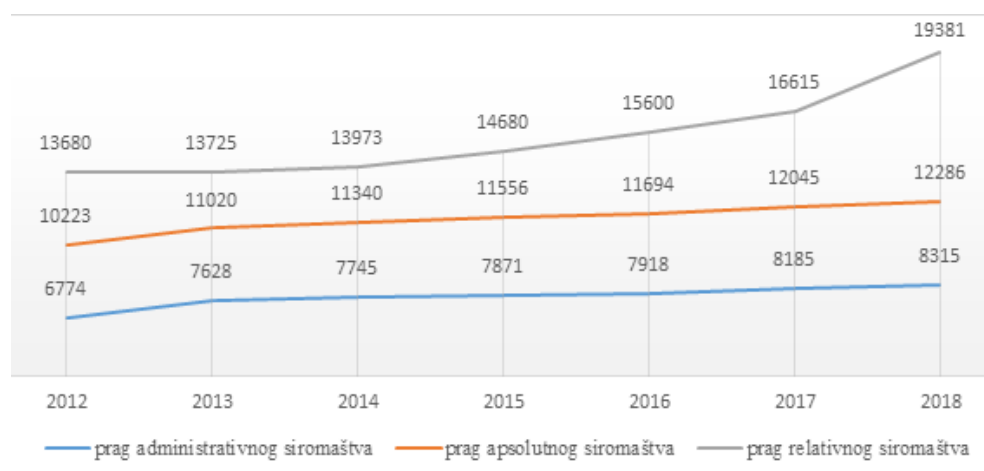


Socijalne karte – bezizlaz iz siromaštva

Autorka: Sarita Bradaš

U izveštajima Evropske komisije o napretku Republike Srbije u oblasti socijalne uključenosti i zaštite iz godine u godinu ponavlja se ista ocena: obuhvat i adekvatnost novčanih davanja nedovoljni su da pokriju osnovne potrebe. Drugim rečima: većina siromašnih ne ostvaruje pravo na socijalnu novčanu pomoć, a oni koji to pravo ostvaruju ni uz novčana davanja ne mogu da zadovolje ni osnovne potrebe. Razlog za mali obuhvat i neadekvatnost davanja je vrlo nisko postavljena linija administrativnog siromaštva u odnosu na liniju apsolutnog i relativnog siromaštva (slika 1)¹. Prag administrativnog siromaštva u posmatranom periodu niži je za trećinu od praga apsolutnog siromaštva što znači da osoba koja je ostvarila pravo na novčanu socijalnu pomoć ne može da zadovolji osnovne egzistencijalne potrebe, a da bi dostigla liniju relativnog siromaštva potreban joj je dvostruki iznos socijalne pomoći. Jaz između praga administrativnog i apsolutnog siromaštva povećava se sa brojem članova domaćinstva, pa je porodici sa dvoje odraslih i detetom do 14 godina koja je u 2018. godini ostvarila pravo na socijalnu pomoć u iznosu 14.967 dinara nedostajalo skoro još toliko da bi dostigli granicu od 27.029 dinara koliko je iznosila linija apsolutnog siromaštva za tročlanu porodicu.



Slika 1. Prag siromaštva u Srbiji u periodu 2012-2018. (u dinarima)

