 85, од којих се 5 налази на територији Косова. Изузимајући Косово, капацитет ових институција је 8.829 ученика. Шездесет и једна од ових школа намењена је ученицима са менталном ретардацијом (61). Основна и средња школа најчешће су организационо и просторно повезане у једну целину. У 8 ученичких домова који се налазе при школама за децу са оштећењима вида и слуха, смештај је обезбеђен за 480 ученика. Расположиви подаци говоре да посебне школе не испуњавају своје основне функције. Оне одвајају децу са инвалидитетом од осталих и не припремају их за даљу инклузију у редован живот.

**Табела 3. - Број ученика у специјалним школама Србије у школској 2000/2001.**

	Укупно ученици	Дечаки	%	Девојчице	%
<b>Основна</b>	7560	4488	59,37	3072	40,63
<b>Средња</b>	1269	806	63,51	463	36,49
	8829	5294	59,96	3535	40,04

Мрежа специјалних школа и специјалних одељења при школама није равномерно распоређена по регионима Србије. Школе су смештене у већим градовима тако да се сеоска деца и деца из мањих градова одвајају од породица и смештају у домове који су већином организовани уз специјалне школе.

Образовање је суочено са неколико проблема који се тичу деце са инвалидитетом:

- не постоји систематична и унификована евиденција особа са инвалидитетом;
- само 30% деце са инвалидитетом која заврше основну школу одлазе у средње школе у поређењу са 79% целокупне популације.

### **Образовање Рома**

Недостатак података не само о образовном статусу Рома већ и о томе колико Рома живи у Србији главна је препрека извођењу прецизне анализе постојећег стања у образовању ромске популације. Отуда су подаци који се наводе често проистекли из процене, а не из јасних статистичких ослонаца.

Према подацима о попису становништва из 1991. године, образовна структура ромске популације, старије од 15 година, била је следећа: са незавршеном основном школом – 78,7%, без школе или са мање од 4 разреда основне школе - 34,8% (што се може сматрати неписменом популацијом), са основном школом – 17%, са средњом школом – 4% и са вишим или високим образовањем – 0,2%. Подаци на основу пописа из 2002. године показују да је са незавршеном основном школом – 62%, без школе или са мање од 4 разреда основне школе – 32%, да је основну школу завршило 29%, средњу школу 7,8% и више и високо образовање 0,3%.

Међу неписменима и необразованима је највише жена због ране удаје и усмерености на вођење домаћинства у примарној и секундарној породици. Сиромашне породице са бројном децом не могу материјално да издрже школовање деце и тиме репродукују нове генерације необразованих и сиромашних Рома.

### *Учешће Рома у образовању*

Готово незнатан број предшколске деце обухваћен је институционалним и ванинституционалним васпитним програмима (0,5%).

Није могуће утврдити прецизну процену броја ромске деце основношколског узраста која не похађају школу. Али, расположиви подаци указују да би то могло да буде 3-10% од укупног броја деце уписане у основну школу.

Велики број ромске деце не уписује се у обавезне школе (80% деце је ван система основног образовања).

На тестирању за упис у први разред многа деца се због непознавања језика погрешно категоризују и упућују у специјалне школе (неки подаци говоре да су 50-80% деце упућене у ове школе Рома)<sup>69</sup>.

Деца која крену у први разред наилазе на бројне проблеме због недовољног познавања језика на коме се настава изводи и не похађају редовно наставу. Напуштање школовања дешава се и на самом почетку, а масовно у вишим разредима, што се посебно односи на девојчице. Због каснијег уписа у школу и лошег постигнућа, ромска деца се често упућују у школе за основно образовање одраслих у којима су заступљене методе рада које не одговарају узрасту те деце, што за последицу има напуштање и ових школа.

Средњим образовањем обухваћени су углавном млади Роми из породица које су имућније и интегрисане у друштво. Доступне су им углавном двогодишње и трогодишње школе које се слабије рангирају.

Изузетно је мали број високообразованих Рома и Рома који се школују на вишим школама и универзитетима (0,3%). У неким професијама нема ниједног дипломираног Рома нити Рома студената. Последњих година уочљив је пораст Рома студената захваљујући стипендијама различитих организација, али је њихов број и даље процентуално знатно мањи у односу на друге популације.

#### **5.1.1.2. образовање одраслих**

Образовна структура одраслог становништва у Србији прилично је неповољна. Према подацима из 1993. године скоро четвртина незапослених припада категорији неквалификованих и полуквалификованих, док се на средњем нивоу образовања налази скоро 60% запослених. Према подацима из 2001, од укупног броја незапослених скоро 40% су неквалификовани и полуквалификовани.

Основни проблем образовања одраслих јесте његова маргинализација. Оно се не третира као стратешки важна компонента економског и друштвеног развоја. У образовној политици, образовање и учење у одраслом добу третирају се као лични интерес. Формални систем образовања практично је затворен за одрасле. Данас у Србији има 19 школа за основно образовање одраслих (у односу на неколико десетина током седамдесетих) и у њима се школују углавном адолесценти са тешкоћама у учењу и понашању, као и припадници маргинализованих група.

Школе раде по неселективно редукованим наставним плановима и програмима редовне основне школе, који не уважавају андрагошке критеријуме. Не постоје адекватни уџбеници, адекватно оспособљени наставници за рад у овим школама, нити стандарди за њихову организацију. Не постоји ни систематско праћење података о институцијама, програмима, полазницима и наставницима.

Образовање одраслих у средњим школама организује се повремено, на захтев Завода за тржиште рада и предузећа, и то најчешће у виду полагања завршних испита за одрасле (ванредне) полазнике. Садржај рада, као и његова организација, нису усклађени са потребама животне и радне средине из које долазе одрасли.

---

<sup>69</sup> Свеобухватна анализа система основног образовања у CPJ, UNICEF, Београд, 2001.

Наведене анализе очито показују да постојећи систем образовања већ сам по себи производи проблеме који се на посебан начин рефлектују у занемареном подручју образовања одраслих. Са једне стране, систем образовања није примерен потребама тржишта рада, а, са друге стране, није примерен одраслима-радној снази, која своје потребе треба да задовољи на другачији начин и у институционалном смислу.

Узимајући у обзир положај маргинализованих група, од значаја је да се применом Стратегије за смањење сиромаштва обезбеде мере афирмативне акције које би биле усмерене на побољшање њиховог статуса у оквиру образовног система.

### **5.1.1.3. Повезаност образовног система и тржишта рада**

Анализа незапослености, број незапослених и дужина њихове незапослености веома јасно указују да структурна незапосленост, као главна карактеристика незапослености у Србији, има своје изворе у окошталој и неадекватној мрежи средњих стручних школа.

Према показатељима на евиденцији незапослених, просечан број незапослених лица са стеченом трогодишњим школом износио је 223.000 (у односу на просечан укупан број незапослених – 842.652 незапослена), а са завршеном четворогодишњом школом – просечно 236.000 лица.

Узрок овој појави треба тражити у **затворености** средњих стручних школа у односу на постојеће привредно-економско окружење и његове актуелне и развојне потребе. Последично, структурној незапослености иманентна је депрофесионализација - губитак знања и оспособљености за рад.

Карактеристично је да у Србији постоји:

- велики број образовних установа са планираним уписним капацитетима који не одражавају потребе тржишта рада;
- из године у годину у први разред средњих школа уписује се исти број ученика, што показује да не постоји усклађивање како са потребама привреде тако и са стањем незапослених кадрова тог профила;
- претходне констатације директно утичу да се један број профила сврстава у категорију тзв. “хомогених диверсификованих профила са суфицитарним занимањима”. То подразумева: велику покривеност територије незапосленима из ових подручја рада; чекање на посао које је једнако трајању школовања; спори темпо запошљавања; тзв. слабу концентрацију незапослених у великим градовима; слабу покретљивост незапослених профила.

Образовање у средњим стручним школама карактерише високо учешће општеобразовних предмета, мање шире стручних, а веома мало уже стручних предмета и праксе у наставном плану, што већ само по себи не гарантује добру припремљеност за рад. То је и једна од основних примедба послодаваца. Одсуство технолошких иновација и информација о савременим процесима рада у наставним програмима - једном речју застарелост садржаја, као и недовољна практична оспособљеност за рад друго је значајно обележје курикулума које има утицаја на позицију свршених средњошколаца на тржишту рада.

Карактеристично је да локалне средње стручне школе, сем када је у питању класична преквалификација или доквалификација на захтев Републичког завода за тржиште рада (а такви захтеви су ретки) нису отворене за овакве захтеве послодаваца, као ни за

пријем одраслих лица спремних да у редовним уписним роковима постану полазници. Отвореност за образовне потребе запослених и иновације знања такође не постоје. Истовремено, није учињен озбиљнији покушај увођења стварне информатичке писмености и основних знања о предузетништву, чиме би се бар донекле осавременили курикулуми, мада су још пре пет година предузетништво и развој малих и средњих предузећа дефинисани као главни генератори запошљавања у периоду транзиције и власничке трансформације привреде.

## **5.2. Циљеви и стратешки правци деловања**

### **5.2.1. Циљеви**

Допринос образовања Стратегији за смањење сиромаштва је двострук:

**Прво**, повећање шансе за запошљавање преко повећања образованости популације, и то стицањем виших и боље примерених квалификација (и омладине и одраслих) и стицањем вишег нивоа образовања недовољно образованих група (посебно Рома и деце са инвалидитетом). У оба случаја потребна су улагања за:

- продужавање обавезног образовања на 9 година;
- отварање образовног система за инклузију маргинализованих група;
- реорганизацију система стручног образовања у складу са новим економским потребама;
- отварање системских могућности стицања квалификација за одрасле.

**Друго**, повећање ефикасности образовног сектора, преко:

- веће ефикасности наставе, постизањем вишег квалитета образовања. За то је неопходно поставити систем осигурања квалитета наставе, систем професионалног развоја наставника и реструктурисан школски програм који ће бити усмерен на стицање трајних и трансферних знања и вештина, и вредности и образаца понашања примерених модерном друштву;
- јачања улоге родитеља и ученика, кроз јачање могућности корисничких услуга у образовном систему;
- разматрања могућности увођења обавезног предшколског образовања. Ово је посебно важно за успешно укључење угрожене деце у систем регуларног образовања;
- оптимизације мреже основних и средњих школа која треба да обезбеди рационализацију коришћења средстава да би се ослободила финансијска средства за друге материјалне захтеве школа;
- квалитетне опремљености школа, чиме се обезбеђује ефикасна настава и ствара могућност за стицање трансферних знања.

Међутим, реализација стратешког доприноса образовања блокирана је финансијским ограничењима, у самом образовању. Још једно ограничење јесте сиромаштво релативно великог броја родитеља, тј. деце која живе у сиромашним породицама и срединама (општинама). Садашње спровођење социјалних и економских реформи имаће позитиван утицај на ова ограничења.

## **5.2.2. Стратешки правци реформе образовног система у циљу смањивања сиромаштва**

### **Нови Закон о основама система образовања и васпитања**

У складу са европским стандардима у образовању, циљ промена обухваћених овим законом, усвојеним у јуну 2003. године је трострук:

1. повећање релевантности школских програма и њихово прилагођавање новим друштвеним и економским потребама на републичком и локалном нивоу;
2. повећање обухвата деце образовањем – кроз продужење трајања обавезног образовања на девет година уз очување 12 година предуниверзитетског образовања;
3. повећање ефикасности система кроз бољу употребу постојећих улагања и професионализацију људских ресурса у образовању.

Пакет реформи којима се до 2010. поступно постижу поменута три циља садржан је у овом закону и то у следећим аспектима:

- тренутна мрежа институција биће оптимизирана, да би обезбедила једнак приступ свима, у целој Србији;
- поставља се нови оквир и процедуре за спровођење новог типа наставног програма са нагласком на резултатима и постизању примењеног знања;
- поред овог, уводи се у систем и регулише могућност акредитовања и других програма образовања на предшколском нивоу и на нивоу образовања одраслих кроз обуке и усавршавања у струци;
- уводе се и регулишу професионални стандарди за образовање, увођење у посао, рад и стручно усавршавање кадрова запослених у образовању;
- обавезност похађања бесплатног припремног програма у последњој години пред полазак у школу од 2007;
- створени су основни законски услови за инклузију маргинализоване деце кроз оснивање центра који се њима бави.

### **Реформа предшколског васпитања**

С обзиром на податке о обухвату деце предшколским васпитањем, посебно деце из маргинализованих, сиромашних и угрожених породица, стратешки правци развоја предшколског образовања са аспекта смањења сиромаштва обухватају неколико основних праваца:

- проширивање обухвата деце свих узраста, посебно из искључених популација;
- укључивање све деце у години пред полазак у школу у програм припреме за полазак у школу, у трајању од најмање 6 месеци, 4 сата дневно;
- развијање алтернативних полудневних програма за децу од 5 до 7 година.

Нови Закон о основама система образовања и васпитања даје оквир за обавезно и бесплатно похађање припремног програма за полазак у школу почев од 2007. Међутим, остварење ових стратешких праваца подразумева: повезивање државних, приватних и НВО иницијатива, укључивање родитеља и локалне заједнице (посебно органа локалне самоуправе), повезивање са пројектима и програмима НВО, обука васпитача у форми акционих и интервентних истраживања.

Конкретни задаци у спровођењу стратешких праваца на смањењу сиромаштва су:

Снимити постојеће стање и проблеме у државном, приватном и НВО сектору и проценити потребе (деце и родитеља, с једне, и праксе, с друге стране).

Обезбедити почетни законски оквир за процес реформе: закон о предшколском васпитању уместо постојећег Закона о друштвеној бризи о деци.

Разрадити систем интегралне подршке резвоју у раном детињству која би се обезбеђивала породици и деци кроз међусекторску срадњу.

Створити претпоставке (материјалне, финансијске, кадровске и програмске) за што већи обухват маргинализованих, искључених и ризичних популација деце (деца избеглице, ромска деца, деца из сиромашних и социјално и образовно непривилегованих и сеоских средина, деца са посебним потребама) редовним бесплатним програмима предшколског васпитања (до 5 часова дневно, 5 дана у недељи), у трајању од минимално једне године пре поласка у школу.

### **Реформа основног образовања са аспекта смањења сиромаштва**

Реформа образовања даје нова усмерења наведена у закону о основама система образовања и васпитања:

- продужење трајања обавезног образовања на 9 година чиме се осигурава функционална језичка, математичка, научна, културна и здравствена писменост целе популације;
- реформа планова и програма обезбеђује:
  - усмереност на исходе – резултате образовања и њихову трансферну вредност за даље образовање и живот;
  - промену начина наставе/учења (уместо репродуктивног учења – учење мишљења, анализе, комуникације, решавање проблема што ће омогућити укључивање у свет рада или даље школовање);
  - флексибилност школског програма и усаглашеност са сопственим искуствима, потребама и условима локалне заједнице и интересовањима детета;
  - већа отвореност за инклузију маргинализованих група обезбеђена је искључивањем здравствене способности као критеријума за упис у школу и усмеравајућом улогом комисије за категоризацију.

### **Реформа средњег стручног образовања**

Систем стручног образовања треба да омогући и пружи флексибилна, краткорочна и дугорочна решења која ће им омогућити стицање одређене професије и могућност запошљавања, али и шансу за повратак образовању. У том смислу мере које се предлажу су:

- увођење степенастог система средњег стручног образовања чија је суштина у томе да поједини нивои стручног образовања и програми имају и завршни карактер и могућност наставка. На тај начин омогућава се реализација принципа доживотног образовања и одлазак појединаца у свет рада и повратак из света рада у образовање;
- обезбеђивање вертикалне и хоризонталне флексибилности унутар средњег образовања;
- повезивање са облицима неформалног образовања и отварање стручних школа за облике неформалног образовања;

- повезивање са облицима компанијског образовања У том контексту посебан значај имаће службе и центри за образовање у предузећима, односно компанијама;
- обезбеђивање професионалне оријентације и јачање улоге службе професионалне оријентације при Тржишту рада и у оквиру самих школа.

## **Високо образовање**

Процес реформе усклађивања високог образовања у Србији са европским стандардима, као што је дефинисано Болоњском декларацијом, је у току. У наступајућем периоду, реформе би требало да се појачају са овим циљем као главним, а у исто време биће предузете мере да се повежу свеукупне активности универзитета са садашњим потребама модерног друштва, укључујући реформисану економију.

Потребно је повећање ефикасности система високог образовања у смислу смањења броја студената који одустају од студија и у смислу смањења дужине студирања. Међу мерама које се разматрају јесу различите финансијске реформе и мере које ће подстрекивати студенте да на време заврше студије.

У циљу повезивања универзитета са привредним реформама у Србији, постоји потреба да се пребаци фокус у нижим нивоима образовања са теоретског на практично, примењено знање. На вишим универзитетским нивоима (магистар, доктор) и међу научним радницима/професорима важно је да се интензивира примењено истраживање са циљем да се подржи привредни раст и развој који се базира на технолошком напретку. Ово захтева већу интеграцију и јачање партнерства међу Универзитом и приватним сектором.

## **Образовање одраслих у Стратегији за смањење сиромаштва**

Садашњи систем финансирања образовања одраслих подразумева финансирање само обавезног основног образовања за које одрасли нису мотивисани, јер за њихов професионални и радни статус овај степен образовања нема никаквог значаја. Само мали број школа у формалном систему (146) организује одређене облике образовања одраслих, али без јасно дефинисаних услова под којима тај процес може да се остварује. Потребно је размотрити оснивање фонда за финансирање основног образовања одраслих у оквиру којег би се стекле и основне квалификације за прво занимање или професионалну обуку и тиме обезбедила већа могућност за запошљавање. То би било снажно мотивационо средство да се необразовани одрасли врате образовању и стекну барем најниже квалификације. За незапослене кориснике МОП који имају само основно образовање треба увести посебне програме за додатно образовање и преквалификацију.

Законска регулатива, а нарочито подзаконска акта, треба да отворе образовни систем за овакве могућности (као што је, на пример, истовремено стицање основног образовања и првог занимања), бесплатно стицање прве квалификације, исти квалитет образовања свих укључених у систем, подршку неформалним облицима образовања и стицање квалификација потребних за запошљавање и борбу против сиромаштва.

