

Aleksandra M. Anić, Jelena R. Žarković

SIROMAŠTVO DECE U SRBIJI: OD PODATAKA DO POLITIKE

SAŽETAK

Cilj ovog rada je ispitivanje uzroka veoma visokog siromaštva dece u Srbiji kao i predlaganje politika koje bi smanjile njegov nivo. Stopa siromaštva dece u iznosu od 28,8% je među najvišima u Evropi i znatno je iznad prosečne stope za evropske zemlje (19,4%). Prva istraživanja pokazuju da je kriza izazvana virusom covid-19 imala veći negativan uticaj na porodice s decom, što samo dodatno usložnjava ovaj problem. Siromaštvo dece je nasledno s obzirom na to da postoji veća verovatnoća da će deca koja su odrasla u lošim socio-ekonomskim uslovima svoju decu odgajati u istim okolnostima.

Korišćenjem najnovijih podataka iz Ankete o prihodima i uslovima života i upotrebom probit metoda u radu, ocenjujemo verovatnoću da dete bude siromašno u zavisnosti od niza socio-ekonomskih karakteristika porodice: obrazovnog nivoa roditelja, njihovog statusa na tržištu rada, veličine i strukture domaćinstva, regiona i tipa naselja. Ispitujemo i uticaj poreske politike i socijalnih transfera na siromaštvo dece. Dosadašnja istraživanja su pokazala da naš sistem poreza i socijalnih naknada ima veoma mali redistributivni potencijal. Takođe, najnoviji podaci pokazuju da je ionako niska pokrivenost siromašne dece socijalnim naknadama dodatno smanjena poslednjih godina. Naše istraživanje analizira i posledice izmena Zakona o finansijskoj podršci porodicama s decom iz 2018. godine na siromaštvo dece. Pokazujemo da poslednje dve decenije smanjivanje siromaštva nije bilo visoko na agendi donosilaca odluka. Verovalo se da će pre svega ekonomski rast sam od sebe smanjiti broj osoba ispod linije siromaštva. Tako je s vremenom umanjen kapacitet redistributivnih politika u ublažavanju nejednakosti i siromaštva. Poslednje finansijskih naknada koje su namenjene porodicama sa decom u fokus su stavile natalitet umesto siromaštva, uprkos podacima o visokoj stopi siromaštva među decom. Bez obzira na primarni cilj, mere usmerene ka povećanju nataliteta doprinose i smanjivanju siromaštva, ali u javnom diskursu ova tema nikada nije pominjana. Kako su deca buduća produktivna baza društva, stavljanje problema siromaštva među njima u centar svih javnih politika trebalo bi da postane prioritet za donosiocce odluka u narednom periodu.

KLJUČNE REČI

siromaštvo dece,
kovid kriza, socijalna
politika

1. Uvod

Ulaganje u decu je važno zbog njihovog psiho-socijalnog razvoja, ali i za ekonomsku sigurnost zemlje s obzirom na to da su deca buduća produktivna baza društva. Transgeneracijski efekat siromaštva u detinjstvu znači da postoji veća verovatnoća da deca koja su odrasla u siromaštvu i svoju decu podižu u sličnim uslovima (Harper, Marcus Moore 2003: 535). Deca koja su odrasla u siromaštvu više su izložena bolestima i dostižu niži nivo obrazovanja, što umanjuje njihove šanse na tržištu rada (Bradshaw, Kenichi 2016: 1).

Istraživanja su pokazala da je uticaj roditelja važan za razvoj kognitivnih sposobnosti dece, ali jačina tog uticaja značajno varira između zemalja. Esping-Andersen (Esping-Andersen et al. 2002) ističe da je taj uticaj sistematski manji u skandinavskim zemljama, što se objašnjava velikim ulaganjima tih zemalja u decu i porodice sa decom. Drugim rečima, država svojim programima koji podržavaju porodice s decom uspeva da kompenzuje lošiji socio-ekonomski status određenih domaćinstava i tako umanjuje potencijalni negativni efekat koji bi ovakvo okruženje moglo da ima na decu koja rastu u takvim porodicama.