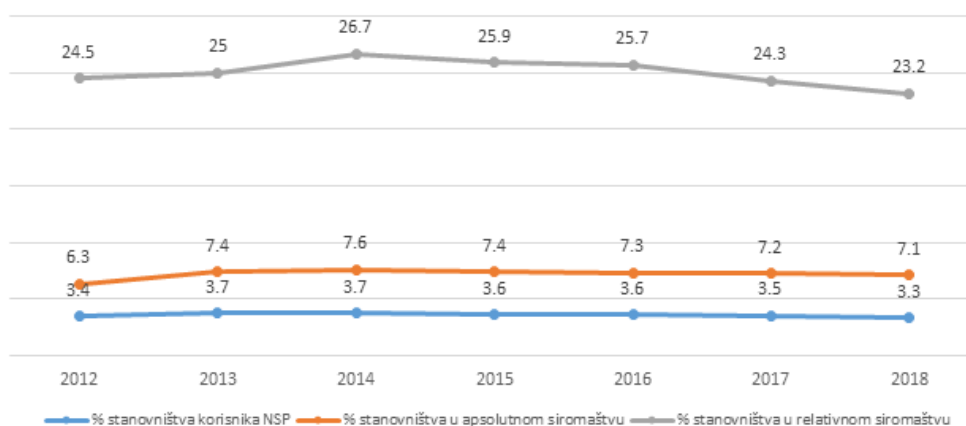
¹ Administrativna linija siromaštva definisana je kao prihodni cenzus i izražena je kao osnovica za utvrđivanje visine novčane socijalne pomoći, koja se šestomesečno usklađuje sa indeksom potrošačkih cena.

Linija apsolutnog siromaštva definisana je kao potrošnja neophodna za zadovoljavanje minimalnih životnih potreba. Određena 2006. i uvećava se na godišnjem nivou za iznos inflacije merene merene indeksom potrošačkih cena.

Linija relativnog siromaštva definisana je kao 60% medijane ekvivalentnog dohotka.

Poseban problem predstavlja to što je i linija apsolutnog siromaštva postavljena veoma nisko tako da i oni koji su i iznad te linije nisu u mogućnosti da zadovolje minimalne životne potrebe (hrana, obuća, odeća, stanovanje, zdravstvo, obrazovanje, troškove prevoza, rekreaciju, kulturu, ostala dobra i usluge). Troškovi minimalne potrošačke korpe, a koja je definisana kao „potrošnja domaćinstva, koja obezbeđuje održavanje života i radnog kapaciteta članova domaćinstva“² u 2018. godini u proseku su iznosili 36.629,78 dinara, ili za 39,5% više od sredstava koji se „priznaju“ tročlanjoj porodici koja je u apsolutnom siromaštvu kao neophodna za zadovoljavanje minimalnih životnih potreba.

Kakav je obuhvat siromašnih odnosno da li pomoć dobijaju svi oni kojima je potrebna posredno smo mogli da zaključimo iz analize odnosa administrativnog i apsolutnog/relativnog praga siromaštva. Podaci o učešću siromašnih u ukupnom stanovništvu (slika 2) ukazuju na visoku grešku isključenosti tj, da najveći broj siromašnih nema pristup socijalnoj pomoći, a samim tim na neefikasnost programa socijalne zaštite. Umesto da se povećava, učešće korisnika novčane socijalne pomoći se smanjuje od 2013. godine iz godine u godinu pa je u 2019. iznosilo svega 3,1%.



Slika 2. Učešće korisnika novčane socijalne pomoći, apsolutno i relativno siromašnih u ukupnom stanovništvu u Srbiji u periodu 2012-2018. (u %)

Podaci o niskom obuhvatu i neadekvatnosti novčanih socijalnih davanja treba da budu signal donosiocima odluka da je potrebno preduzeti mere kako bi se stanje promenilo iskazivanjem opredeljenja i uspostavljanjem zakonodavnog okvira. Bez-malo dve godine je prošlo od organizovanja javne rasprave o Nacrtu strategije socijalne zaštite i tri godine od javne rasprave povodom izmena Zakona o socijalnoj zaštiti, a da do danas nije usvojen ni jedan od dokumenata koji treba da unaprede oblast socijalne zaštite. U Srbiji na početku 2021. godine i dalje nemamo u strateškom i zakonodavnom okviru ispunjenje ustavne garancije (član 69.) da građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu. Upravo suprotno, iako je preko dva miliona građanki/a u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, oko 1,6 miliona živi ispod praga rizika od siromaštva, oko pola miliona u apsolutnom siromaštvu, a deca su starosna grupa koja je najugroženija, broj onih koji su u sistemu socijalne zaštite smanjuje se iz godine u godinu. Broj korisnika novčane socijalne pomoći u 2019. godini bio je 226.897 i u odnosu na 2012. godinu smanjen je za 10% dok je broj korisnika dečijeg dodatka u odnosu na 2012. godinu smanjen za 28% i iznosio je 226.289.