У циљу оптималног коришћења, школе и друге институције за образовање треба опремити и у односу на захтеве које постављају облици образовања одраслих и специфичне могућности одраслих у образовном процесу (образовање на даљину, менторски рад, патронажна настава, консултативно-инструктивни облици итд.).



Питање довољне или недовољне, дефицитарне или суфицитарне квалификације, добија свој одговор на тржишту радне снаге. Са становишта стратегије борбе против сиромаштва, ово је један од кључних фактора за стратешко-дугорочно планирање и дефинисање акција.

Да би се подигле радне квалификације незапослених (347.522 неквалификованих радника) и стекле квалификације код запослених (143.272 неквалификованих), потребно је оспособити образовни систем тако да:

- формални школски систем отвори регуларне могућности за образовање одраслих и развије програме и облике који задовољавају потребе одраслих, недовољно или неадекватно квалификованих;
- неформални систем образовања укључити као значајну подршку образовним програмима који подржавају стратегију борбе против сиромаштва;
- успоставити и ојачати посебну мрежу институција за образовање одраслих, посебно центара за професионално и континуирано образовање у којима се стално развијају програми за обуку и оспособљавање, доквалификације, преквалификације као флексибилно и адекватно реаговање на захтеве тржишта потребне радне снаге.

Развијене институције, облике образовања и програме за образовање одраслих треба умрежити са институцијама формалног система као облика образовне подршке младима који су у ризику да прекину школовање. Алармантан број ученика који не завршавају основно и средње образовање јавља се у значајном проценту на тржишту радне снаге као радна снага без квалификације. Са становишта избора приоритета у стратегији борбе против сиромаштва ова циљна група и проблем њене необразованости треба да буде приоритет.

Са становишта образовања одраслих, приоритет су неразвијени региони, а подршка руралном сиромашном становништву захтева функционално образовање одраслих у циљу подизања продуктивности у делатностима којима се баве.

## **Реформа образовања маргинализованих социјалних група**

### *Деца са инвалидитетом у основном образовању*

Ефикасније и масовније укључивање ове деце у систем образовања, посебно у образовање инклузивног типа. Мере које то могу да омогуће су:

- успостављање законске регулативе у погледу обавезности школовања ове категорије деце;
- оснивање Националног центра за бригу о особама којима је потребна посебна друштвена подршка, из којег ће се пројектовати политика у области образовања, здравства, али и материјалне и социјалне подршке. Циљ је стварање међуресорске владине институције за планирање и координисање свих активности везаних за бригу и подршку особама из маргиналних и занемарених друштвених група која би истовремено и обједињено третирали њихове образовне, здравствене и друге посебне потребе које су до сада сегментирано и независно третиране и збрињавање од стране различитих ресорних министарстава. Овакав приступ обезбеђује економичније и ефикасније третирање ове проблематике;
- спровођење реформе образовања деце са инвалидитетом са акцентом на њихову што је могуће већу инклузију у редовне школе;

- осигурање већег обухвата деце са инвалидитетом програмима развоја у раном детињству;
- функционално описмењавање и образовање одраслих особа са инвалидитетом;
- тесно повезивање образовања и тржишта рада, уз законско обезбеђивање резервисаних радних места за ову категорију и олакшице послодавцима који запосле особу са инвалидитетом.

### *Деца/млади са инвалидитетом у средњем образовању*

Стратешко опредељење реформе средњег стручног образовања ученика са инвалидитетом треба да уважи следеће захтеве:

- стручно образовање ученика са инвалидитетом мора се заснивати на степену очуваности њихових функционалних способности које представљају основни критеријум за избор програма намењеног сваком ученику, односно групи ученика;
- обезбеђивање веће повезаности образовања са тржиштем рада кроз различите облике непосредног задовољавања потреба привреде за одређеним профилима радника које ово образовање може да обезбеди брзим реструктурирањем;
- кроз структуру програма обезбеђивање могућности курсног савлађивања дела програма, као и за вертикалну проходност, али и враћање ученика у програм нижег степена уколико се за то укаже потреба;
- стварање услова за продужену рехабилитацију у школи након стеченог степена стручног образовања у једногодишњем трајању, а у сарадњи са Тржиштем рада.
- стварање услова за рационалну, ефикасну регионалну мрежу школа уз повезивање основног и средњег стручног образовања у јединственој образовној установи;
- обезбеђивање адекватних образовних стандарда и адекватног образовања кадра и њихово стручно усавшавање;

### *Роми у образовању*

Еманципација ромске заједнице није могућа без битног унапређивања образовног нивоа Рома, иако активности на пољу образовања саме по себи нису довољне за смањење сиромаштва Рома. Према нацрту стратегије за интеграцију Рома у систем образовања у Србији, неопходно је:

- обезбедити што већи обухват ромске деце предшколским образовним програмима, посебно програмима припреме за школу;
- укључивање ромске деце одговарајућег узраста у редовно обавезно школовање, уз одговарајућу припрему за школу и уколико су остали необухваћени предшколским образовањем;
- укључивање што већег броја младих у средње и високо образовање
- подршка образовању ромског просветног кадра, кроз подршку ромским студентима просветних струка;
- интегрисање ромске културе у образовне програме и садржаје
- грађење атмосфере прихватања и подршке ромској деци и младима уз међусобно уважавање и прихватање различитости;
- специфичним образовањем припремати садашње и будуће кадрове у делатностима од значаја за ромску заједницу за ослонце и заговорнике образовне интеграције;

- подршка укључивању одраслих у формалне и неформалне облике образовања.

Предуслови за остварење ових циљева су:

- стручна подршка родитељима Ромима;
- стручна подршка институцијама и запосленима;
- сарадња са ромском заједницом и развијање партнерства у имплементацији програма;
- међуресорска сарадња свих релевантних државних и локалних институција;
- остварење интеркултуралности у образовним програмима и институцијама;
- ослањање на искуства и резултате програма НВО намењених образовању Рома и коришћење њихових капацитета;
- развијање релевантних програма друге образовне шансе за децу која су испала из система и посебна подршка образовању девојчица.

Корист од примене ове стратегије, са аспекта смањивања сиромаштва ромске популације огледаће се у:

- подизању општег образовног нивоа ромске заједнице;
- бољој могућности запошљавања Рома, не само као неквалификоване радне снаге; неопходно је до краја спровести имплементацију загарантованог права на слободу избора запослења и доступности радног места за свакога под једнаким условима;
- подизању животног стандарда Рома;
- већој интеграцији Рома у друштвене токове;
- бољој социјалној и здравственој заштити ромске деце;
- подизању свести о постојању и значају посебно загарантованих права мањина.

## 6. Регионални, рурални и урбани аспекти смањења сиромаштва

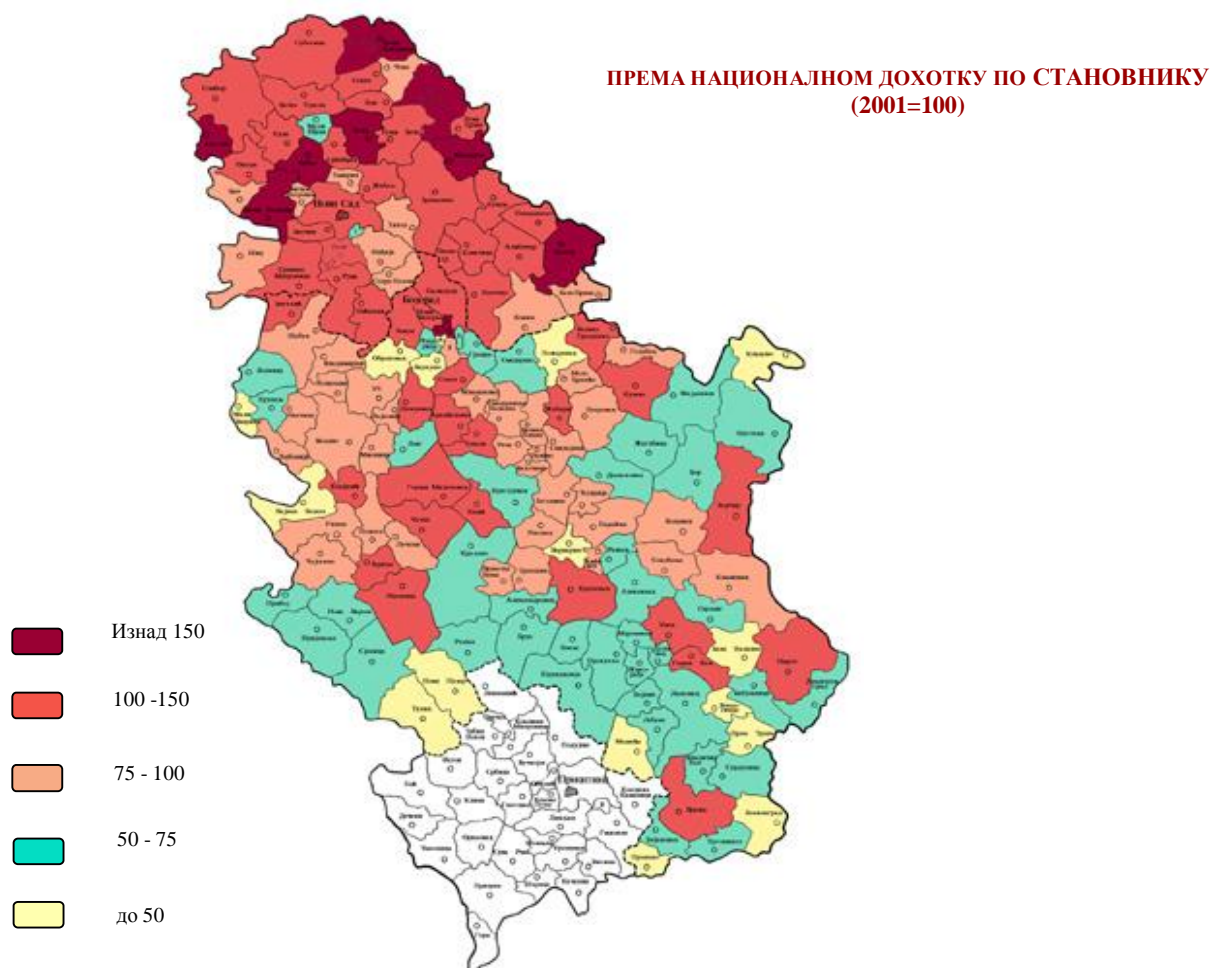
### 6.1. Регионални аспекти сиромаштва

#### 6.1.1. Стање и проблеми

##### Размере регионалних диспропорција

Расположиви подаци показују да Србија, у европском контексту, поседује велике разлике у регионалној развијености. Регионалне диспропорције, између развијених и неразвијених подручја, додатно су се продубиле у последњој деценији.<sup>70</sup>

##### Ниво развијености општина (индекс)



На мапи је приказан ниво развијености општина у Србији према националном доходу по становнику за 2001. годину, где се јасно виде традиционална, али и нова подручја сиромаштва.

Регионалне специфичности сиромаштва не манифестују се само на пољу економије. Лицима која живе у неразвијеним и најнеразвијенијим подручјима отежан је или

<sup>70</sup> По Закону о недовољно развијеним подручјима (НРП) Републике Србије дефинисано је 37 општина као неразвијено подручје Србије, а од тога 12 општина је најнеразвијеније. Као критеријум неразвијености коришћени су следећи показатељи: национални доходак по становнику, степен запослености, промет у трговини на мало по становнику и учешће ПТТ прикључака на 100 становника. За неразвијене општине сматрају се оне чији ниво развијености према овим показатељима не прелази 50% просека Републике

онемогућен приступ институцијама и установама (образовним, здравственим, судовима, итд.), што резултира тиме да су та лица у већој мери лишена уживања права чије је остваривање везано за ове органе. У најнеповољнијем положају су лица која спадају у угрожене групе а живе на овим подручјима.

Однос урбаног и руралног сиромаштва по регионима приказан је у Табели 1.

**Табела 1. Урбано и рурално сиромаштво према регионима у Србији у 2002.**

	% МНО	% сиромашних	Релативни ризик сиромаштва	Структура ук. становн.	Структура сиромашних	Дубина сиромаштва	Оштрина сиромаштва
<b>Београд укупно</b>	<b>15,0 %</b>	<b>7,9%</b>	<b>-25,5%</b>	<b>21,1%</b>	<b>15,8%</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,5%</b>
Урбано	13,2%	6,9%	-34,9%	17,2%	11,2%	1,2%	0,4%
Рурално	22,9%	12,2%	15,1%	4,0%	4,6%	2,9%	1,0%
<b>Војводина - ук.</b>	<b>18,4 %</b>	<b>8,8%</b>	<b>-17,0%</b>	<b>27,1%</b>	<b>22,5%</b>	<b>1,9%</b>	<b>0,6%</b>
Урбано	16,0%	6,8%	-35,8%	15,4%	9,8%	1,3%	0,4%
Рурално	21,5%	11,5%	8,5%	11,7%	12,7%	2,6%	1,0%
<b>Западна Србија-ук.</b>	<b>23,9 %</b>	<b>13,5%</b>	<b>27,4%</b>	<b>11,2%</b>	<b>14,2%</b>	<b>2,8%</b>	<b>0,9%</b>
Урбано	22,7%	12,1%	14,2%	4,3%	5,0%	1,9%	0,5%
Рурално	24,7%	14,4%	35,8%	6,8%	9,3%	3,4%	1,2%
<b>Централна Србија-ук.</b>	<b>19,5 %</b>	<b>10,2%</b>	<b>-3,8%</b>	<b>17,3%</b>	<b>16,6%</b>	<b>2,2%</b>	<b>0,7%</b>
Урбано	15,2%	6,9%	-34,9%	8,5%	5,5%	1,4%	0,5%
Рурално	23,7%	13,2%	24,5%	8,8%	11,1%	3,0%	1,0%
<b>Источна Србија-ук.</b>	<b>17,4 %</b>	<b>10,1%</b>	<b>-4,7%</b>	<b>9,3%</b>	<b>8,9%</b>	<b>2,3%</b>	<b>0,8%</b>
Урбано	14,3%	9,2%	-13,2%	4,4%	3,8%	2,0%	0,7%
Рурално	20,2%	10,9%	2,8%	4,9%	5,1%	2,6%	1,0%
<b>Југоисточн а Србија- ук.</b>	<b>29,8 %</b>	<b>16,6%</b>	<b>56,6%</b>	<b>14,0%</b>	<b>22,0%</b>	<b>3,6%</b>	<b>1,2%</b>
Урбано	21,3%	10,0%	-5,7%	6,7%	6,3%	2,2%	0,7%
Рурално	37,7%	22,7%	114,2%	7,3%	15,7%	5,0%	1,7%
<b>Укупно</b>	<b>20,0 %</b>	<b>10,6%</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>2,2%</b>	<b>0,8%</b>

**Извор:** АЖС 2002. (око 800.000 је сиромашних, а око 1.600.000 је угрожених).

**Напомена:** Релативни ризик сиромаштва је рачунат као процентуални пораст (пад) индекса сиромаштва сваке групе у односу на просечан индекс сиромаштва целе популације.

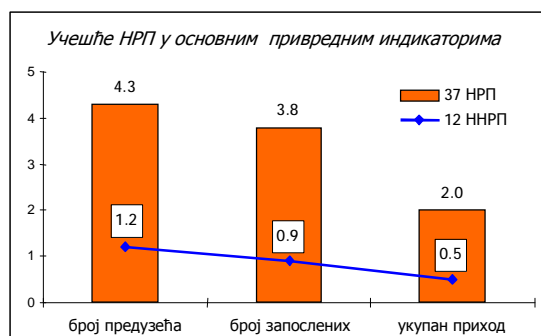
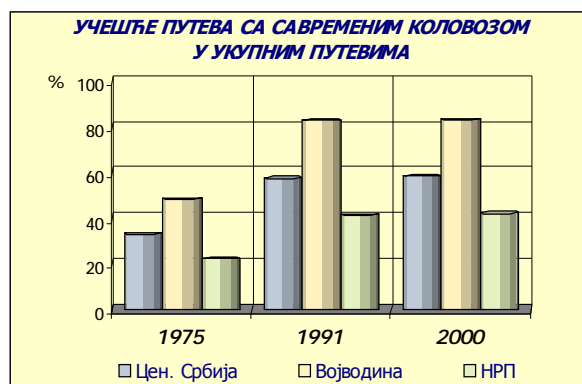
Екстензиван развој и доминација секторских над структурним и просторним критеријумима у вишедеценијском периоду допринели су: неравномерном развоју, нерационалном регионалном распореду привредних активности и становништва, великој поларизацији ширих подручја, општинских центара и руралног подручја у нивоу развијености.

Међузависност економске неразвијености и укупне заосталости великих делова Републике, може се свести на три основна фактора: (а) демографско пражњење сеоског подручја; (б) унутаррегионалне демографске диференцијације; (в) атомизација насеља у неразвијеном сеоском подручју.

### **Инфраструктурна неопремљеност**

Недовољна путна опремљеност један је од основних проблема неразвијених подручја. У структури путева у 37 неразвијених општина највеће учешће имају локални путеви

66,6%, затим регионални 24,7% и магистрални 8,7%, што је неповољније од просека Републике. Савремени коловоз заступљен је на 42,4% путне мреже на недовољно развијеном подручју, односно 33,9% на простору најнеразвијенијих општина, што је двоструко неповољније од републичког просека (62,6%).



### Несклад привредних капацитета и фактора развоја

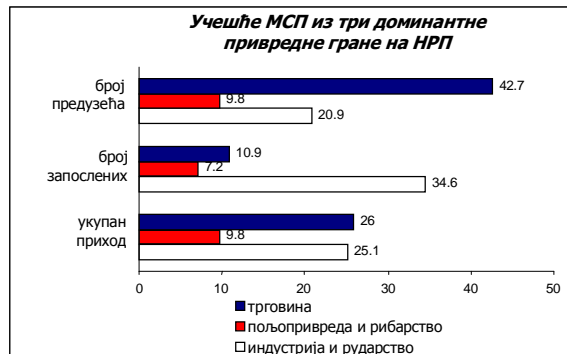
На неразвијеном подручју (37 општина) послује свега 4,3%, док на најнеразвијенијем подручју (12 општина) ради око 1,2% укупног броја предузећа у Републици.