Stopa siromaštva dece u Srbiji je za skoro 10 procentnih poena iznad prosečne stope u zemljama Evropske unije (28, 8% naspram 19, 4%). Siromaštvo među decom takođe je iznad stope siromaštva opšte populacije (28, 8% naspram 24, 3%). Dosadašnja istraživanja su pokazala da su visoke stope siromaštva, kao i visoka nejednakost u Srbiji, posledica lošeg stanja na tržištu rada, malog obuhvata i malih iznosa socijalnih naknada, kao i niske progresivnosti poreza na dohodak građana (Žarković, Krstić, Arandarenko 2019: 13; Krstić, Žarković 2017: 153). Zbog odsustva progresivnosti, poreski sistem ima nizak redistributivni potencijal, odnosno sposobnost da smanji razlike u dohotku. Nedavno poređenje poreskog sistema Srbije, Slovenije i Hrvatske pokazalo je da veoma visoka poreska izuzeća za decu u Hrvatskoj doprinose progresivnosti poreskog sistema i njegovom kapacitetu da smanji nejednakost. U Sloveniji se to postiže nešto nižim izuzećima za porodice s decom, ali višim poreskim stopama. U Srbiji, s druge strane, poreska izuzeća za decu postoje samo za najbogatije građane, one koji plaćaju godišnji porez na dohodak (Žarković, Vladislavljević 2021: 235).

Pored poreza, druga strana redistributivnog mehanizma, socijalni transferi, takođe zakazuju kada je reč o ublažavanju dohodovnih razlika među stanovništvom. Pokrivenost dece dečijim dodatkom veoma je niska, jer svega 20% dece do 18 godina starosti prima ovo davanje, dok je u Sloveniji, s kojom smo nekada delili iste politike, dečiji dodatak skoro univerzalan a u Hrvatskoj ga prima skoro 40% dece istog uzrasta. Početkom 2021.

godine reformisan je dečiji dodatak u Crnoj Gori, tako da ga sada dobijaju sva deca predškolskog uzrasta. Za ostalu decu do 19 godina starosti iznosi su povećani. Kod nas, veoma niski dečiji dodaci ne uspeavaju da decu izvu-ku iz siromaštva. Skoro 60% dece, prema podacima iz Ankete o prihodi-ma i uslovima života (engl. *Survey on Income and Living Conditions*, SILC) u 2018. godini, iako prima dečiji dodatak, i dalje je siromašno.

U delu politika koje su usmerene ka smanjivanju siromaštva, treba istaći da izveštaji Evropske komisije za Srbiju svake godine iznova ističu da nema značajnijeg napretka u reformama i da stagniramo po pitanju siromaštva, socijalne uključenosti i nejednakosti. Nova Strategija za socijalnu zaštitu još uvek nije usvojena. Institucionalni i finansijski resursi za politike za-pošljavanja i socijalne zaštite neadekvatni su. U izveštaju Evropske komi-sije kontinuirano se ističu isti problemi, što je jasan znak da država nije posvećena smanjenju siromaštva i nejednakosti, kao ni socijalnoj pravdi (European Commission 2020: 94).

Iako još nisu objavljeni SILC podaci za Srbiju za 2020. godinu, *ad hoc* anketa koju je sproveo UNICEF pokazuje da je više od polovine domaćin-stava s decom doživelo pad dohotka tokom epidemije (UNICEF 2020: 6). Istraživanja za druge zemlje slično pokazuju da je epidemija kovid-19 imala disproporcionalno veće negativne posledice na siromašne i višestruko ranjive. Samohrani roditelji, lica sa nižim primanjima, podstanari, roditelji koji imaju decu sa ozbiljnijim zdravstvenim problemima, zaposleni u delatnostima koje su snažno bile pogođene epidemiološkim merama, zaposleni na povremenim i sezonskim poslovima, na kratkoročnim ugovorima, podnose najveći teret krize (Financial Fairness Trust 2021).