2 Republički zavod za statistiku: Izvod iz metodologije izrade potrošačke korpe, 2010., strana 2., dostupno na internet adresi: http://mtt.gov.rs/download/izvod-iz-metodologije-izrade-potrosacke-korpe/izvod_iz_metodologije_izrade_potrosacke_korpe_2010.pdf

Međutim, umesto usvajanja dokumenata koji će uspostaviti sistem socijalne zaštite tako da svaka osoba kojoj je to potrebno ostvari pravo na socijalnu pomoć i to takvu da omogući, ne samo zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti već i dostojanstven život, pred poslanicima Skupštine Srbije se našao Predlog zakona o socijalnoj karti. Donošenje Zakona o socijalnim kartama pre izmena sistema socijalne zaštite bilo bi razumljivo kada bi takav zakon imao za cilj da se utvrdi koji pojedinci i porodice su ugrožene kako bi se omogućilo priznavanje njihovih prava radi uključivanja u programe podrške. Navedeno bi podrazumevalo prikupljanje informacija iz različitih baza podataka kako bi se obezbedili ažurni podaci ne samo o korisnicima programa socijalne pomoći, već i o opštoj populaciji.

Već u članu 2. Predloga zakona o socijalnoj karti jasno je da predlagač nema nameru da identifikuje sve one u socijalnoj potrebi budući da je „Socijalna karta [je] jedinstveni registar koji sadrži podatke o pojedincu i sa njim povezanih lica o socijalno-ekonomskom statusu, podatke o vrsti prava i usluga iz socijalne zaštite koje lice koristi ili je koristilo“ (stav 1, tačka 2), a pojedinac je „korisnik prava i usluga iz socijalne zaštite, kao i lice u postupku ostvarivanja prava“ (stav 1, tačka 5) dok je „Korisnik prava i usluga iz socijalne zaštite [je] lice koje koristi ili je koristilo pravo u skladu sa propisima iz oblasti socijalne, dečije i boračko-invalidske zaštite“ (stav 1, tačka 4)³. Vrlo je neobično obrazloženje zašto se ne prikupljaju podaci o opštoj populaciji: „S obzirom da se u registru Socijalna karta ne nalaze podaci o svim stanovnicima Republike Srbije, nije moguća proaktivnost u punom obimu, a što je bila jedna od opcija koja je odbačena zbog zaštite prava na zaštitu ličnih podataka“⁴. Iz navedenog obrazloženja mogli bismo zaključiti da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ne važi jednako za sve (korisnike i ne-korisnike socijalne zaštite), a predlagač nije dao obrazloženje zašto Zakon o zaštiti ličnih podataka onemogućava zaštitu ličnih podataka za opštu populaciju, ali omogućava za korisnike socijalnih usluga? Pored toga, najveći broj podataka nadležno ministarstvo preuzima iz Centralnog registra stanovništva u kojem se nalaze podaci za opštu populaciju. Suprotno Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti (član 54. stav 5. i član 55. stav 10.) u analizi efekata predlagač nije izvršio procenu uticaja obrade podataka na zaštitu podataka o ličnosti korisnika u sistemu socijalne zaštite.