Од укупног броја запослених у Србији, само 3,8% запослених је у предузећима у 37 неразвијених општина, односно само 0,9% радника у предузећима са територија 12 најнеразвијенијих општина.

Економску снагу најбоље илуструје изузетно ниско учешће прихода неразвијених подручја

(свега 2%) у укупном приходу Републике, док најнеразвијенија подручја учествују само са 0,5%.

**Значај малих и средњих предузећа (МСП).** Опредељујући утицај на функционисање привреде неразвијених подручја имају резултати пословања МСП која учествују са 99% у броју активних предузећа, запошљавају 75,4% од укупно запослених, располажу са 71,9% капитала, остварују 78,2% укупног прихода и 82,2% добити.



Узрок материјалној девастацији и осиромашењу појединих региона често је био изван економске сфере, тј. у неадекватном образовању и стручном усавшавању становништва. Посматрајући структуру незапослених у свим општинама неразвијеног подручја и југа Србије, у просеку 45,5% чине лица без квалификација.

### 6.1.2. Циљеви и стратешки правци

Основни метод смањења регионалног сиромаштва јесте полицентрични развој, односно децентрализован развој који у основи садржи три комплексна међузависна задатка: ублажавање структурних проблема и регионалних неравномерности; рационално коришћење фактора развоја свих подручја; сузбијање тенденције прекомерне урбане концентрације привредних активности и становништва.

### 6.1.2.1. Циљеви

Основни циљеви су:

- **конкурентна привреда;**
- **улагање у људске ресурсе** (подизање нивоа знања и повећање запослености, побољшањем услова рада и живота);
- **побољшање инфраструктуре** (саобраћајна, телекомуникациона, комунална), посебно изградња регионалне развојне инфраструктуре (предузетнички инкубатори, технолошки паркови, предузетничке зоне);
- **одговарајућа институционална организованост** (развојна мрежа на републичком, регионалном и локалном нивоу) која би омогућила целовито, дугорочно и стратешко мобилисање и усмеравање стратешких потенцијала у развој региона кроз националне и међународне развојне програме.

### 6.1.2.2. Стратешки правци

Основни стратешки правци регионалне стратегије за смањење сиромаштва усклађени са принципима ЕУ су:

- **Подстицање развоја регионалних политика кроз међуопштинску сарадњу.** Децентрализовано стимулисање социјалног и економског развоја појединачних региона у складу са њиховим специфичним развојним проблемима.
- **Партнерство** – партнерство међу локалним заједницама као социјалних партнера и институција грађанских удружења.
- **Супсидијарност** – подразумева поступну територијалну децентрализацију, преношење државних надлежности на регионе и општине.
- **Усклађеност** – усклађеност активности међу министарствима, са државама и регулативом у Европској унији, СТО и другим међународним партнерима.
- **Програмско усмерење** – усклађеност регионалне стратегије и политике са Стратегијом економског развоја.
- **Суфинансирање** – финансирање развојних програма и пројеката заједно са локалним заједницама.

### Законска регулатива

Постојећи Закон о недовољно развијеним подручјима Републике Србије (из 1995. године) требало би изменити и понудити нове механизме, мере и институционална решења у циљу подстицања и усмеравања развојних токова ка сиромашним подручјима, нарочито у вези са бржим развојем југа Србије.

Процес приближавања ЕУ пре свега подразумева усклађивање домаће регулативе с релевантним прописима и програмима (Европска повеља о локалној самоуправи, Европска повеља о регионалним и мањинским језицима итд.) и захтева таква институционална решења из области регионалног развоја која су у већини земаља у транзицији дала позитивне резултате.

Такође треба размотрити могућност да се у оквиру постојећег Републичког фонда за развој понуде нова решења у циљу поспешивања регионалног развоја, укључујући подстицање развоја недовољно развијених, односно сиромашнијих подручја.

Имајући у виду актуелна фискална ограничења, нова решења углавном ће се усмерити на стимулацију, кроз креирање повољних услова, док ће се тражити ефикаснији инструменти за трајно пружање помоћи предузећима у недовољно развијеним подручјима:

- Повећање капацитета сиромашних подручја пружањем разних видова техничке помоћи:
  - припрема развојних програма;
  - стимулисање кадрова за рад у сиромашним подручјима;
  - формирање предузетничких инкубатора у сарадњи са општином.
- Преко локалне власти, обезбеђивање повољног оквира за приватне инвестиције укључујући развој малих и средњих предузећа и предузетништва на неразвијеном подручју:
  - развој локација са одговарајућом комуналном инфраструктуром;
  - техничка документа за израду капиталних инвестиционих пројеката.

Имајући у виду буџетска ограничења, посебни програми за развој неразвијених подручја, као, нпр. Јужна Србија, могли би се селективно уводити, а до тада би се овакви програми могли финансирати из донаторских средстава.

### **Материјални оквир**

Финансирања локалних самоуправа у наредном периоду проћи ће кроз фундаменталну реформу. Суштина ове промене јесте укидање пореза на промет који је до сада био главни извор прихода локалног нивоа и увођење пореза на додатну вредност (ПДВ). У светлу тренутног процеса демократизације и растуће важности укључења локалног нивоа у економски и социјални развој, важно је решити фискални однос међу републичким и локалним властима, на начин који ће обезбедити поуздан и одржив ниво прихода за локални ниво.

Ефикаснија доступност кредита за сектор МСПП, као и микрокомпаније, који ће бити основна покретачка снага за превазилажење регионалног сиромаштва. Формирање Гаранцијског фонда Републике Србије важна је карика у развоју приватног сектора. Добијена донаторска помоћ у следећим облицима такође је веома важна:

- финансијска подршка намењена сектору МСПП преко комерцијалних банака;
- нефинансијска помоћ владиним агенцијама за развој МСПП;
- подршка микрокредитима преко комерцијалних и некомерцијалних институција.

Новооснована Агенција за општински развој инфраструктуре, на иницијативу Министарства финансија, може такође постати важан инструмент за повећање инвестиција у општинску инфраструктуру на локалном нивоу.



## Подстицајни механизми у функцији смањења сиромаштва

Обавеза је државе да обезбеди минимални животни стандард у свим регионима, уз примену адекватних систематских економских и социјалних решења. У овом контексту, постоји потреба да општински и међуопштински нивои развију специфичне стратегије и планове који следе правце ове Стратегије. Тежиште ових стратегија биће пре свега на изградњи инфраструктуре, смањујући локалне препреке и трошкове за инвестиције, као и на идентификовању препрека на националном нивоу које могу утицати на побољшање мера.

## Активности локалних заједница у смањењу регионалног сиромаштва

Велика је одговорност локалних заједница у мобилизацији локалних ресурса и стварању услова за превазилажење неразвијености и сиромаштва. Приоритетне надлежности локалних заједница су:

- доношење развојних програма и урбанистичких планова;
- подстицање развоја МСП и предузетништва;
- рационално газдовање простором;
- развој комуналних делатности;
- политика земљишне ренте;
- изградња и одржавање локалних путева;
- побољшање доступности социјалних, здравствених, образовних и културних институција грађанима.

## 6.2. Рурални аспекти сиромаштва

Виши ниво сиромаштва у руралним подручјима представља промену у односу на 1990-те године, када је сиромаштво у градским насељима било израженије, а због дубоке економске кризе и знатног опадања дохотка индустрије и осталих сектора формалне, урбане економије. Са друге стране, смањење доходака на селу током претходне деценије било је успореније услед одржања знатног дела пољопривредне производње, посебно земљорадње, на ранијем нивоу. Током последње две године сиромаштво у Србији је генерално смањено, како у граду, тако и на селу, а брже опадање броја сиромашних у градовима указује да су позитивни ефекти пораста дохотка из повећања економске активности и прилива иностраних средстава неједнако дистрибуирани и територијално и по економским активностима (пољопривреда и остало).

### 6.2.1. Стање и узроци сиромаштва руралног<sup>71</sup> становништва

Око 45% укупног становништва живи у руралним подручјима<sup>72</sup>, која захватају готово три четвртине територије земље. Она се већ деценијама налазе у условима економске и културне стагнације, што драстично повећава сиромаштво. Могућности за радно ангажовање у ванпољопривредним делатностима веома су ограничене. То подстиче миграторна кретања у којима предњачи најспособнији и највиталнији део становништва. У следећем кораку, ова специфична спирала враћа се на проблем још израженијег привредног заостајања и даљег продубљивања сиромаштва не само

<sup>71</sup> Карактер насеља у АЖС одређен је према подели насеља из Закона о територијалној организацији Републике Србије, па су у рурална насеља укључена и мања насеља варошког типа.

<sup>72</sup> Према АЖС.

руралних подручја у односу на урбана већ много више унутар самих руралних подручја.

Око 58% свих сиромашних живе у руралним подручјима. Дакле, удео сиромашних међу руралним становништвом је 14,2%. То је више него сиромаштво целе популације (10,6%). То значи да је сваки седми становник сиромашан. У складу са тим, релативно сиромаштво у руралним подручјима знатно је веће, готово двоструко, у односу на сиромаштво у градовима (7,8%).

Регионално посматрано, рурално сиромаштво је најраширеније у крајевима Србије који су и по укупном сиромаштву најугроженији.

**Табела 1. Рурално сиромаштво према регионима у Србији у 2002.**

	Стопа сиромаштва	Структура сиромашних	Дубина сиромаштва
Београд	12,2%	7,7%	2,9%
Војводина	11,5%	21,7%	2,6%
Западна Србија	14,4%	15,9%	3,4%
Централна Србија	13,2%	19,0%	3,0%
Источна Србија	10,9%	8,7%	2,6%
Југоисточна Србија	22,7%	26,8%	5,0%
УКУПНО	14,2	100	

Напомена: дубина сиромаштва означава мањак потрошње у односу на линију сиромаштва.

**Извор:** АЖС 2002.

Стопа руралног сиромаштва је највиша у југоисточној Србији и износи 22,7%, затим у западној (14,4%) и централној (13,2%) Србији. Висока је и у Београду (12,2%) и Војводини (11,5%), а најнижа је у источној Србији. И дубина сиромаштва највиша је у југоисточној Србији (5,0%).

Основни узроци вишег нивоа сиромаштва у руралним подручјима су старење становништва и из тога проистекла смањена радна способност и могућност зарађивања, затим неповољнија образовна структура становништва, као и неповољна поседовна структура, из чега произлази дугорочно неповољан положај пољопривредне производње и тешкоће у њеној ревитализацији за релативно кратко време.

Данас је око 60% активног становништва у пољопривреди старије од 60 година, а нешто више од 15% нема активног члана на газдинству. Као резултат оваквих тенденција треба навести да је од 159 општина централне Србије и Војводине, 147 општина у категорији дубоке демографске старости, што је свакако значајан узрок руралног сиромаштва. Депопулација руралних подручја као последица процеса индустријализације за око пола века учинила је да се учешће пољопривредног у укупном становништву значајно смањи (са готово 80% крајем Другог светског рата на око 45% 2002).

Међу сиромашнима у руралним подручјима<sup>73</sup> најугроженија су старачка једночлана и двочлана домаћинства, са стопама сиромаштва од 20,9% за једночлана и 21,9% за двочлана домаћинства, како је приказано у следећој табели.

<sup>73</sup> Рурално сиромашне представљају стари, ситни произвођачи (до 2ha), ситни закупци, наполичари и надничари као и остали радници са поседом или без њега и њихове породице.

**Табела 2. Сиromаштво међу старачким руралним домаћинствима у Србији у 2002. години**

	Стопа сиromаштва	Структура сиromашних	Дубина сиromаштва
Старачко једночлано	20,0%	17,5%	4,7%
Старачко двочлано	21,9%	14,7%	4,6%
Остала домаћинства	12,8%	67,8%	3,0%
<b>Укупно рурално</b>	<b>14,6%</b>	<b>100%</b>	<b>3,4%</b>

**Напомена:** Старачка домаћинства дефинисана су као домаћинства чији сви чланови имају 65 и више година старости.

**Извор:** АЖС 2002.

У старачким домаћинствима живи око једна трећина свих сиromашних у руралним подручјима, мада старих лица свакако има и у остале две трећине домаћинстава. Процес старења сеоског становништва наставиће се и у будућности, са неповољним последицама на виталност села и сиromаштво преосталог становништва.

Сиromаштво становника руралног подручја према социо-економском статусу представљено је у следећој табели.

**Табела 3. Рурално сиromаштво према социо-економском статусу у Србији у 2002. години**

- на основу самодекларисања-

	Стопа сиromаштва	Структура сиromашних	Дубина сиromаштва
<b>Запослени</b>	<b>9,0%</b>	<b>14,5%</b>	<b>1,9%</b>
Послодавци и самозапослени	12,4%	3,6%	3,2%
Пољопривредници	10,7%	8,6%	2,0%
Остали активни	15,4%	2,3%	3,3%
Незапослени	20,0%	17,1%	4,9%
Пензионери	15,7%	23,7%	3,6%
Остали неактивни	17,2%	30,2%	4,1%
<b>Укупно</b>	<b>14,3%</b>	<b>100%</b>	<b>3,3%</b>

**Извор:** АЖС 2002.

Око 70% сиromашних у руралним подручјима припада категорији неактивног становништва, било због старости, било због немогућности да раде продуктивне послове. Међу сиromашним у руралним подручјима највише је (30%) издржаваних лица (стара лица без прихода, домаћице, деца). Такође је високо учешће пензионера (23,7%) услед ниских пензија пољопривредника, краћег радног стажа и ниже квалификационе структуре, често карактеристичне за рурална подручја. Следећа најбројнија категорија су незапослени.

На појаву руралног сиromаштва значајно утиче и распоред фактора производње. Поседи пољопривредног становништва су најчешће уситњени, са тенденцијом даљег распарчавања. Просечни посед у Србији је око 3 ha, и то са пет до седам одвојених делова, што значајно утиче на карактер производње која је често натурална, тј. за потребе сопственог домаћинства.

Положај пољопривредне производње на приватним земљорадничким газдинствима био је током претходних деценија врло неповољан, због свесне политике преливања дохотка између пољопривреде и других делатности, на првом месту индустрије, и тежње власти да заштити стандард градског становништва кроз ниске цене хране и политике «подруштвљавања» пољопривредне производње која је у коначном требало да укине приватни сектор. Таква политика довела је до заостајања пољопривреде и газдинстава која од ње живе, а тиме и целог руралног подручја у коме је пољопривредна производња представљала водећу привредну активност. Напуштање овакве политике према пољопривреди у последње две године кроз постепену либерализацију спољнотрговинског режима и потпуно укидање државне интервенције у области регулисања цена пољопривредних производа није могло да у кратком року доведе до битнијих промена у пољопривредној производњи, пре свега због девастираниости села и старости пољопривредника.

### **Нова улога пољопривреде у руралној економији**

Историјски посматрано, пољопривреда је доминирала руралном економијом и још увек представља најважнијег корисника земљишта. Међутим, технолошки напредак омогућио је повећање продуктивности рада и смањење броја људи који су потребни у производњи хране, чиме је ослобођена радна снага за развој индустрије и услуга. У будућности ће примарна пољопривредна производња ангажовати мањи број људи, док ће већи број бити запослен у области прераде хране и диверсификованијој руралној економији. Циљ руралног развоја је да олакша а не да се одупире овој промени и да допринесе решењу социјалних проблема и других изазова у неизбежном процесу транзиције.

#### **6.2.2. Рурални развој и смањење сиромаштва**

На смањење руралног сиромаштва биће усмерене иницијативе које ће, поред пољопривреде, обухватити и бројне друге секторе. Циљ је стимулисање запошљавања и економског раста и побољшање стандарда у руралним подручјима, посебно у испражњеним, пограничним и брдско-планинским подручјима. Посебна пажња биће посвећена старијој популацији пољопривредних произвођача и другим угроженим категоријама.

Ови циљеви биће остварени:

- повећањем дохотка и запослености у руралним подручјима;
- побољшањем здравствене заштите, образовања и социјалних услуга;
- побољшањем инфраструктуре и
- заштитом животне средине и очувањем предела и националне баштине.

### **Имплементација**

Остварење ових задатака биће подржано:

- оснивањем Агенције за рурални развој са капацитетима да идентификује, планира, одобри и прати остварење иницијатива везаних за рурални развој, као и да обавља финансијско управљање и контролу;
- наглашавањем значаја *партнерстава* у области идентификације, планирања а имплементације;

- ангажовањем надлежних министарстава и агенција у припреми програма и мера и
- успостављањем адекватног правног оквира.

Биће припремљен Национални план руралног развоја. Основну идеју плана представљаће наглашавање капитализације локалних предности. План ће такође препознати значај непољопривредног запошљавања у руралним подручјима и развојити економске од социјалних циљева. Посебна пажња биће посвећена томе да се у припремање плана укључе сва надлежна министарства, агенције и локални органи власти, а у планирање и имплементацију сви социјални партнери на локалном нивоу. Учествовање свих заинтересованих страна у процесу планирања биће кључна у обезбеђивању транспарентног оквира за развојне циљеве и критеријуме селекције.

Важан принцип представљаће успостављање административних капацитета и процедура, конзистентних са могућим приступом структурним фондовима намењеним прилагођавању по подношењу формалне апликације за чланство у ЕУ. На овај начин, избећи ће се потреба спровођења великих промена у структурама и процесима руралног развоја и управљања руралним развојем од тренутка када Србија званично објави кандидатуру за чланство у ЕУ.

Имплементација наведених циљева спроводиће се кроз следеће активности:

Повећање дохотка и запослености у руралним подручјима. Подршка развоју малих и средњих предузећа; формирање удружења произвођача; обезбеђивање тржишне инфраструктуре; побољшање прераде и маркетинга пољопривредних производа; развој и диверсификација економских активности; и развој сектора шумарства (укључујући пошумљавање и индустрију прераде дрвета). Нагласак ће такође бити стављен на стручно оспособљавање.

Побољшање здравствене заштите, образовања и социјалних услуга. Циљ је обезбеђивање квалитетнијих услуга у малим градовима који су довољно близу за становнике околних подручја.

Побољшање инфраструктуре. Нагласак ће бити стављен на побољшање јавног транспорта и обезбеђивање поузданог водоснабдевања домаћинстава у руралним подручјима, које ће се постепено приближавати стандардима ЕУ у погледу квалитета воде; обезбеђивање капацитета за прераду отпадних вода (које ће произвести позитивне ефекте и на заштиту животне средине) и постројења за управљање отпадом (у домаћинствима и индустрији).

Заштита животне средине и очување предела и националне баштине. Мере које ће се усвојити обухватиће очување и развој села; управљање водама и њихово очување; и мере заштите пољопривредне производње којима се уједно чува животна средина и одржавају сеоска подручја.

## **6.3. Урбани и стамбени аспекти сиромаштва**

### **6.3.1. Стање и проблеми**

Према подацима из АЖС урбано становништво Србије је мање сиромашно (7,8%) од руралног (14,2%). Када је реч о урбаном сиромаштву, највећи проблем су стари

индустријски центри: Крагујевац, Бор и други већи градови. У њима процес реструктурирања и приватизације великих нерентабилних предузећа ствара велике вишкове запослених и нова подручја сиромаштва.

Урбано сиромаштво обухвата све битне облике сиромаштва, незапосленост, ограничен приступ здравству, образовању и томе слично, о чему је било речи у осталим поглављима Стратегије. Зато овде истичемо само **просторну димензију сиромаштва** која се своди на стамбено сиромаштво и сиромашна подручја града (четврти, локалитете) у којима се стичу многи видови сиромаштва.

**Урбана сегрегација** означава процесе који воде територијализацији социјалних, етничких, демографских и других разлика у урбаном простору. За Србију, која се налази на почетку транзиције, већи проблем, међутим, представља процес сиромашења градског становништва услед губитка посла и малих прихода, што као последицу има немогућност плаћања комуналних и других услуга и у крајњој линији отвара питање њиховог пресељења и будућег становања.

### **Становање и сиромаштво**

О недовољној опремљености станова говоре и подаци (1987. година) да је проценат приватних станова са водоводом и канализацијом у централној Србији износио 58%, у Војводини 75,3% и у Београду 76,8%. У истом периоду проценат приватних станова са купатилом износио је у централној Србији 35,7%, у Војводини 45,2% и Београду 57,8%.

Током 1990-их услови становања су се погоршали: око 600.000 избеглица и интерно расељених лица доселило се у градове Србије и значајан део ће у њима остати; приватизација друштвено/државних станова није поправила ситуацију стамбено угрожених; економска криза и пад стандарда зауставили су активности на одржавању и реконструкцији стамбеног фонда; разорено је или оштећено неколико хиљада стамбених објеката током НАТО бомбардовања 1999. године; наступило је континуирано смањење обима стамбене изградње; илегална стамбена изградња била је у сталном порасту ( у Београду је 1996. дошло до изједначавања броја легално и илегално подигнутих станова).

Промене у становању након 2000. године указују на почетке у одвајању социјалне и економске политике у стамбеном сектору, покушаје сузбијања бесправне стамбене изградње, као и јачања локалне самоуправе и њене стамбене функције. Али стварање других институционалних претпоставки за озбиљну стамбену реформу иде споро, а без тог захвата је немогуће постићи афирмацију различитих облика станарског статуса.

Стамбена криза у нашим већим градовима и даље се испољава у четири главна међусобно повезана вида: стамбеној оскудици (примера ради у Београду стално недостаје око 50.000 до 70.000 станова), неприлагођености станова индивидуалним и породичним потребама (углавном мали и недовољно опремљени станови), неједнакости стамбеног статуса.

У решавању разних видова стамбеног сиромаштва наилази се на бројне проблеме.

- ограничена финансијска средства појединаца и породица;
- недостатак приступа финансијама (Закон о стечају);
- ограничене могућности републичког и градских буџета;

- становању није посвећено довољно пажње када се одлучивало о квалификовању за социјалне услуге;
- непостојање закона о социјалном становању;
- недостатак потребних информација за адекватно таргетирање потенцијалне подршке социјалном становању.

*Анкета из 1995. године показала је да је на територији Београда (16 општина) у 202 сиромашна подручја живело 113.240 особа, што је око 7% становништва. Овом броју треба додати становнике ван сиромашних подручја који живе у нездравим подрумским, таванским и сличним становима као и бескућнике који користе услуге јединог Центра за прихват. Када се ови случајеви узму у обзир, може се проценити да око 15% житеља Београда живи у стамбеном сиромаштву.*

**Бескућништво** представља крајњи облик друштвене искључености. Бескућници као особе које “не знају где ће спавати ноћас и где ће живети сутра” представљају најмалобројнији, али највидљивији део становништва без стана. Потребна су посебна истраживања која би утврдила распрострањеност ове појаве у Београду и другим градовима.

#### *Стамбени проблеми сиромашних*

Нехигијенски смештај као резултат недостатка адекватне стамбене комуналне инфраструктуре:

- нелегална привремена насеља;
- рурална подручја уклопљена у урбана без обезбеђивања адекватне инфраструктуре;
- урбани развој без урбаног планирања и инфраструктуре.

Већина урбано сиромашних у Србији нема осигурано становање зато што су њихови станови:

- изграђени на јавном земљишту, које није предвиђено за становање
- изграђени без урбанистичких и грађевинских дозвола; или
- рентирано без прописних уговора о рентирању

Многи урбано сиромашни били су приморани да обезбеде илегалан стан због тога што:

- Земљишна политика не обезбеђује земљиште доступним на једноставан начин.
- Методи урбаног планирања нису одговарајући и нису у стању да прате брзу урбанизацију и обезбеде земљиште доступним на адекватан начин. Резултат тога је недостатак расположивог земљишта и повећања цене земљишта.
- Регулатива и стандарди у стамбеној области су застарели и неодговарајући.
- Високи трошкови права на коришћење земљишта, накнаде за инфраструктуру, изградње, чине легалну градњу јефтиних станова такорећи немогућом (урбано земљиште је у јавном власништву).
- Процедуре које се односе на урбанистичку и техничку документацију отежавају сиромашнима праћење компликованог механизма.
- Немају приступ стамбеним кредитима због ниских прихода, мале или никакве штедње.

## 6.3.2. Циљеви и стратешки правци деловања

### 6.3.2.1. Смањивање урбаног сиромаштва

- Охрабрити локалне власти да преузму одговорност за свеукупни и одрживи економски и социјални развој.
- Иницирање блиске сарадње са цивилним друштвом, укључујући сиромашне, као и са приватним сектором, у циљу унапређења система управљања и одлучивања.
- Промовисати социјалну кохезију кроз социјално и економско јачање друштва.
- Иницирати стамбену реформу са циљем да се:
  - обезбеди приступачно становање сиромашнима;
  - идентификују иновативне и ефикасне методе финансирања, спајање средстава (коришћење и унапређење постојећег стамбеног фонда), систем за одржавање, увођење јасне стамбене политике за социјално угрожене групације.
- Одговарајућим прописима прецизно дефинисати минималне стандарде становања.
- Побољшати урбанистичко планирање и развој инфраструктуре уважавањем потреба сиромашних у програмима и плановима просторног и урбаног развоја.
- Учење из међународних искустава везаних за смањење урбаног сиромаштва.

*Нови Закон о планирању и изградњи (2003.), поред осталог, омогућава једноставнију процедуру за добијање грађевинских дозвола и даје могућност градовима да намене земљиште за јефтинију стамбену изградњу. Овим законом такође се омогућава легализација свих бесправно подигнутих објеката што обезбеђује јасан правни статус имовине сиромашних.*

### Систем управљања и одлучивања

На нивоу градова и општина потребно је дефинисати флексибилне програме и планове у којима ће бити заступљени и представници сиромашних.

Побољшана интеграција међу здравством, образовањем, социјалном заштитом и транспортом са циљем да се оптимизира свеукупни утицај на урбано сиромаштво.

Урбанистички планови морају се усмерити на решавање урбаног сиромаштва у оквиру целокупне стратегије развоја града уместо концентрације на поједина изолована подручја и прилагодити потребама.

### 6.3.2.2. Социјално становање

Проблем доступности станова сиромашнима треба решавати ангажовањем државне потпоре преко програма социјалног становања. У току је израда првог нацрта документа «Национална стамбена политика» која ће обухватити и социјално становање.

Социјално становање као интервенција државе у стамбену потрошњу, важан је програм стамбене политике, и може се усмерити у циљу:

- изградње социјалних станова за одређене таргетиране групе становника, који не могу да купе стан или га изнајме на тржишту, а који се дају у најам на основу провере прихода и имовине датог домаћинства. То су станови јефтиније



изградње, саграђени по скромнијим стандардима, умереног стандарда опремљености и расположиве површине по једном лицу, намењени материјално (нај)угроженијим категоријама становништва. Изградња станова ове намене омогућиће креирање социјалног ренталног сектора који искључује могућност приватизације станова, а подразумева социјалну филтрацију корисника, стално праћење и процену оправданости издавања станова постојећим корисницима, у складу са динамиком њихове материјалне и социјалне позиције;

- субвенција државе на трошкове становања одређеним циљним групама, на основу провере примања и имовинског стања. Код трошкова становања највише се субвенционира становање под закуп, у становима који могу бити социјални станови.

### **Подршка јавном становању под закуп**

За многе урбано сиромашне, укључујући младе парове, домаћинства са једним родитељем, досељенике, избеглице и расељена лица, становање под закуп је практично једини облик становања.

- обезбеђење земљишта за јавно становање под закуп кроз нижи степен улагања;
- ревизије грађевинских и планских стандарда које олакшавају изградњу јавног становања под закуп;
- размотрити увођење пореских олакшица.

### **Сређивање спонтано насталих насеља**

Сређивање спонтано насталих насеља подразумева у многим случајевима да ће морати да буде решен правни статус тих насеља као целине и објеката у њима<sup>74</sup>.

При решавању проблема ових подручја, потребно је упоредно и координирано деловање економских и социјалних програма, као и програма унапређења животне средине.

Диференцирано приступити разним облицима сиромашних подручја (илегалним, планским, спонтаним...) у градовима почев од њиховог расељавања, ако нема алтернативе, преко увођења комуналне инфраструктуре до њихове ревитализације. Будући да овакви подухвати изискују прилично времена и пуно средстава, упутно је изабрати неколико локалитета у неколико градова Србије, израдити програме за њихову обнову и обезбедити средства из домаћих и страних извора финансирања за реализацију њихове обнове.

*Градска влада у Београду је из буџета за 2003. годину уложила близу 10 милиона € за расељавање нехиџијенских насеља. На 40 нових локација гради се око 1.500 мањих стамбених јединица са неопходном комуналном инфраструктуром за око 6.000 сиромашних грађана Београда. Изградњом нових стамбених насеља омогућиће се такође бољи приступ сиромашних социјалним сервисима и њихова успешнија социјална интеграција.*

<sup>74</sup> Под спонтано насталим насељима подразумева се «скуп насеља, станишта, засеока, махала и сл. који има неколико заједничких одлика које дозвољавају да их сврстамо у једну групу. Те одлике су следеће; аутархичност у настанку и делимично у развоју, одсуство или слаба ослоњеност на правни систем, положај на актуелној или бившој периферији, самоградња насеља (парцелација, регулација, изградња кућа, неретко инфраструктуре и улица), лоша комунална опремљеност, ниске густине и ниска спратност, претежно стамбена намена помешана са малом привредом. Могуће је да на парцелама постоји већи број објеката, стамбених или за друге намене. Објекти су махом грађени у сопственој организацији домаћинства и неретко без грађевинских дозвола» (Нацрт ГУП Београда, 2002).

Програми треба да се заснивају на комбинацији самофинансирања (средства домаћинства, самодоприноси, кредити) и финансијске помоћи са стране (расположива средства државе, града, јавни фондови, средства фондација и сл.).

Организација изградње стамбене инфраструктуре треба да обухвати незапослене становнике тих насеља, чиме би им се омогућио додатни приход и учешће на унапређењу квалитета сопственог становања и живота.

## 7. Еколошки аспекти смањења сиромаштва

### 7.1. Стање и проблеми

Као и у већини земаља у транзицији, и у Србији постоје узрочно-последичне везе између сиромаштва и стања животне средине, а то су: а) здравље и животна средина; б) угрожене социјалне групе и погоршање стања животне средине; ц) сиромаштво и погоршање стања природних ресурса; и д) сиромаштво и угроженост природним непогодама.

#### Здравље и животна средина

*Водоснабдевање и санитација.* Извештај о стању здравља указује на то да у Србији болести проузроковане лошим квалитетом воде нису давале значајан допринос терету хроничних и акутних обољења (Светска здравствена организација, 2000; UNICEF, 2001.). Морталитет код новорођенчади и деце испод пет година, што је уобичајени показатељ стања у водоснабдевању и санитацији, преполовљен је током деведесетих и доведен у везу са побољшаним санитацијом у домаћинству и побољшаним третирањем дијареје и акутних респираторних обољења. Стопа морталитета код деце до пет година старости у вези са оболевањем од дијареје опала је за 38,2 процента у току периода од 1990. до 1997. (UNICEF, 2001).

Међутим, има назнака да се овакво стање мења. Погоршање квалитета пијаће воде може да измени овај позитивни тренд смањења смртности код деце до пет година старости. Нека скорија епидемиолошка испитивања у вези здравља и стања животне средине открила су негативан утицај на одређене животне услове и квалитета пијаће воде на здравље. Ситуација је посебно лоша у сиромашним градским четвртима, насељеним Ромима, избеглицама, и интерно расељеним лицима. Утицај неадекватног снабдевања водом на сиромашне слојеве посебно је висок пошто они немају средства за куповину флаширане воде.

*Загађење ваздуха.* Високе концентрације одређених загађујућих материја у околини, поготово ситних честица, у многим међународним епидемиолошким студијама повезиване су са различитим негативним утицајима на здравље. Концентрације таквих честица, чађи и CO<sub>2</sub> у индустријским насељима у неколико градова Србије су унутар критичне границе повезане са негативним утицајима на здравље.

Загађење ваздуха није само проблем сиромашних слојева становништва али, као и у другим крајевима света, извесно је да су угрожени и сиромашни најмање способни да се заштите од изложености пресељењем у чистије и безбедније крајеве и отуд највише страдају од такве изложености.

Недостатак одговарајућег *управљања отпадним материјама* на више начина ствара јавну опасност по здравље сиромашног слоја становништва. Прво, штетни отпад се не сортира, већ одлаже без икакве претходне обраде на обична сметлишта, углавном дивља. Градска сиротиња, пре свега Роми, који зарађују за живот претурањем по сметлиштима без икакве заштите или обуке о правилном руковању отпадом, изложени су ризицима од инфекција и повреда оштрим предметима. Друго, како ни на једној депонији не постоји систем за прикупљање и пречишћавање базних преливних вода, отицање из депоније може да загади системе подземних вода који представљају извор пијаће воде за сиромашне заједнице које живе у близини и које се ослањају на извор

воде. Треће, неадекватно спаљивање или спаљивање неодговарајућих материјала може да доведе до испуштања загађивача у ваздух и да створи опасност по здравље оближњим ромским, избегличким и заједницама интерно расељених лица.

### **Угрожене категорије друштва и погоршање стања животне средине**

Роми, избеглице и интерно расељена лица који живе у специјалним камповима и/или близу депонија у градским срединама спадају међу најугроженије категорије друштва у Србији.

Сиромашни, поготово жене и деца, генерално су највише погођени проблемима животне средине, и традиционалне опасности животне средине – недостатак питке воде и санитације, загађење ваздуха у затвореним просторијама и изложеност обољењима - имају ту далеко највећу улогу. Међу сиромашним категоријама, ромска мањина је кључна ризична група у Србији и Црној Гори. У ромским насељима, доступност комуналних и јавних услуга често је веома ограничена или непостојећа. Најозбиљнији проблеми су недостатак приступа електричној енергији, води, канализацији и неодношење отпада. Присутне су заразне болести повезане са лошим животним условима, као што су хепатитис и трахом<sup>75</sup>.

### **Сиромаштво и погоршање стања природних ресурса**

Сиромашно рурално становништво у јужној Србији веома је зависно од квалитета животне средине. Деградација земљишта као резултат прекомерне испаше и прекомерне експлоатације шумског фонда може да буде значајан узрок повећаног сиромаштва у тим регијама.

Поред утицаја који сиромашни слојеви становништва трпе због погоршања стања животне средине, сами сиромашни такође, у одређеним околностима, узрокују погоршање стања животне средине. Један од механизма који би могао да доведе до тога јесте повећано ослањање сиромашног руралног становништва на огревно дрво када дође до пораста цена електричне енергије.

### **Сиромаштво и неотпорност према природним непогодама**

Србија је подложна ризицима од земљотреса и поплава. У току деведесетих, преко 200.000 хектара било је угрожено поплавама, што је довело до знатних привредних и социјалних губитака као и погоршања стања животне средине.

Сиромашни слојеви становништва су нарочито изложени ризицима од поплава и земљотреса, пре свега због близине насеља обалама и слабог квалитета изградње стамбених објеката. Држави недостаје свеобухватна стратегија за суочавање са овим проблемом, која укључује припремљеност, ублажавање последица, опоравак и реконструкцију.

---

<sup>75</sup> Светска банка, 2002.

## 7.2. Циљеви и стратешки правци

### 7.2.1. Циљеви

Обезбеђивање одрживости животне средине један је од осам Миленијумских развојних циљева UN (Millenium Development Goals).

- **Одрживи приступ квалитетној води за пиће и побољшани приступ санитарним чворовима.** Иако статистике указују да је веома велик део становништва имао приступ води погодној за пиће у 2000, забележени су незадовољавајући трендови квалитета воде, обухвата потрошача и квалитета услуге, посебно у руралним подручјима и сиромашним градским четвртима. Слично томе, већина руралних домаћинстава поседују септичке јаме, од којих су многе неадекватно постављене.