Zašto se onda donosi ovakav zakon? Iz obrazloženja Predloga zakona o socijalnoj karti saznajemo da je namera da se smanji greška isključenosti tek deklarativna, da ne postoji namera da se poveća obuhvat i adekvatnost davanja već da su i postojeći korisnici teret za budžet: „Budžetska sredstva za socijalnu zaštitu su velika, ali su ipak ograničena jer je broj korisnika veliki. U situaciji kada su sredstva ograničena, mora se voditi računa o prioritetima u socijalnoj zaštiti.“⁵ Koliko je tačna navedena tvrdnja, pored podataka o obuhvatu i adekvatnosti socijalnih davanja koji su prikazani, govori i poređenje izdvajanja za socijalnu zaštitu u Srbiji i EU izraženo kroz dva indikatora: procenat ukupnih troškova za socijalnu zaštitu u odnosu na BDP i troškovi po stanovniku u standardima kupovne moći (navedeni troškovi uključuju penzije i zdravstvenu zaštitu). U 2018. godini prosek zemalja EU 27 za troškove socijalne zaštite iznose 27,9% BDP ili 8708,5 PPS, a za Srbiju 19,4% BDP i 2475,58 PPS respektivno⁶.

Predlagači imaju vrlo specifično razumevanje pravednosti: „Pravednija raspodela se postiže na način da će prava ostvarivati samo oni kojima je pomoć potrebna i koji ispunjavaju uslove, i biće isključeni svi oni koji su „greškom“ uključeni u prava.“⁷ pri

3 Predlog zakona o socijalnoj karti, dostupno na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250121/250121-vest11.html>

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Izvor podataka Eurostat ESSPROS database

7 Predlog zakona o socijalnoj karti, op. cit. str. 3

čemu se ne navodi ni jedan podatak o grešci uključenosti. Pomoć je potrebna svima koji ne mogu da zadovolje osnovne egzistencijalne uslove, ali država Srbija kao ne-socijalna država se izuzima iz obaveze da kroz socijalnu politiku obezbedi materijalna i nematerijalna dobra za dostojanstven život što je široko prihvaćena definicija pravednosti. Pervertirano razumevanje pravednosti koje nam je ponuđeno kroz obrazloženje Predloga zakona svodi se na: uzmi od siromašnih da bi dao siromašnjim. U prilog tome je i više puta pomenut razlog donošenja zakona - sprečavanje zloupotreba. Poslednji pokušaj sprečavanja zloupotreba bilo je usvajanje izmena Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom kada se država obračunala sa „trudničkom mafijom“ na način da je umanjila prava trudnica i porodilja. Čini se da će ista država ostvariti cilj obračuna sa „sirotinjskom mafijom“ donošenjem Zakona o socijalnoj karti.

Uprkos tome što su organizacije civilnog društva u toku javne rasprave⁸ ukazale da postojeći zakonodavni okvir omogućava uspostavljanje ovakvog registra budući da Zakon o elektronskoj upravi propisuje da organi uspostavljaju i vode registre i evidencije u elektronskom obliku u skladu sa zakonom, kao i da organ prikuplja, obrađuje i čuva podatke u registrima i evidencijama u elektronskom obliku, u obrazloženju Predloga zakona se ničim utemeljeno tvrdi: „Ne postoje propisi kojima se može postići uspostavljanje registra Socijalna karta.“⁹

Predlogom zakona je predviđeno da se isti podaci preuzimaju iz različitih registara pa se tako podaci o imovini preuzimaju iz Centralnog registra stanovništva, registra Poreske uprave i registra Republičkog geodetskog zavoda (član 15, stav 1, tačke 1,5 i 6). Šta će se desiti u slučaju neusaglašenosti podataka, a do koje može da dođe zato što podaci iz različitih registara nisu tačni ili ažurirani u Predlogu zakona se ne navodi. Neusaglašenošću, kako se to određuje u članu 17., smatra se promena podataka koji su od uticaja na ostvarivanje prava, što će omogućiti, kako se navodi u obrazloženju Predloga zakona, službeno postupanje „na osnovu podataka iz registra za ona lica koja su bila iz nekog razloga „odbijena“, a u međuvremenu se neki od podataka od uticaja na pravo promenio“ kao i „ukidanja prava na osnovu promena u podacima koji pristižu u registar iz eksternih registara.“ Suprotno članu 96. Zakona o socijalnoj zaštiti kojim je predviđeno da se Centar za socijalni rad preispituje uslove za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć u maju, na osnovu prihoda korisnika prava ostvarenih u prethodna tri meseca, sada će se, kako se to navodi u obrazloženju, podaci u registru Socijalna karta ažurirati u realnom vremenu, pa će se „promena neke činjenice u statusu od značaja za prava lica odmah prikazati kroz notifikaciju koja će jasno biti izražena. Po toj notifikaciji mora da se postupi i da se ostavi zapis o njenom razrešenju“.