**Табела 1. Миленијумски развојни циљеви у области екологије**

Индикатор	1990	1995	1999	2000
<b>Обезбеђење одрживости животне средине</b>				
Области под шумом (у милионима хектара)	2,995*	2,934*	НА	2,887**
Заштићене природне области (процент од укупног земљишта)	НА	3,24	НА	3,23***
БДП по јединици енергетске потрошње (US\$ / кое)	1,85	1,28	1,28	
Емисије CO <sub>2</sub> (МТ по глави становника)	3,6 <sup>1</sup>	2,9		4,6***

Напомене: <sup>1</sup> статистички подаци за 1991.

Извори:

Поглавље 12, "Раскидање са прошлошћу: пут ка стабилности и развоју" ("Breaking with the Past: The Path to Stability and Growth"), 2001.

\*Статистички годишњак Југославије; Савезни завод за статистику, "Шумарски билтени".

\*\* FAO Процена глобалних ресурса (FAO Global Resources Assessment), 2001, \*\*\* Мала зелена књига података (The Little Green Data Book), 2001.

- **Одрживост животне средине.** БДП по јединици енергетске потрошње опао је са \$ 1,85/кое на \$ 1,28/кое у 1999. показујући пораст у јачини енергије од 13 процената. Ово је слабо у поређењу са европским просеком (ЕСА) од \$ 2,4/кое и наглашава потребу за побољшањем ефикасног коришћења енергије и за смањење потражње елиминацијом субвенционисања цена електричне енергије. Емисија CO<sub>2</sub> од 4,6 МТ по глави становника била је нижа у односу на европски просек (ЕСА) у 2000. Ипак, изгледа да се емисија повећала од раних деведесетих, и требало би је вратити на некадашњу вредност.
- **Одрживо коришћење земљишта.** Проблем загађења земљишта и еутрофикације воде повезан је са прекомерном употребом вештачког ђубрива, као и са неконтролисаним отпуштањем отпадних вода са сточних фарми. Коришћење вештачког ђубрива у Србији опало је са 115 кг NPK по ha на само 40 кг по ha током 1991.-2000. Резултати неких истраживања указују на низак ниво пестицида у испитаним земљиштима у Србији, и на закључак да земљишта нису загађена остацима пестицида. Накнадни ефекти интензивне (конвенционалне) пољопривреде утицали су на појаву водне ерозије у централним, брдским деловима, док у Војводини преовлађује еолска ерозија. Ниво ерозије у пољопривреди је 3 до 4 пута већи од ерозије услед природних процеса. На 26% територије Србије евидентан је умерен или висок ниво ерозије изазван другим утицајима. То су површински копови и неконтролисано одлагање

различитог отпада. Већа подручја око индустријских комплекса (Бор, Панчево, Нови Сад, Смедерево, Београд и Крагујевац) загађена су различитим токсичним супстанцама и проглашена црним тачкама животне средине.

- **Одрживо управљање шумским ресурсима.** Шуме покривају 28 процената површине. Овај проценат нижи је од европског просека (ЕСА)<sup>76</sup> од 40 процената у региону, а дошло је и до смањења шумског покривача у износу од 0,4 процента годишње у току протеклих десет година, пре свега због пожара, штеточина, бесправне и прекомерне сече и смањеног пошумљавања. Иако смањење на годишњем нивоу није драстично, занемарује се смањење квалитета шума, чиме је пропраћена бесправна сеча и недостатак адекватног газдовања шумама. Генерално постоји потреба за бољим и одрживијим коришћењем шумских ресурса.
- **Очување биодиверзитета.** Од укупне земљишне површине Србије, око 2,7 процента заштићено је у циљу конзервације, што је испод европског просека (ЕСА). Србија планира да увећа проценат земљишта под заштитом. Ипак, још увек постоји потреба за бољим управљањем биодиверзитетом Србије који је од глобалног значаја.

## 7.2.2. Стратешки правци деловања, мере и активности

### Унапређење система водоснабдевања

Истраживања домаћинства показују да је око 84 % становништва у Србији прикључено на мрежу водоснабдевања и има мокре чворове и пијаћу воду у домовима. Приметне су разлике у погледу покривености градских (97%) и сеоских (68%) подручја. Упркос скоро потпуној доступности, овом сектору неопходна је хитна санација. Као последица лошег одржавања и недовољних улагања у последњих десет година, највећи број мрежа за водоснабдевање није у стању да обезбеди редовно снабдевање.

Квалитет воде је незадовољавајући. Завод за заштиту здравља Републике Србије пронашао је да 29% узорак из водоводних система није задовољило физичке, хемијске или бактериолошке стандарде 2001. године. Главни проблем у централној Србији јесте бактериолошка контаминираност са више од 40% узорак, који не задовољавају стандарде. Само је у Београду квалитет воде одговарајући, са више од 90% узорак по стандарду.

Докуменат “Водопривредна основа Србије” представља стратегију водоснабдевања у Србији током 2002-2012. године. Да би се задовољила све већа потражња и повећало покриће водоводном мрежом, у документу се предлаже наставак развоја водоводних система, започет осамдесетих година, у оним регијама где су капацитети локалних извора прекорачени. Препоручује се завршетак градње на свим акумулационим језерима где је започела изградња. Такође се предлаже свеобухватан рад на заштити, мелиорацији и обнављању ресурса подземних вода, индукција вештачког пуњења и употреба савремених технологија третмана где је то потребно. Постоје детаљни предлози за побољшање водоводних система у Новом Саду, Војводини, Панчеву, Београду, Нишу.

---

<sup>76</sup> IUCN категорија I-IV

Министарство пољопривреде и водопривреде, надлежно за изградњу водоводних система на сеоским подручјима, поставило је приоритете за сеоско водоснабдевање. То су у јужној Србији, општине Врање, Бујановац и Прешево, у источној Србији Бор, Долевац и Бојник. Већина инвестиција су мале, укључују санацију или изградњу нових бунара, проширење и оправку цевовода, као и системе хлорисања. Потребно је да општине у сарадњи са министарством локално финансирају већину ових улагања.

Улагања у сектор водоснабдевања треба усмеравати на максимално подизање степена ефикасности у постојећем систему, с посебним освртом на смањење огромних губитака у систему, која често износе од 30-50 %.

Водоводни сектор није финансијски независан. Приходи од водоводних услуга у садашњем периоду не покривају оперативне трошкове. Потребно је увести обрачунавање потрошње на основу мерења, спровести реформу цена и подићи стопу наплате у циљу решавања финансијских проблема.

У последње две године међународне финансијске институције су иницирале пројекте за водоснабдевање и отпадне воде, у градовима средње величине, као и у сеоским подручјима која се суочавају са великим потешкоћама.

### **Унапређење система канализације**

Већина становништва у земљи (99,6%) живи у домаћинствима са одређеним санитарним уређајем; 88,3% становништва има канализациони систем или септичке јаме. Ипак, још остају озбиљни проблеми са сеоским подручјима. Градска повезаност канализационим системом је 87,5%, а сеоска 22,2%. Сеоска подручја се првенствено ослањају на септичке јаме, које се у великом броју случајева непрописно пројектоване и постављене.

Ромске заједнице у Србији углавном немају или имају ограничен приступ комуналним и јавним услугама, а најозбиљнији проблеми су недостатак приступа електричној енергији, води, канализацији и одношењу смећа.

Изградња комуналних и индустријских канализационих система у Србији у току прошле деценије заостајала је у погледу развоја водоводних система. Постоје значајне регионалне разлике у санитарним услугама, са 49% становништва у Војводини прикљученог на јавну канализациону мрежу, у односу на 66,9% у централној Србији, укључујући и Београд.

Србија има 37 централних постројења за обраду отпадних вода, од којих је 7 за примарни третман, а 30 за секундарне и биолошке третмане. Седам од ових постројења су преко 30 година стара и озбиљно оронула, а три не раде уопште. Београд нема фабрику за пречишћавање отпадних вода ослањајући се на особине разблаживања и самопречишћавања Дунава. У Србији се третира само 12 % комуналних отпадних вода.

Овом сектору потребне су реформе и свеже финансирање. Улагања су најпреча у најсиромашнијим и градским насељима која се брзо шире, посебно оним с великим бројем избеглица и интерно расељених лица. Што се тиче отклањања фекалних материја, веома је важно да се утврде места у којима је приступ канализационој мрежи неодговарајући. Прописи који се односе на септичке јаме морају строго да се примењују, а мора се пратити и стање септичких јама.

## Чишћење еколошких црних тачака у Србији

Билатерални донатори допринели су чишћењу животне средине на неколико црних тачака, пре свега на местима где је настала штета од НАТО бомбардовања (Панчево, Нови Сад, Бор, Крагујевац). UNEP-UNHCS Радна група за Балкан идентификовала је 27 пројеката у циљу решавања постконфликтних проблема у вези са животном средином и хуманитарних проблема који су тиме проузроковани. До сада су донатори обезбедили око \$ 12,5 милиона и досад је спроведено око 16 пројеката. Додатно, раде се пројекти деконтаминације подручја на југу Србије на којима је коришћена муниција са осиромашеним уранијумом и чисте подручја са касетним бомбама.

Еколошке црне тачке које нису последице бомбардовања такође су евидентиран проблем (на пример, термоенергетска постројења ) и потребна су значајна средства и време за њихову санацију.

### 7.3. Потребне промене у институционалној и законодавној сфери

*Институционални и правни оквир.* Постојећи институционални и правни оквир у Србији доживљава сталне промене као резултат преноса легислативе и извршне власти са савезног нивоа на републике и ревизије низа закона која се обавља паралелно са економском транзицијом.

У јуну 2002. године, Влада Републике Србије унапредила је орган надлежан за очување животне средине са нивоа дирекције на ниво министарства.

Нови Закон о систему заштите животне средине налази се на разматрању пред Републичком скупштином. Овај Закон је свеобухватан и доста амбициозно замишљен: с циљем развоја конзистентног и савременог правног и институционалног система заштите животне средине, који ће бити усклађен са оквиром ЕУ, и којим ће се унапредити хоризонтална и вертикална сарадња и подићи степен одговорности и ефикасности.

Области у којима треба покренути институционалне реформе/реформе политика јесу јачање институционалних капацитета за управљање животном средином, решавање проблема одговорности према животној средини и приватизација.

*Јавност података и учешће јавности.* Грађанско друштво, приватни пословни сектор и невладине организације још увек се недовољно баве заштитом природне средине. Унутар пословног сектора, питања заштите животне средине не налазе се на врху листе приоритета. Пословна удружења и комитети за екологију су тек у фази оснивања. Тренутно, учешће приватног сектора у различитим секторима привреде повезаним са заштитом животне средине није довољно, и то посебно у областима управљања отпадом, водоснабдевања и санитације у великим градовима, шумарства и управе националних паркова. Учешће локалних невладиних организација ограничено је углавном на капапање јавног обавештавања, еколошку едукацију и информисање.



## **7.4. Потребни финансијски и други ресурси**

Области које захтевају инвестирање у кратком временском року укључују:

- развој постројења за одлагање опасног отпада у Србији;
- побољшање у постројењима за уклањање чврстог отпада;
- развој постројења за третман отпадних вода;
- решавање значајних проблема загађења у еколошким црним тачкама;
- побољшање водоснабдевања у руралним и урбаним сервисима водоснабдевања.



## IV ТРОШКОВИ СТРАТЕГИЈЕ ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

Ово поглавље бави се анализом импликација ССС на јавне расходе. Као и остали Владино програми, активности описане у ССС биће финансиране првенствено кроз буџетски процес<sup>77</sup>. Ове активности биће финансиране у оквиру свеобухватног макро-фискалног оквира дефинисаног од стране Владе. Финансирање ССС ће се заснивати првенствено на буџетским уштедама и преусмеравању постојећих средстава као приоритетнијим активностима.

Недавне промене у оквиру буџетског система представљају олакшицу за ССС. У Инструкцијама Министарства финансија о формирању буџета за 2004. годину по први пут је од ресорних министарства затражено да у плановима буџета идентификују захтеве у погледу финансирања за: (i) наставак постојећих активности; (ii) текуће активности које нису тренутно покривене издвајањима из буџета; (iii) планиране капиталне расходе; и (iv) нове програме. Трошкови који су приказани у Табели 1 представљају прве напоре министарстава да идентификују текуће или нове приоритетне активности које још нису финансиране, али су у оквиру ССС дефинисане као приоритети.

Ово поглавље почиње укључивањем анализе трошкова у контекст шире и детаљније дискусије о средњорочном макро/фискалном оквиру у оквиру кога ће се финансирати активности ССС. Након тога се разматра сврха трошкова и будући процес даљег јачања анализе трошкова да би се на крају изложили сами трошкови.

### 1. Средњорочни макрофискални оквир

Буџет је основни (фискални) инструмент којим ће се дефинисати приоритет ССС и њихово финансирање. У средњорочном консолидованом макро/фискалном оквиру, пројектовано је укупно повећање расхода од 19% у периоду 2004 – 2006. на 688 милијарди динара до краја периода.<sup>78</sup> Ово представља мало смањење учешћа јавних расхода у БДП са 46,1% очекиваних у 2003. на 44,8% до краја трогодишњег периода. Укупан макро/фискални оквир укључује средства: (i) републичког буџета; (ii) локалних буџета; (iii) ванбуџетска средства; (iv) бесповратна средства и (v) кредите за спољну подршку буџету.

#### *Секторски приоритети и издвајања из буџета*

Буџет треба да обезбеди везу између мера и активности и пројектованих буџетских издвајања у поједине секторе. На пример, у сектору образовања ССС планирано је да буџетска издвајања расту током средњорочног периода сразмерно повећању БДП.

Меморандум о буџету Министарства финансија укључује расположива средства по секторима у оквиру целокупног макро/фискалног оквира за наредни трогодишњи период. Од министарстава се очекује да у буџетским плановима за 2004. годину прилагоде своје захтеве расположивим могућностима укључујући приоритетне мере ССС. Док спровођење неких секторских мера ССС не захтева посебна буџетска издвајања (нпр. усвајање закона), већина активности захтева издвајање неопходних

<sup>78</sup> Види 2004-2006. Меморандум о буџету, Министарство финансија, Влада Републике Србије, мај 2003.

средстава из буџета. Импликације мера на јавне расходе идентификоване су у секторским матрицама приложеним уз Резиме Стратегије.

Доња табела приказује приоритетне мере ССС за сваки сектор, као и ограничења укупних расхода по секторима дата у Меморандуму о буџету за 2004-2006. Ови расходи конзистентни су са укупним фискалним оквиром за дати период.

**Табела 1.**

Сектор	Приоритетне мере у оквиру ССС	Средњорочна консолидована буџетска издвајања по секторима <sup>1</sup>					
		2004.		2005.		2006.	
		млрд дин	% БДП	Млрд дин	% БДП	Млрдс дин	% БДП
Макро/фискални оквир, јавна управа, децентрализација судства, међународне интеграције	Одржање макроекономске стабилности. Одржива фискална политика. Одржање нивоа фискалног дефицита на нивоу једнаком или нижем од 2% на дужи рок.	46,7	3,7%	53,3	3,8%	63,0	4,1%
Стимулисање економске активности	Побољшати квалификације незапослених. Развити МСП и предузетништво.	58,1	4,6%	61,7	4,4%	64,5	4,2%
Социјална заштита, пензије и стара лица	Већа ефикасност у исплати пензија. Боља заштита угрожених група. Проширење опсега и квалитета услуга социјалне заштите.	247,5	19,6%	267,9	19,1%	287,2	18,7%
Здравствена заштита	Развој социјалних програма за најугроженије. Побољшана расподела средстава (нагласак на примарној/превентивној нези).	64,4	5,1%	72,9	5,2%	80,0	5,2%
Образовање	Повећање укупних буџетских расхода за образовање у смислу процента БДП на 4% до 2006. Укључивање угрожених група у формално образовање. Повећање ефикасности стручне обуке.	45,5	3,6%	53,3	3,8%	61,4	4,0%
Становање, комуналне услуге	Обезбедити институционалну инфраструктуру релевантну за развој локалне заједнице.	30,3	2,4%	33,7	2,4%	36,9	2,4%
Заштита животне средине	Одрживи приступ квалитетној пијаћој води и побољшани приступ санитарним чворовима. Одрживо управљање отпадом и санирање еколошких црних тачака.	1,3	0,1%	2,8	0,2%	3,1	0,2%
<b>УКУПНО</b>		<b>493,8</b>	<b>39,1%</b>	<b>545,6</b>	<b>38,9%</b>	<b>596,1</b>	<b>38,8%</b>

1. Укључује Републички буџет, локалне буџете, ванбуџетска средства, бесповратне зајмове и спољњу подршку буџету. Настојало се да сектори што више кореспондирају са функционалном класификацијом буџета.

### Циљ анализе трошкова

Трошкови спровођења активности ССС односе се на приоритете и не одражавају трошкове свих мера предложених у ССС. Фокусирана су, као што је речено, на оне нове или редефинисане мере/активности које су финансијски оствариве, представљају врхунски приоритет, али немају обезбеђено финансирање. Њихова сврха је да покажу секторским министарствима и локалним управама импликације на плану расхода у остваривању свих циљева ССС. Другим речима, подаци о трошковима треба да укажу на степен неопходног компромиса између “нових” циљева ССС и текућих Владиних мера. Према томе, да би укључила ове нове приоритете ССС у своје планове потрошње, ресорна министарства и локалне управе мораће да смање друге трошкове за приоритете нижег ранга (нпр. да праве уштеде или прерасподеле постојећих средстава између активности).

Будући да ће нове активности ССС бити финансиране углавном из постојећих извора, укључујући већ додељене или планиране пројекте путем донација, ресорна министарства и локалне управе мораће да реструктурирају постојеће буџете, смањујући трошкове неких услуга (уштеде на рачун ефикасности) и укидајући друге услуге нижег приоритета. Међутим, начин на који је буџет тренутно структуриран (тј. не по програмима нити по активностима) прилично им отежава овај задатак.

Укупна планирана буџетска издвајања за најважније активности ССС износе око 27 милијарди динара годишње, што представља око 1,9% БДП годишње и мање од 5% укупног консолидованог буџета за период 2004-2006. Ово је у складу са укупним макро/фискалним оквиром садржаним у Меморандуму о буџету за 2004-2006.

Важно је истаћи да ће се процес децентрализације, који ће бити дефинисан у новом Уставу, чије се усвајање очекује, са пратећим променама у подели прихода и расхода између различитих нивоа власти, у одређеној мери одразити на релативан удео буџетског финансирања ССС за различите нивое власти.

**Табела 2. Расподела средстава за приоритетне области ССС, 2004-2006. у % БДП годишње**

	Централни и локални буџети и спољње финансирање
УКУПНО	1,91
Социјална заштита	0,28
Образовање	0,58
Здравствена заштита	0,30
Запошљавање и развој МСП	0,42
Децентрализација, локална и јавна управа	0,05
Регионални развој	0,05
Рурално сиромаштво	0,06
Урбано сиромаштво	0,12
Заштита животне средине	0,01
Људска права	0,03
Мониторинг и евалуација	0,00

### *Изазови у припреми детаљнијих трошкова*

Анализа укупних импликација дугорочних мера дефинисаних у ССС на плану трошкова управо је почела. Тренутно постоји брига око потенцијалног јаза између фискалних средстава потребних за имплементацију целокупног програма мера ССС (дугорочних) и средстава расположивих у краткорочном и средњорочном периоду. Недостатак свеобухватног дефинисања приоритета и трошкова мера могао би да представља препреку у имплементацији ССС. С обзиром на буџетска ограничења и мноштво циљева, потребно је дефинисати приоритетне алтернативе мера, експлицитно образлажући изборе, и приказујући компромисе као и индиректне ефекте, нарочито у погледу најугроженијих категорија становништва.

Укратко, у процесу израде детаљније анализе трошкова ССС преостају бројни изазови: (i) још увек нису постављени довољно детаљни квантитативни циљеви који би представљали основу детаљнијег трошковника; (ii) капацитети министарстава су недовољни за тако детаљно разматрање трошкова; (iii) информације министарстава о постојећим стварним расходима по активностима сувише су ограничене да би могле да одреде полазну тачку; и (iv) буџетски систем, који се заснива на принципу инпута, не пружа адекватан преглед за идентификацију и прерасподелу средстава према приоритетним активностима. Министарства су пошла од класификације секторских активности у четири основне групе, идентификујући приоритетне мере које још нису финансиране и обезбеђујући истовремено њихову конзистентност са укупним средњорочним макро/фискалним оквиром.

Искуства осталих земаља у региону показују да је за развој детаљних трошкова ССС потребно неколико година и да је он повезан са процедурама за преглед и дефинисање расподеле средстава какве захтева процес средњорочног оквира јавне потрошње. Ово се нарочито односи на ситуације када буџетски процес може да обезбеди само ограничене информације о расподели средстава на нивоу програма и где постоји потреба за широко постављеном реформом сектора и програма расхода који би осигурали ефикаснију и ефективнију употребу јавних ресурса. Типичан случај у овим земљама јесте да почетна ССС даје врло ограничене предлоге трошкова и уместо тога нагласак ставља на потребу да се настави са реформом јавних расхода.

Влада ће, дакле, временом разрадити приоритетан скуп ССС активности са трошковима, који је свеобухватан по опсегу и који се уклапа у целокупан макро/фискални оквир средстава (тј. активности које могу да се финансирају) и усмерен је ка испуњењу суштинских циљева ССС. Ово ће се одразити у буџетским издвајањима приказаним у матрицама активности мера.

Према томе, министарства и локалне управе тежиће дефинисању инструмената и развоју капацитета за реструктурирање својих буџета како би се лакше остварили циљеви ССС кроз имплементацију секторских активности ССС и кроз нужне компромисе. То подразумева: (i) стратешки преглед/анализу мера у оквиру сваког сектора и подсектора, постављање кључних циљева и приоритетних мера за сваки сектор/подсектор; (ii) детаљни преглед кључних програма расхода унутар сектора/подсектора, укључујући свеобухватну анализу активности које се тренутно финансирају из буџета; (iii) идентификовање мера за побољшање искоришћења средстава; и (iv) јачање капацитета за буџетску анализу и планирање.

У овом процесу, ресорним министарствима и локалним управама биће потребна помоћ, као и одређено време. Детаљне трошкове секторских мера ССС треба разрадити у фазама, у складу са спровођењем ширих реформи управљања јавним расходима. Као што је горе назначено, у детаљном разматрању расхода по секторима треба поћи од прегледа садашњих образаца јавних расхода и наставити са идентификовањем ефикаснијих начина за спровођење текућих приоритетних мера. У оквиру шире реформе управљања јавним расходима, овај процес уз то захтева и промене у буџетској структури које би на одговарајући начин одразиле програме и активности и тиме омогућиле њихово планирање, спровођење и одговарајуће извештавање.

## 2. Процена трошкова приоритетних активности ССС

Укупна сума која ће бити издвојена за приоритетне секторе у оквиру ССС<sup>79</sup> годишње износи приближно 1,9% БДП (у просеку 26,6 милијарди динара) у наредне три године. Поређења ради, у том периоду укупна годишња јавна потрошња износиће око 45% БДП. Приоритетни сектори ССС укључују запошљавање и развој МСП, образовање, здравство и социјалну заштиту. Финансирање ових сектора кроз активности ССС спровело би се кроз повећања у планираној расподели буџетских средстава у односу на БДП (нпр. образовање) и кроз уштеде унутар сектора (пр. уштеде везане за плате остварене кроз реструктурирање активности министарстава, прерасподелу постојећих средстава и смањење укупног броја запослених).

Принципи на којима се заснива употреба средстава везаних за трошкове ССС су следећи:

- нагласак на буџетским уштедама и рационализацији рада министарства, локалних и других државних органа.
- расподеле средстава дефинисане су на такав начин да обезбеде постепено постизање дефинисаних циљева у складу са свеукупним макро/фискалним оквиром;
- учешће фискалних извора у укупним средствима за реализацију ССС расте, што је у складу са циљем да Србија у средњорочном периоду (до краја ове деценије) буде способна да самостално решава проблем сиромаштва;
- неопходност одржавања равнотеже између средстава намењених за ублажавање последица (социјална заштита) и средстава намењених за отклањање узрока сиромаштва (образовање, здравство, запошљавање и развој МСПП и др.).

---

<sup>79</sup> Као што је претходно назначено, активности у приложеним трошковима фокусиране су на *главне приоритете* везано за активности ССС, а не за све активности, од којих су неке дугорочне природе или захтевају претходно спровођење других приоритетнијих активности.



## ПРОЦЕНА ТРОШКОВА ССС

	Централни и локални буџети и донације			Централни и локални буџети и донације
	милиони динара			мил €
	2004. год.	2005. год.	2006. год.	2004-06.
<b>УКУПНО</b>	<b>24.179,3</b>	<b>28.247,9</b>	<b>27.510,5</b>	<b>1.087,3</b>
Социјална заштита	3.923,7	4.343,1	3.242,8	157,2
Образовање – укупно	7.551,6	8.163,3	8.789,4	333,2
Здравство	4.842,1	3.905,6	3.692,2	170,2
Запошљавање и развој МСП	4.002,0	7.224,9	6.385,3	238,5
Децентрализација, локална и јавна управа	671,0	716,7	820,5	30,0
Регионални развој	587,3	715,0	862,7	29,3
Рурално сиромаштво	635,0	910,3	1.039,2	35,0
Урбани и стамбени аспекти сиромаштва	1.490,7	1.675,3	2.015,2	70,3
Екологија	134,8	141,6	146,3	5,8
Људска права	314,9	429,5	491,0	16,7
Мониторинг и евалуација	26,2	22,7	25,8	1,0
<b>Социјална заштита</b>	<b>3.923,7</b>	<b>4.343,1</b>	<b>3.242,8</b>	<b>157,2</b>
Помоћ сиромашним породицама	2.000,0	2.026,3	1.994,7	82,0
Од тога интерно расељени	585,0	526,5	460,7	21,5
Од тога Роми	45,0	45,6	44,9	1,8
Проширење капацитета установа за старе и душевно оболеле	175,8	73,8	0,0	3,5
Развој услуга за подршку породицама на локалном нивоу	262,5	283,5	297,7	11,5
Едукација за имплементацију реформи у породичној и социјалној заштити	70,3	73,8	0,0	2,0
Фондови за социјалне иновације	281,3	221,3	114,5	8,5
Фонд за социјалне иновације (побољшање услуга социјалне заштите)	140,7	73,8	38,2	3,5
Фонд за социјалне иновације (директно смањење сиромаштва)	140,7	147,6	76,3	5,0
Специфичне потребе особа са инвалидитетом	4,6	4,8	5,0	0,2
Развој и повезивање базе података	2,5	2,6	2,7	0,1
Мерење квалитета окружења особа са инвалидитетом	2,1	2,2	2,3	0,1
Информатичка интеграција ПИО фондова (пројектовање, имплементација обука)	73,8	703,3	0,0	10,6
Опремање ЦСР (IT технологија, обука и др)	70,3	36,9	0,0	1,5
Исплата заосталих пензија пољопривредницима	600,0	629,5	651,0	25,6
Помоћ сиромашним избегличким породицама ( <b>Комесаријат за избеглице РС</b> )	385,0	290,0	180,0	11,8
<b>Образовање - укупно</b>	<b>7.551,6</b>	<b>8.163,3</b>	<b>8.789,4</b>	<b>333,2</b>
Реформа основних и средњих школа	1.200,0	602,7	305,5	29,2

Предшколско образовање и васпитање	1.100,0	1.300,0	1.549,9	53,6
Прилагођавање средњих стручних школа потребама тржишта	600,0	609,7	623,1	25,0
Образовање особа са посебним потребама	900,0	966,1	1.046,5	39,6
Од тога прилагођавање школског простора	4,7	4,9	5,1	0,2
Образовање ромске деце и одраслих Рома	1.000,0	1.139,2	1.309,4	46,8
Избеглице	700,0	578,0	481,7	24,1
Стручно образовање одраслих	0,0	600,0	700,0	17,3
Ученички и студентски стандард	700,0	808,2	941,2	33,2
Реконструкција и опремање школа	1.300,0	1.505,1	1.776,1	62,2
Образовно развојни центри за сиромашну децу	51,6	54,2	56,0	2,2
Два пилот пројекта за градску децу	15,6	16,4	16,9	0,7
Два пилот пројекта за ромску децу	13,5	14,2	14,7	0,6
Два пилот пројекта за сеоску децу	22,5	23,6	24,4	1,0
<b>Здравство</b>	<b>4.842,1</b>	<b>3.905,6</b>	<b>3.692,2</b>	<b>170,2</b>
Едукација здравствених радника у транзиторном периоду	281,3	295,1	305,2	12,0
Унапређење квалитета рада и јачање здравствене инспекције	30,0	50,0	80,0	2,2
Развој и увођење информационог система у примарној заштити	416,7	450,0	477,0	18,3
Програми превенције незаразних болести	1.000,0	600,0	648,0	30,8
Здравствена заштита избеглица	410,0	700,0	350,0	19,9
Здравствена заштита расељених лица са КиМ	90,0	351,5	298,0	9,9
Здравствена заштита неосигураних лица	800,0	864,0	915,8	35,1
Здравствена заштита пољопривредног становништва	464,0	108,0	114,5	9,6
Особе са инвалидитетом - ортопедске справе и помагала	1.350,1	487,0	503,6	32,4
<b>Запошљавање и развој МСП</b>	<b>4.002,0</b>	<b>7.224,9</b>	<b>6.385,3</b>	<b>238,5</b>
Преквалификација, доквалификација и сл.	430,0	516,0	620,0	21,2
Обука за активно тражење посла	25,0	30,0	36,0	1,2
Подстицање предузетништва	353,0	423,0	506,0	17,4
Нови програми (виртуелна предузећа, јавни радови)	7,0	8,4	10,0	0,3
Подстицање запошљавања ризичних група	400,0	180,0	210,0	10,9
Фонд за покретање бизниса	1.000,0	3.690,0	2.289,0	94,2
Информациона технологија	50,0	60,0	72,0	2,5
Кадровска побољшања	1,0	1,1	1,2	0,0
Обука запослених у Министарству и тржишту рада	5,0	5,5	6,1	0,2
Измирење дугова према незапосленима	1.000,0	1.500,0	1.500,0	54,2
Запошљавање Рома	356,3	185,5	196,7	10,2

Израда програма	3,5	0,0	0,0	0,1
Обука - едукација	17,6	0,0	0,0	0,3
Јавни радови	300,0	147,6	156,4	5,4
Легализација прикупљања секундарних сировина	35,2	38,0	40,3	1,5
Запошљавање избеглица	226,7	480,0	780,0	23,6
Одобравање повољних кредита	141,7	300,0	600,0	16,2
Јавни радови	85,0	180,0	180,0	7,4
Подстицање развоја малих и средњих предузећа	148,1	145,4	158,4	6,2
Подршка у радно интензивним секторима	2,7	0,0	0,0	0,0
Јачање Републичке и регионалних Агенција за МСП	65,0	65,0	65,0	2,7
Уклањање правних препрека за пословање	13,5	13,5	13,5	0,6
Подизање конкурентности МСП	43,5	43,5	43,5	1,8
Промоција развоја МСП	6,4	6,4	6,4	0,3
Реформа јавних служби	17,0	17,0	30,0	0,9
<b>Децентрализација, локална и јавна управа</b>	<b>671,0</b>	<b>716,7</b>	<b>820,5</b>	<b>30,0</b>
Децентрализација државе и унапређење локалне власти	93,3	125,5	160,3	5,1
Реформа јавне управе и модернизација управљања	200,0	216,0	229,0	8,8
Повећање доступности услуга управе сиромашним	200,0	216,0	229,0	8,8
Едукација локалне власти за подстицање предузетништва	93,3	100,8	160,3	4,8
Регулисање статуса избеглица	84,4	58,4	42,1	2,5
Израда анкете, студије и програм мера	14,1	0,0	0,0	0,2
Реализација програма	70,3	58,4	42,1	2,3
<b>Регионални развој</b>	<b>587,3</b>	<b>715,0</b>	<b>862,7</b>	<b>29,3</b>
Подстицање предузетништва	42,0	51,6	61,8	2,1
Изградња инфраструктуре	540,0	663,4	795,1	27,1
Сиромашне средине	5,3	0,0	5,8	0,2
Израда мапе сиромашних средина	2,0	0,0	2,2	0,1
Израда националног програма за сиромашне средине	3,3	0,0	3,6	0,1
<b>Рурално сиромаштво</b>	<b>635,0</b>	<b>910,3</b>	<b>1.039,2</b>	<b>35,0</b>
Анализа стања и програм активности	35,0	25,8	29,4	1,2
Подстицање предузетништва - пословни центри	300,0	442,3	504,9	16,9
Реформа аграрног сектора	300,0	442,3	504,9	16,9
<b>Урбани и стамбени аспекти сиромаштва</b>	<b>1.490,7</b>	<b>1.675,3</b>	<b>2.015,2</b>	<b>70,3</b>
Анализа стања и израда стратегије социјалне стамбене изградње	70,0	0,0	0,0	1,0
Израда закона и подзаконских аката	10,0	10,0	10,0	0,4
Израда јефтиних станова и државна подршка јефтином становању	300,0	500,0	800,0	21,5

Нехигијенска насеља - углавном ромска	1.110,7	1.165,3	1.205,2	47,4
Пројектна документација за 600 насеља	56,3	59,0	61,0	2,4
Опремање и уређивање нехигијенских насеља	632,5	663,6	686,3	27,0
Пресељање 20 најугроженијих насеља	422,0	442,7	457,8	18,0
<b>Екологија</b>	134,8	141,6	146,3	5,8
Закони и други прописи и едукација	29,3	30,9	31,8	1,3
Решавање еколошких црних тачака	105,5	110,7	114,5	4,5
<b>Људска права</b>	314,9	429,5	491,0	16,7
Закони, институције и едукација	105,5	147,6	190,8	6,0
Равноправност жена	139,1	193,4	198,5	7,2
Закони, едукација и правна помоћ	52,7	73,0	76,3	2,7
Истраживања из области родних студија	26,4	55,3	57,2	1,9
Програм превенције насиља над женама и децом	60,0	65,0	65,0	2,6
Правна помоћ сиромашним	70,3	88,5	101,7	3,5
<b>Мониторинг и евалуација</b>	26,2	22,7	25,8	1,0
Централни и секторски тимови за М&Е стратегије	11,8	15,6	18,3	0,6
Унапређење извора података, истраживања, М&Е тренинг и остало	13,1	5,8	6,1	0,3
Евалуација	1,3	1,3	1,4	0,1