Podaci koji se prikupljaju o pokretnoj imovini korisnika socijalne zaštite detaljniji su od podataka o pokretnoj imovini koju Agencija za sprečavanje korupcije traži od javnih funkcionera. Do predlaganja ovog zakona nismo znali da siromašni raspolažu arsenalom oružja pa ih treba obezoružati (lišiti socijalne zaštite) tako što će se iz baze podataka Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) preuzeti podaci „o oružju (o vlasniku oružja - ime i prezime, JMBG; o oružju - marka, model, fabrički broj i godina registracije)“¹⁰. Podaci preuzeti iz baze MUP o vozilima (registarska oznaka, vrsta, marka, tip, komercijalna oznaka/model, radna zapremina, snagu motora, godina proizvodnje i važenje registracije) verovatno će eliminisati one koji po socijalnu pomoć dolaze audijima ili džipovima¹¹.

8 A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava i Share fondacija Komentari na Nacrt zakona o socijalnoj karti, dostupno na http://www.a1initiative.org/wp-content/uploads/2019/07/Komentari-na-Nacrt-zakona-o-socijalnoj-karti_A11-i-Share-fondacija.pdf

9 Predlog zakona o socijalnoj karti, op.cit. str. 3

10 Ibid, član 15, stav 1, tačka 3

11 Ibid.

Sa druge strane ignorisani su komentari na Nacrt zakona¹² da nije predviđeno prikupljanje svih podataka koje imaju centri za socijalni rad kao što su podaci o ostvarivanju prava na adekvatno stanovanje (podaci o tome da li korisnik stanuje u uslovnom ili neuslovnom smeštaju, da li stanuje u kolektivnom centru, neformalnom naselju ili drugom obliku stanovanja). Ne prikupljaju se ni podaci o (ne)adekvatnosti pristupa javnim uslugama npr. zdravstvu ili obrazovanju.

Međutim, prikupljaju se podaci koji ni na koji način ne mogu da se dovedu u vezu sa socioekonomskim statusom korisnika: istorija promena prebivališta/boravišta (grad, opština, naseljeno mesto, ulica, kućni broj, sprat i broj stana) i datum, mesto, opština/grad zaključenja braka.

Vrste podataka koji se prikupljaju, a i onih koje se ne prikupljaju pokazuju da je namera predlagača da suzi krug postojećih i budućih korisnika, a ne da utvrdi stepen ugroženosti korisnika.

Bivši ministar za rad, zapošljavanje, boračku i socijalnu zaštitu nas je uveravao kako ćemo u Srbiju uvesti danski model socijalne karte: „Izabrali smo Dansku kao zemlju koja ima najsavršeniju socijalnu kartu i bukvalno želimo da ih kopiramo i onda će država prepoznati kome treba da da pomoć i to bez ikakvog apliciranja, već direktno onome kome treba,“¹³ Sve dansko u ministrovom obećanju izgubilo se u srpskom modelu socijalne karte. Krajnje je cynično da se u obrazloženju Predlogu zakona o socijalnoj karti našla i ovakva konstatacija kao rezultat dve studijske posete predstavnika nadležnog ministarstva institucijama Kraljevine Danske: „Analizirano je iskustvo Kraljevine Danske s obzirom da se nalazi u samom svetskom vrhu po pitanju izvršene digitalizacije servisa i usluga, odnosno razvoja elektronske uprave za svoje građane, kao i zbog visokog stepena pružanja usluga i visoke materijalne podrške građanima u socijalnoj sferi.“ Navešćemo samo nekoliko podataka koji ukazuju na razlike između Danske i Srbije kako po pitanju siromaštva tako i o efektivnosti socijalnih transfera (tabela 1). Prema podacima Ankete o prihodima i uslovima života (SILC) stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti u Srbiji je gotovo dvostruko veća nego u Danskoj, a stopa rizika od siromaštva je veća za 10,7 procentnih poena: Kada se prag siromaštva izrazi u uporedivim standardima kupovne moći (PPS) siromašni u Srbiji su 3,7 puta siromašniji od siromašnih u Danskoj (bez obzira da li je reč o jednočlanom domaćinstvu ili o domaćinstvu sa dvoje odraslih i dvoje dece). Zahvaljujući socijalnim transferima (u koji nisu uključene penzije) stopa rizika od siromaštva u Danskoj se smanjuje za 11,2%, a u Srbiji za svega 5,1%.