## ПРОЦЕНА ТРОШКОВА ССС

	Централни и локални буџети и донације % БДП			Централни и локални буџети и донације
	2004. год.	2005. год.	2006. год.	Просек 2004-06.
<b>УКУПНО</b>	1,86	1,91	1,67	1,81
Социјална заштита	0,30	0,29	0,20	0,26
Образовање - укупно	0,58	0,55	0,53	0,56
Здравство	0,37	0,26	0,22	0,29
Запошљавање и развој МСП	0,31	0,49	0,39	0,39
Децентрализација, локална и јавна управа	0,05	0,05	0,05	0,05
Регионални развој	0,05	0,05	0,05	0,05
Рурално сиромаштво	0,05	0,06	0,06	0,06
Урбани и стамбени аспекти сиромаштва	0,11	0,11	0,12	0,12
Екологија	0,01	0,01	0,01	0,01
Људска права	0,02	0,03	0,03	0,03
Мониторинг и евалуација	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Социјална заштита</b>	0,30	0,29	0,20	
Помоћ сиромашним породицама	0,15	0,14	0,12	
Од тога интерно расељени	0,04	0,04	0,03	
Од тога Роми	0,00	0,00	0,00	
Проширење капацитета установа за старе и душевно оболеле	0,01	0,00	0,00	
Развој услуга за подршку породицама на локалном нивоу	0,02	0,02	0,02	
Едукација за имплементацију реформи у породичној и социјалној заштити	0,01	0,00	0,00	
Фондови за социјалне иновације	0,02	0,01	0,01	
Фонд за социјалне иновације (побољшање услуга социјалне заштите)	0,01	0,00	0,00	
Фонд за социјалне иновације (директно смањење сиромаштва)	0,01	0,01	0,00	
Специфичне потребе особа са инвалидитетом	0,00	0,00	0,00	
Развој и повезивање базе података	0,00	0,00	0,00	
Мерење квалитета окружења особа са инвалидитетом	0,00	0,00	0,00	
Информатичка интеграција ПИО фондова (пројектовање, имплементација обука)	0,01	0,05	0,00	
Опремање ЦСР (ИТ технологија, обука и др.)	0,01	0,00	0,00	
Исплата заосталих пензија пољопривредницима	0,05	0,04	0,04	
Помоћ сиромашним избегличким породицама (Комесаријат за избеглице РС)	0,03	0,02	0,01	
<b>Образовање - укупно</b>	0,58	0,55	0,53	

Реформа основних и средњих школа	0,09	0,04	0,02
Предшколско образовање и васпитање	0,08	0,09	0,09
Прилагођавање средњих стручних школа потребама тржишта	0,05	0,04	0,04
Образовање особа са посебним потребама	0,07	0,07	0,06
Од тога прилагођавање школског простора	0,00	0,00	0,00
Образовање ромске деце и одраслих Рома	0,08	0,08	0,08
Избеглице	0,05	0,04	0,03
Стручно образовање одраслих	0,00	0,04	0,04
Ученички и студентски стандард	0,05	0,05	0,06
Реконструкција и опремање школа	0,10	0,10	0,11
Образовно развојни центри за сиромашну децу	0,00	0,00	0,00
Два пилот пројекта за градску децу	0,00	0,00	0,00
Два пилот пројекта за ромску децу	0,00	0,00	0,00
Два пилот пројекта за сеоску децу	0,00	0,00	0,00
<b>Здравство</b>	<b>0,37</b>	<b>0,26</b>	<b>0,22</b>
Едукација здравствених радника у транзиторном периоду	0,02	0,02	0,02
Унапређење квалитета рада и јачање здравствене инспекције	0,00	0,00	0,00
Развој и увођење информационог система у примарној заштити	0,03	0,03	0,03
Програми превенције незаразних болести	0,08	0,04	0,04
Здравствена заштита избеглица и прогнаних	0,03	0,05	0,02
Здравствена заштита расељених лица са КиМ	0,01	0,02	0,02
Здравствена заштита неосигураних лица	0,06	0,06	0,06
Здравствена заштита пољопривредног становништва	0,04	0,01	0,01
Особе са инвалидитетом - ортопедске справе и помагала	0,10	0,03	0,03
<b>Запошљавање и развој МСП</b>	<b>0,31</b>	<b>0,49</b>	<b>0,39</b>
Преквалификација, доквалификација и сл,	0,03	0,03	0,04
Обука за активно тражење посла	0,00	0,00	0,00
Подстицање предузетништва	0,03	0,03	0,03
Нови програми (виртуелна предузећа, јавни радови)	0,00	0,00	0,00
Подстицање запошљавања ризичних група	0,03	0,01	0,01
Фонд за покретање бизниса	0,08	0,25	0,14
Информациона технологија	0,00	0,00	0,00
Кадровска побољшања	0,00	0,00	0,00
Обука запослених у Министарству и тржишту рада	0,00	0,00	0,00
Измирење дугова према незапосленима	0,08	0,10	0,09

Запошљавање Рома	0,03	0,01	0,01
Израда програма	0,00	0,00	0,00
Обука - едукација	0,00	0,00	0,00
Јавни радови	0,02	0,01	0,01
Легализација прикупљања секундарних сировина	0,00	0,00	0,00
Запошљавање избеглица	0,02	0,03	0,05
Одобравање повољних кредита	0,01	0,02	0,04
Јавни радови	0,01	0,01	0,01
Подстицање развоја малих и средњих предузећа	0,01	0,01	0,01
Подршка у радно интензивним секторима	0,00	0,00	0,00
Јачање Републичке и регионалних Агенција за МСП	0,00	0,00	0,00
Уклањање правних препрека за пословање	0,00	0,00	0,00
Подизање конкурентности МСП	0,00	0,00	0,00
Промоција развоја МСП	0,00	0,00	0,00
Реформа јавних служби	0,00	0,00	0,00
<b>Децентрализација, локална и јавна управа</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>
Децентрализација државе и унапређење локалне власти	0,01	0,01	0,01
Реформа јавне управе и модернизација управљања	0,02	0,01	0,01
Повећање доступности услуга управе сиромашним	0,02	0,01	0,01
Едукација локалне власти за подстицање предузетништва	0,01	0,01	0,01
Регулисање статуса избеглица	0,01	0,00	0,00
Израда анкете, студије и програм мера	0,00	0,00	0,00
Реализација програма	0,01	0,00	0,00
<b>Регионални развој</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>
Подстицање предузетништва	0,00	0,00	0,00
Изградња инфраструктуре	0,04	0,04	0,05
Сиромашне средине	0,00	0,00	0,00
Израда мапе сиромашних средина	0,00	0,00	0,00
Израда националног програма за сиромашне средине	0,00	0,00	0,00
<b>Рурално сиромаштво</b>	<b>0,05</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>
Анализа стања и програм активности	0,00	0,00	0,00
Подстицање предузетништва - пословни центри	0,02	0,03	0,03
Реформа аграрног сектора	0,02	0,03	0,03
<b>Урбани и стамбени аспекти сиромаштва</b>	<b>0,11</b>	<b>0,11</b>	<b>0,12</b>
Анализа стања и израда стратегије социјалне стамбене изградње	0,01	0,00	0,00
Израда закона и подзаконских аката	0,00	0,00	0,00

Израда јефтиних станова и државна подршка јефтином становању	0,02	0,03	0,05
Нехигијенска насеља - углавном ромска	0,09	0,08	0,07
Пројектна документација за 600 насеља	0,00	0,00	0,00
Опремање и уређивање нехигијенских насеља	0,05	0,04	0,04
Пресељање 20 најугроженијих насеља	0,03	0,03	0,03
<b>Екологија</b>	0,01	0,01	0,01
Закони и други прописи и едукација	0,00	0,00	0,00
Решавање еколошких црних тачака	0,01	0,01	0,01
<b>Људска права</b>	0,02	0,03	0,03
Закони, институције и едукација	0,01	0,01	0,01
Равноправност жена	0,01	0,01	0,01
Закони, едукација и правна помоћ	0,00	0,00	0,00
Истраживања из области родних студија	0,00	0,00	0,00
Програм превенције насиља над женама и децом	0,00	0,00	0,00
Правна помоћ сиромашним	0,01	0,01	0,01
<b>Мониторинг и евалуација</b>	0,00	0,00	0,00
Централни и секторски тимови за М&Е стратегије	0,00	0,00	0,00
Унапређење извора података, истраживања, М&Е тренинг и остало	0,00	0,00	0,00
Евалуација	0,00	0,00	0,00



# V ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

## 1. Имплементација програма ССС

Борба против сиромаштва представља велики подухват који ће бити олакшан спровођењем Стратегије за смањење сиромаштва (ССС). Како би се осигурао максимални ефекат Стратегије, важно је да се она ефикасно интегрише и повеже са целокупним процесом реформи у Србији и са основним оквиром европских интеграција. Такође је битно повезивање ССС са процесом дефинисања буџета и документом «Основни правци реформи у Србији» (Reform Agenda of Serbia, RAoS), будући да се на њима заснива расподела буџетских средстава и донација. Процес европских интеграција, буџетски процес, RAoS и ССС, захваљујући свом међу-секторском и свеобухватном приступу, представљају кључне ослободитеље реформског процеса у Србији.

Усвајањем Стратегије, фокус се помера са планирања ка акцији – критичној фази која представља изазов за већину стратешких процеса. У случају ССС суочавамо се са двоструким изазовом, будући да се у осмишљавању модалитета имплементације морају уважити два основна захтева:

- Прво, с обзиром на целокупну ситуацију везано за сиромаштво у Србији, кључно је обезбедити ефикасну и брзу имплементацију мера и активности предвиђених Стратегијом, обраћајући пажњу на приоритете и редослед спровођења. Ово указује на потребу за изградњом јаким капацитета на централном нивоу за праћење и управљање процесом имплементације. Услед недостатка капацитета Влада се раније често опредељивала за модел имплементације који једним делом укључује спољне сараднике-експерте и/или агенцију.
- Друго, имајући у виду дугорочни карактер и сложеност Стратегије, неопходно је обезбедити одрживу институционалну основу која ће развијати дугорочно власништво над Стратегијом и њеним спровођењем како у државној управи, тако и ширем политичком окружењу. Ово указује на важност пуног интегрисања Стратегије у редовне структуре јавне управе. Искуства Србије и других држава у транзицији показала су да у случају међусекторских и сложених процеса, као што су ССС и процес европских интеграција, ово представља дугорочан и тежак задатак. Разлози леже у разноврсности интереса и учесника, смени свеобухватних и секторских приоритета, слабом протоку информација и координацији на хоризонталном нивоу, ограничениости централних координационих механизма итд.

Задатак који предстоји јесте развијање ефикасног механизма имплементације уважавајући оба ова, делимично супротстављена, захтева. Влада Републике Србије планира да овом задатку приступи на следећи начин:

- Релевантна ресорна министарства, Владине институције и агенције биће одговорне за имплементацију мера и активности које предвиђа ССС. Развој посебних акционих планова и програма у наредном периоду омогућиће

ефикаснију имплементацију, јасније дефинисање одговорности и једноставније праћење овог процеса за све релевантне учеснике. Као што је већ поменуто, неопходно је ојачати међусобну комуникацију запослених у јавној управи на централном и на локалним нивоима власти који су задужени за буџетски процес, координацију развојне помоћи, процес европских интеграција и реформу државне управе. Конкретни кораци који се разматрају на нивоу министарстава јесу формирање тима који би се бавио питањима имплементације Стратегије, јачања капацитета за коришћење буџетског процеса у планирању и изради програма, ефикаснијим коришћењем људских ресурса итд.

- Централна функција/јединица за праћење и управљање имплементацијом ССС биће образована унутар кабинета председника Владе / Генералног секретаријата Владе. Циљ Владе је да ову функцију развије у складу са недавно иницираним процесом јачања централних координационих механизма Владе. Влада ће редовно бити извештавана о развоју процеса, проблемима и изазовима, измени приоритета, предложеним акцијама итд. Ови извештају засниваће се на подацима “Централног тима за праћење и евалуацију” који је детаљније разматран у наставку овог поглавља.
- У свим деловима Стратегије истакнута је важност укључивања локалног нивоа власти како у процес идентификовања проблема и решења, тако и у процес планирања и имплементације. Иако постоје иницијативе за јачање локалне самоуправе, неопходно је још пуно урадити на овом плану. Такође постоји потреба за бољом координацијом постојећих иницијатива ради размене искустава и појачаног збирног ефекта.
- Као и у случају формулисања ССС, цивилно друштво одиграће кључну улогу како у имплементацији, тако и у праћењу и евалуацији резултата ССС: Позитивно је опредељење формираних саветодавних одбора да наставе да развијају и играју активну улогу у предстојећем процесу имплементације. Такође ће се наставити са даљим развојем активности као што су координација развојне помоћи, Фонд за социјалне иновације итд.

Имајући на уму значај тесног повезивања ССС, процеса европских интеграција и коришћења буџетске и спољње помоћи, битно је да се истраже могућности развоја заједничких механизма за управљање имплементацијом Стратегије. У том контексту испитаће се могућност ближег повезивања неких од поменутих процеса.

Веза између ССС и критеријума у процесу Стабилизације и придруживања, као и Миленијумских развојних циљева експлицитно је истакнута у матрицама мера. Кроз процес ССС остварен је значајан напредак у правцу прилагођавања Миленијумских циљева специфичностима Србије. Овај процес ће се наставити и Миленијумски циљеви ће бити саставни део дугорочних развојних циљева Србије.

Имплементација ССС подразумева свеобухватан систем праћења и евалуације. Нацрт система који садржи како показатеље инпута, тако и процесне и исходне показатеље објашњен је у наставку.

## **2. Праћење (мониторинг) имплементације ССС**

Систем за праћење и процену резултата треба да обухвати све фазе у спровођењу Стратегије:

- праћење ефикасности спровођења дефинисаних активности у оквиру Стратегије (Input, Process and Output Monitoring);
- процена успешности остварења основних и секторских циљева постављених Стратегијом (Outcome and Impact Monitoring and Evaluation);
- праћење нивоа, тренда и профила сиромаштва у циљу правовременог (у случају потребе) редефинисања појединих сегмената Стратегије;
- омогућавање учествовања сиромашних у спровођењу ССС;
- увођење одговорности за резултате учесника у примени Стратегије.

### **2.1. Постојећа истраживања/индикатори од интереса за праћење сиромаштва**

Доминантно коришћен извор података за праћење нивоа сиромаштва је Анкета о потрошњи домаћинстава Савезног завода за статистику (СЗС) и Републичког завода за статистику и информатику Републике Србије (РЗСС). Анкета даје детаљну слику прихода и расхода домаћинстава и основне податке о демографској структури домаћинстава са могућношћу кварталног праћења.

Као линија сиромаштва уобичајено су коришћене следеће дефиниције:

- потрошачка корпа четворочлане породице (само храна, публикује СЗС);
- просечна потрошачка корпа РЗСС;
- минимална корпа РЗСС;
- минимална егзистенцијална корпа Светског програма за храну;
- разни доларски per capita износи (\$1, \$2 и \$4), са или без PPP корекције;
- релативне мере сиромаштва (60% медијане прихода домаћинстава).

На бази ових параметара израчунавали су се проценат и број сиромашних, степен неједнакости у расподели, територијална дистрибуција сиромашних итд.

#### **2.1.1. Актери у прикупљању података од интереса за праћење сиромаштва**

Основни актери у прикупљању података су:

- статистички заводи;
- систем здравствене заштите;
- Народна банка;
- регистри ресорних министарстава (систем социјалне заштите, образовни систем...).

Одређен број независних истраживачких агенција и института ангажован је на редовним или повременим анкетама о сиромаштву и економском статусу

популације, односно појединих група, економским трендовима или другим показатељима релевантим за праћење сиромаштва.

Поред поменутих актера, један број међународних хуманитарних и развојних агенција такође је укључен било у директно прикупљање података на терену или у ангажовање локалних истраживачких агенција у циљу праћења сиромаштва и положаја укупне популације у Србији, а чешће појединих угрожених група. Примери су:

- WFP и UNHCR који спроводе периодичну анкету економског положаја избегличке популације и годишњу процену хуманитарних потреба у храни, такође, FAO је периодично ангажована на истраживањима прехранбене сигурности популације;
- UNICEF и WHO спроводе повремено (вишегодишњи интервал) више-индикаторско истраживање здравствене ситуације популације и, посебно, потхрањености деце (Multiple Indicator Cluster Survey, MICS);
- Локалне невладине организације (Извештај о стању људских права у СЦГ, Београдски центар за људска права, Србија крајем 80-их, 90-их, 2000, Институт за друштвене науке, Сервис персоналних асистената у Србији, ЦИЛ).

### **2.1.2. Разне методологије праћења сиромаштва**

Постоје два основна проблема у истраживању сиромаштва. Први представља методолошка отвореност дефинисања сиромаштва, арбитарност у постављању стандарда линије сиромаштва и комплексност устројавања система који ефикасно и недвосмислено указује на трендове сиромаштва. Други проблем чине расположивост и квалитет података.

Постоји посебна осетљивост јавног мњења према разним дефиницијама и нивоима сиромаштва који се појављују у новијим истраживањима сиромаштва. Како би се избегла могућност манипулације, односно омогућила отвореност и транспарентност у праћењу нивоа сиромаштва, потребан је консултативни процес експерата у постављању основних дефиниција линије сиромаштва. Од неколико могућих приступа и дефиниција потребно је изабрати ону која је отпорна на методолошке манипулације и за коју се може обезбедити упоредивост у времену. Пожељно је да дефиниција не буде методолошки сложена. Сличан приступ је добродошао и у дефинисању осталих кључних индикатора праћења сиромаштва и успешности Стратегије.

Посебна пажња потребна је при дефинисању сиромаштва као вишедимензионалног феномена. Поред економског приступа, остали бројни аспекти сиромаштва биће обухваћени сетом индикатора Миленијумских развојних циљева, као и специфичним партиципативним и социолошким истраживањима.

### **2.1.3. Проблеми са постојећим изворима података**

Доминантан редован извор података за праћење ефеката Стратегије за смањење сиромаштва пружа званична статистика кроз своја редовна истраживања. Постојећи статистички систем је дуго година трпео услед изолованости, недовољног финансирања и одливања кадрова. Такође, добар број истраживања изводи се по методологији која не уважава значајне промене економског система у земљи (услед транзиције и реформи, раста приватног сектора који није обухваћен на одговарајући начин).

Видљив је и недостатак редовних квалитативних истраживања (ставова и очекивања становништва, узрока сиромаштва...). Посебно је видљив недостатак редовних истраживања партиципативног карактера којима се боље осветљавају квалитативни аспекти и у исто време омогућава подстицање сиромашне популације да учествује и изрази своје приоритете у решавању питања сиромаштва.

Питање ревизије система статистичких истраживања адресирано је израдом новог Мастер плана статистичких истраживања и конкретног акционог плана за спровођење ревизије истраживања (предложено од стране СЗС и РЗС Србије и Црне Горе). Овај план препознаје већину досадашњих критика и предвиђа ревизију великог броја истраживања. Поред овога, план предвиђа и генерално кадровско и технолошко побољшање статистичког система. У анализи ситуације и изради плана статистички систем имао је веома значајну помоћ реномираних међународних статистичких организација (EUROSTAT, реномиране статистичке агенције појединих земаља...). Ова стручна и финансијска помоћ наставља се и у актуелном периоду реформе система.

Веома значајан извор података о сиромаштву јесте и мрежа општинских центара за социјални рад. Недостатак је непостојање јединственог информационог система који би омогућио редовне и промптне обраде и специфичне извештаје о актуелном статусу сиромашних породица и лица. Такође, недостаје већа повезаност локалних центара и осталих локалних актера који прикупљају/поседују податке релевантне за праћење нивоа сиромаштва.

Уочљиво је одсуство редовних и упоредивих истраживања која у фокусу имају праћење положаја посебно угрожених група (избеглица и расељених, Рома, корисника социјалних трансфера...). Официјелна истраживања и извори података такође често нису репрезентативни за ове групе становништва.

## **2.2. Дефинисање система за праћење примене и резултата Стратегије за смањење сиромаштва**

### **2.2.1. Дефинисање скупа индикатора сиромаштва**

Основни скуп исходних индикатора требало би да омогући увид у ефекте примене Стратегије, ниво и тренд кретања сиромаштва по разним димензијама (економски статус, образовање, здравље...). При дефинисању основног сета индикатора сиромаштва кренуће се од основних показатеља постављених

**Миленијумским развојним циљевима.** Миленијумски циљеви су глобално постављени декларацијом Генералне Скупштине UN и прихваћени од стране већине земаља света. Поједини показатељи претрпеће незнатне измене услед специфичности региона (на пример, стопа оболелих и умрлих од маларије није укључена). Стопа сиромаштва ће се обрачунавати на основу неколико основних линија сиромаштва (национална линија сиромаштва дефинисана корпом добара и услуга, линија дефинисана са 60% медијане прихода домаћинства).

Миленијумски развојни циљеви и препоручени сет индикатора омогућавају увид и праћење сиромаштва као вишедимензионалног феномена, будући да обухватају бројне аспекте сиромаштва (право на образовање, здравље, родну равноправност, здраву животну средину...) поред основног индикатора броја сиромашних. Истовремено, миленијумски показатељи афирмишу аспект људских права. При креирању основног сета индикатора коришћене су и препоруке дате документом «Смернице за приступ Стратегијама за смањење сиромаштва заснован на људским правима», Канцеларија Високог комесара за људска права UN.

Један од основних показатеља успеха Стратегије биће број лица испод националне линије сиромаштва. Ова дефиниција полази од корпе хране неопходне за егзистенцију, уз процену неопходних осталих производа и услуга, применом Енгеловог метода, који је коришћен у актуелном истраживању животног стандарда становништва<sup>80</sup> (АЖС, Министарство за социјална питања републике Србије). У циљу обезбеђења упоредивости са земљама ЕУ, предлаже се и линија сиромаштва утврђена као 60% медијане прихода по члану домаћинства.

Поред основних индикатора сугерисаних Миленијумском декларацијом, постоји скуп важних додатних показатеља које је потребно укључити. Предвиђени су основни ниво/типови груписања индикатора (пол, тип домаћинства, регион...). Неопходно је индикаторе груписати и пратити по појединим посебно угроженим групама (примаоци социјалне помоћи, расељени и избегли, Роми, особе са инвалидитетом...).

### **Дефинисање секторских индикатора (процесни и исходни)**

Поред основних исходних индикатори који су сугерисани Миленијумском декларацијом, потребно је дефинисати специфичне исходне показатеље који омогућавају праћење остварења стратешких и оперативних циљева појединих сектора.

Потребно је дефинисати и секторске процесне чиниоце који омогућавају праћење спровођења Стратегије. Процесни индикатори и динамика праћења изводе се на основу матрице конкретног плана активности сваког сектора и предвиђају праћење циклуса примене ССС.

---

<sup>80</sup> Оцењује се просечна укупна потрошња домаћинства која троше храну на нивоу претходно дефинисане егзистенцијалне корпе хране. На овај начин се из конкретних података Анкете о потрошњи домаћинства израчунава непознати удео непрехрамбене потрошње и укупан ниво линије сиромаштва.

*Процесни индикатори обухватају праћење примене Стратегије од почетка поједине активности (степен улагања у поједине секторе који имају утицај на смањење сиромаштва), преко праћења конкретних реформских токова (промене у законодавственој сфери...) и праћења спровођења конкретних пројеката и активности у склопу ССС, до постизања непосредних резултата активности (нпр. «број лица која су прошла обуку за дефицитарна занимања»).*

*Исходни индикатори везани су за постизање декларисаних циљева Стратегије и појединих сектора (нпр. нижа стопа сиромаштва у ромској популацији или нижа стопа незапослености становништва)*

На основу бројних захтева које систем индикатора треба да испуни, као и на основу бројних сугестија од стране релевантних државних институција, цивилног друштва, међународних развојних партнера, као и осталих актера процеса развоја ССС, сугерисан је прелиминарни сет индикатора који је приложен у Анексу. Сет индикатора је веома обиман, постоји преко 100 исходних и преко 160 процесних индикатора. Обимност је последица потребе вишедимензионалног посматрања сиромаштва и посебно, сложености праћења Стратегија које у спровођењу укључују велики број сектора и институција. Процена показује да је постојећим изворима података или уз мање модификације могуће обезбедити око 60% исходних индикатора и око 80% процесних индикатора (нпр. процесни индикатори у добром броју случајева свде се на потребне промене и израду нових закона што је лако верификовати). Листа индикатора није коначна. После систематске анализе расположивости података<sup>81</sup> (регуларност, квалитет, релевантност) листа ће бити додатно ажурирана.

### **2.2.2. Извори података и захтеви према статистичком систему, алтернативни извори**

#### **Ревизија постојеће Анкете о потрошњи становништва, омогућавање примене стандардних методологија праћења сиромаштва**

Искуства у примени напредних метода анализе сиромаштва<sup>82</sup> потребно је уградити у регуларне механизме праћења феномена сиромаштва. Најпогодније је донекле модификовати постојећу Анкету о потрошњи домаћинства (АПД)<sup>83</sup>. На овај начин би се обезбедио неопходан редован периодични обрачун нивоа сиромаштва према дефинисаној линији сиромаштва, дистрибуција сиромаштва према специфичним обележјима (регион, тип домаћинства, демографске, социо-економске карактеристике лица, пол, угрожене групе...). Такође је неопходно обезбедити и анализе расподеле и неједнакости (децилне анализе, Gini коефицијенти по разним групама...). У циљу спровођења овог захтева формиран је тим статистичких експерата који ће радити на овој проблематици

<sup>81</sup> Тренутно се спроводи анализа предложеног сета индикатора и постојања одговарајућих извора, као и могућих алтернативних решења.

<sup>82</sup> Веома снажну батерију метода анализе сиромаштва демонстрирала је Анкета о животном стандарду становништва у Србији (Министарство за социјална питања Републике Србије уз стручну и финансијску подршку Светске банке).

<sup>83</sup> Анкета о потрошњи домаћинства (АПД), редовно анкетно истраживање Републичког завода за статистику Србије.

са циљем да пружи конкретне сугестије и решења која је потребно уградити у редовно статистичко истраживање (нови АПД).

### **Анализа и ревизија постојећег Мастер плана статистичких истраживања у складу са захтевима за праћење остварења циљева Стратегије и Миленијумских циљева**

Како је основни сет исходних индикатора покушао да у највећој мери преузме препоруке и дефиниције из сета Миленијумских развојних циљева, једна од важних активности биће и сагледавање расположивости извора података и капацитета за ревизију постојећих и увођење нових извора података. У претходој тачци поменуто је креирање тима статистичких експерата који ће такође бити задужени за израду студије о расположивости извора података за поменуте сврхе. Студија треба да понуди конкретан акциони план ревизије постојећих статистичких истраживања како би се омогућило квалитетно праћење остварења MDG и CCC циљева.

### **Подстицање развоја алтернативних мрежа за прикупљање података**

У бројним разговорима са представницима стручне јавности потврђена је потреба развоја и коришћења алтернативних извора података. Статистички систем тешко прати популацију која није социјализована, нема стално место боравка и тешко се обухвата редовним евиденцијама и истраживањима. Неопходно је подржати локалне иницијативе за прављење евиденције сиромашних посебно у општинама са високим очекиваним стопама сиромаштва. Акцент је на повезивању локално расположивих извора података (локалне берзе рада, центри за социјални рад, евиденције великих предузећа у реструктурирању, локални органи власти, НВО) и креирању јединствене базе података о сиромашним породицама/лицима у општини. Потребан је подстицај развоју јединственог информационог система мреже локалних центара за социјални рад и активнији теренски рад радника центара за социјални рад.

Треба поменути и да Институт за здравствену заштиту заједно са UNICEF чини напоре у организовању система за праћење раста и развоја деце који је би био јединствен извор података. Веома би користило и поновљено MICS истраживање у организацији UNICEF које би пружило специфичне здравствено-образовне информације о дечијој популацији и популацији мајки у Србији.

Праћење посебно угрожених група становништва (примаоци социјалне помоћи, расељени и избегли, Роми, особе са инвалидитетом...) представља подухват који није могуће учинити без стручне и финансијске помоћи међународних развојних партнера и активнијег учешћа невладиних организација са искуством у истраживању и контактима са овим групама. Невладин сектор поседује капацитет за развој алтернативних извора података, организовање широке мреже за праћење и примену специфичних процедура као што су партиципативни мониторинг и специфични облици социо-мониторинга и праћења квалитативних аспеката активности у склопу Стратегије, а на нивоу локалне заједнице.



*У Србији од 2001. године постоји мрежа НВО под називом «Србија без сиромаштва» која окупља 20 локалних невладиних организација у 14 градова Србије. Између осталих активности, мрежа се бави и прикупљањем података о сиромаштву и угроженим групама.*

Такође, у појединим случајевима могу се ангажовати и независне професионалне истраживачке агенције способне за спровођење теренских истраживања и израду стручних евалуација.

### **Омогућење учешћа заинтересованих актера, цивилног друштва и посебно угрожених група у праћењу примене и резултата Стратегије**

Успех Стратегије у доброј мери зависи и од ефикасног и активног укључења цивилног друштва, локалних заједница и угрожених група (Рома, корисника социјалне помоћи, расељених и избеглих...) у процес примене и праћења Стратегије. Постоји неколико канала укључења ових група.

Први је **локално** организовање група за праћење примене и резултата Стратегије у оквиру општинских социо-економских савета. У оквиру ових група обавезно би било учешће представника цивилног друштва и угрожених група. Поред овог облика организовања, локалне невладине организације могу знатно ојачати капацитет за праћење примене и резултата Стратегије организовањем посебних тематских група за праћење (социолошки аспекти, буџетско/финансијско праћење, партиципација сиромашних и друго).

Други канал укључења је **на националном нивоу**, подразумева директно учешће представника цивилног друштва и угрожених група у националној радној групи невладиних организација и цивилног друштва, и директно учешће у централном националном тиму за праћење примене и резултата Стратегије.

Такође, подршка би се пружила и организовању редовних партиципативних истраживања која би омогућила прикупљање и систематизовање мишљења припадника сиромашних категорија становништва о примени и резултатима Стратегије. Ова истраживања понудила би и иновативне правце развоја и примене Стратегије засноване на партиципацији и мишљењу сиромашних.

### **Улога цивилног друштва и НВО сектора у праћењу примене и резултата Стратегије**

На претходним странама истакнут је капацитет невладиног сектора у организовању истраживачке мреже која би се ангажовала у појединим облицима праћења ССС. Пожељно је да се процедуре прикупљања података и формати извештавања са терена стандардизују/унификују како би се постигли већи обухват, бољи квалитет и упоредивост података разних актера који би учествовали у праћењу Стратегије. Овим би се омогућила већа транспарентност активности у склопу Стратегије и боља мотивација локалне заједнице да активно учествује у спровођењу Стратегије. Потребна је подршка у развијању специфичних процедура прикупљања и обраде података прилагођених тако да их могу применити заинтересовани актери локалне заједнице, односно локалне организације.

*У циљу дефинисања прихватљивих и ефикасних метода конкретног укључења угрожених група и локалних заједница у процес праћења Стратегије, подржана су четири пројекта локалних невладиних организација у области праћења примене и резултата Стратегије (АРДИ Београд, Ресурс центар Ниш, Отворени универзитет и Отворене перспективе, Суботица). Такође, UNICEF тренутно спроводи партиципативно истраживање сиромаштва деце у Србији. Ови подухвати, уз уважавање претходних искустава, даће солидну базу за креирање предлога сета партиципативних и анкетних истраживања угрожених група у Србији. Кључни актери у спровођењу ових истраживања требало би да буду невладине организације.*

Постоји заинтересованост цивилног друштва и НВО сектора да учествује у процесу праћења формирања приоритета и трошењу буџета на локалном нивоу. Нови Закон о буџетском систему предвиђа стандардизацију номенклатура и омогућава квалитетно извештавање. Потребно је заговорати и омогућити приказ потрошње локалног буџета по пројектном принципу, како би се омогућило праћење улагања средстава у конкретне планиране и спроведене активности у локалној заједници. Посебно место имају истраживања јавних расхода (*Public Expenditure Tracking Surveys*) у која би се на локалном нивоу активно укључила мрежа невладиних организација.

*Public Expenditure Tracking Surveys (PETS) су истраживања која се базирају на праћењу финансијског тока јавних расхода све до крајњег корисника добара или услуга, утврђујући евентуалну неодговарајућу или неефикасну употребу буџетских средстава.*

### **2.2.3. Евалуација спровођења и успеха ССС**

Предвиђена је редовна годишња евалуација примене и резултата Стратегије у свим досада дефинисаним секторима. Пре свега, сагледаће се процес примене Стратегије у смислу финансиских показатеља, односно средстава алоцираних и потрошених у појединим сегментима/пројектима Стратегије. Следи процена степена извршења планираних активности према основним процесним индикаторима који су претходно дефинисани. У значајном броју случајева потребно је утврдити степен извршених институционалних и законодавених промена (уз квалификовање степена спровођења новодонетих закона).

Потребно је начинити и избор области и активности од посебног интереса које ће се посебно, дубински евалуирати у току или на крају циклуса примене Стратегије. Имајући у виду ангажовање значајних ресурса за сваку поједину евалуацију, потребно је на бази одређених критеријума (висок значај за смањење сиромаштва, извршено велико улагање у специфичну активност...) изабрати приоритете у динамици евалуација појединих области. Очекује се експертска помоћ Светске банке у спровођењу великог броја евалуација (Вишедимензионалност сиромаштва у Србији, Утицај промене тарифног система електричне енергије на сиромаштво, Евалуација реформе социјалног система, Мапа сиромаштва у Србији...), као и укључење локалних експерата и истраживачких агенција у процес евалуације Стратегије.

Веома је важно увођење праксе тестирања, симулација ефеката примене нових мера и политика које утичу на групе угрожене сиромаштвом. Примери су анализа утицаја поскупљења струје на ниво сиромаштва и анализа промене броја корисника МОП помоћи у зависности од критеријума одобравања помоћи.

По сагледавању свих расположивих извора података и потребе за посебним евалуацијама, креираће се интегрисани план прикупљања података и спровођења евалуација.

#### 2.2.4. Организација система за праћење

Предвиђена је секторска организација тимова за праћење Стратегије. Кључна ресорна министарства (за социјална питања, здравство, образовање...) именовала би особе (односно, уколико је могуће, мале тимове) задужене за праћење примене и резултата Стратегије. Ово не мора да значи отварање нових радних места. Очекује се да министарства већ имају експерте задужене за планирање и анализу који представљају прави избор за креирање радне групе за праћење Стратегије. Радна група би требало да укључи и експерте из званичног статистичког система. У великом броју земаља званична статистика је основно тело задужено за праћење индикатора миленијумских циљева.

У посебној радној групи би се нашли и експерти представници цивилног друштва и синдиката. Претпоставља се оснаживање мреже невладиних организација које би покривале праћење локалних буџета, партиципативни мониторинг и анкетна истраживања са фокусом на социолошки/психолошки аспект Стратегије. Радна група невладиног сектора делегирала би једног члана Централног националног тима за праћење примене и резултата Стратегије.

На локалном нивоу треба подстаћи формирање радних група за праћење Стратегије, у оквиру социо-економских савета општина. Пожељна је експертска структура радних група уз укључење локалних представника цивилног друштва, угрожених група и релевантних локалних институција (заводи за запошљавање, здравствене установе...).

*Један облик конкретног локалног организовања радне групе за праћење и процену резултата Стратегије сугерисан је пројектом «Активно укључивање локалне заједнице Звездаре у процес процене и праћења резултата имплементације ССС». Пројекат је спровела неваљдина организација АРДИ, Београд, у склопу Локалних иницијатива ССС. До предлога начина локалног организовања дошло се на основу више консултативних састанака са представницима релевантних локалних институција и представницима угрожених група.*

Локалне радне групе за праћење би имале представника у Саветодавном одбору локалних власти који би директно био и члан Централног националног тима за праћење примене и резултата Стратегије. Поред овог представника, чланови Централног тима би били и представници основних угрожених група.

Посебну функцију имао би централни тим за праћење примене и резултата Стратегије. Основну структуру централног тима чинило би неколико чланова задужених за координацију секторских тимова за мониторинг и евалуацију, прикупљање секторских извештаја радних група и израду синтетичких извештаја о примени и резултатима Стратегије, покривање специфичних сегмената мониторинга и медијску комуникацију и комуникацију са управљачким тимом за примену ССС. У проширеном саставу налазили би се представници појединих саветодавних одбора односно радних група (представник радних група локалних власти, представник цивилног

друштва/угрожених група и још неколико представника појединих релевантних интересних група/институција). Централни тим редовно би се двомесечно састајао у проширеном саставу (по потреби и чешће).

Редовни извештаји о спровођењу ССС ће се квартално достављати Народној скупштини Републике Србије, која ће разматрати и годишњи извештај о спровођењу и резултатима Стратегије.