Tabela 1. Indikatori relativnog siromaštva u Danskoj i Srbiji (SILC 2019)

Indikator	Danska	Srbija
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti (u %)	16,3	31,7
Prag rizika od siromaštva za jednu odraslu osobu (u PPS ¹⁴)	13423	3643
Prag rizika od siromaštva za četvoročlano domaćinstvo (u PPS)	28188	7650
Stopa rizika od siromaštva (u %)	12,5	23,2
Stopa rizika od siromaštva pre socijalnih transfera (u %)	23,7	28,3
Efektivnost socijalnih transfera (u %) ¹⁵	11,2	5,1

Izvor podataka: Eurostat SILC Database

12 A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava i Share fondacija, loc.cit.

13 <https://www.istinomer.rs/analize/marljiv-rad-na-sistemu-socijalnih-karata-najavljenom-za-2018/>

14 PPS (Purchasing Power Standards) - standardi kupovne moći

15 Smanjenje stope rizika od siromaštva (u %) zahvaljujući socijalnim transferima. Računa se kao razlika između stope rizika od siromaštva pre i posle socijalnih transfera i iskazuje kao % u odnosu na stopu rizika pre transfera.

Nejasno je zašto nije analizirano iskustvo nama po modelu socijalne zaštite i nivou siromaštva mnogo bliže Crne Gore koja je pre par godina uvela sličan registar – registar socijalnih kartona¹⁶. Analiza uvođenja sistema socijalnih kartona¹⁷ u Crnoj Gori je pokazala da je u januaru 2015. godine zabeležen pad broja korisnika materijalnog obezbeđenja tako da je u decembru 2016. broj porodica korisnika materijalnog obezbeđenja bio za 34,2% manji u odnosu na broj iz januara 2015. godine. Istovremeno, povećan je broj žalbi izjavljenih na rešenja Centara za socijalni rad, tri puta više tužbi je bilo na rešenja Ministarstva rada i socijalnog staranja povodom žalbi izjavljenih na rešenja Centara za socijalni rad u odnosu na prethodnu godinu, a 94% tih tužbi usvojeno je kao osnovano.

Na kraju jedan podatak o ljudima koji žive pored i mimo nas: u svakom drugom domaćinstvu u romskim naseljima bar jedan ukućanin/ka ode u krevet gladan/na jer nemaju dovoljno novca da obezbede hranu¹⁸. Među njima su i oni koji primaju novčanu socijalnu pomoć i oni koji je ne primaju. A gladni su zbog ugrađene greške u sistemu socijalne zaštite.

16 Socijalni karton – informacioni sistem socijalnog staranja je elektronski sistem za procesuiranje, odobravanje, nadzor i reviziju socijalnih davanja (transfera); izveštavanje i poslovnu analitiku i statistiku

17 Institut alternativa (2017) Socijalni karton u Crnoj Gori: Korak ispred vremena?, dostupno na <http://media.institut-alternativa.org/2019/02/socijalni-karton.pdf>

18 UNDP, The World Bank, EU (2018) Roma at Glance – Serbia, dostupno na <https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/roma/regional-roma-survey-2017-country-fact-sheets.html>