Cilj ovog istraživanja je da ukaže na neadekvatnost politika u Srbiji koje utiču na siromaštvo dece i na moguće pravce njihovog unapređenja. S tim u vezi u radu se ocenjuju determinante koje utiču na siromaštvo dece a procenjuje se i uticaj pandemije koronavirusa na siromaštvo dece. Nakon kratkog prikaza diskursa o siromaštvu posle 2000. godine, prelazimo na detaljan prikaz poreske politike i politike socijalnih transfera u Srbiji. Nakon toga objašnjavamo metodologiju istraživanja. Probit metod je korišćen da bi se ispitala determinante siromaštva dece kao i koje objašnjava-vajuće promenljive utiču na izlazak dece iz siromaštva. U drugom delu istraživanja tehnikom simulacija procenjeno je siromaštvo u 2020. godini na osnovu podataka iz 2019. Rezultati su detaljno obrazloženi, sa posebnim osvrtom na to kako su mere za suzbijanje negativnih posledica pandemije uticale na siromaštvo dece. Na kraju sumiramo ključne nalaze istraživanja.

2. Diskurs o siromaštvu i siromašnima

Nakon 2000. godine prva vlada odlučila je da donese Strategiju za smanjivanje siromaštva (SSS) koju su kao dokument promovisali Svetska banka i Međunarodni monetarni fond i koja je na sličan način uvedena u siromašnim zemljama Trećeg sveta. SSS je bila odgovor Banke i Fonda posle 1999. godine na rastuću kritiku koja se odnosila na njihove programe strukturalnog prilagođavanja (engl. *Structural Adjustment Programme*). Ovaj novi pristup značio je da svaka zemlja treba za razvije svoju nacionalnu strategiju za smanjenje siromaštva, što je bila osnova za pozajmice od međunarodnih donatora.

Najveća primedba na koncept Strategije bila je ta što je njen osnovni cilj bio ekonomski rast, a ne smanjivanje siromaštva. Odnosno, vrlo malo ili nimalo pažnje nije posvećeno analizi prirode ekonomskog rasta koji bi trebalo da dovede do smanjenja siromaštva. Potencijalni negativni društveni uticaji odabranih politika rasta nisu obrađeni. Tako da su strategije imale isti nedostatak kao i njihovi prethodnici, diskreditovani strukturalni programi prilagođavanja koji su pretpostavljali da će strukturalne politike prilagođavanja automatski dovesti do smanjenja siromaštva (Sanchez, Cash 2003: 9).

I u tekstu srpske SSS pretpostavlja se da će prosečne godišnje stope ekonomskog rasta u iznosu od 5% do 2010. godine skoro prepoloviti stopu siromaštva (Vlada Republike Srbije 2003: 18). Tvrđi se da je ekonomski napredak najefikasnije sredstvo za smanjenja broja siromašnih. Ukoliko ne dođe do rasta nejednakosti dohotka, tvrde autori Strategije, ekonomski rast će sam po sebi dovesti do pada broja siromašnih građana. Ipak, s obzirom na to da su i druge zemlje u tranziciji prošle kroz periode rasta nejednakosti, bilo je očekivano da će proces zatvaranja i privatizacije mnogih preduzeća dovesti do rasta nejednakosti. Tako su Bogićević i dr. (2003: 61) na osnovu ankete o životnom standardu pokazali da je 2002. godine Ginijev koeficijent za Srbiju iznosio 33 Gini poena, a kada je ista anketa ponovljena 2007. godine, Ginijev koeficijent porastao je na 37 poena (Republički zavod za statistiku 2008: 35).

Fiskalnoj politici, koja ima direktan uticaj na raspoloživi dohodak pojedinca, u samoj strategiji posvećeno je svega nekoliko pasusa. Ipak, autori strategije su iskazali razumevanje za politike koje su sprovedene u mandatu prve demokratske vlade nakon 2000. Godine, a koje su dovele do pada dohotka slabijestojjećih građana. Naime, ukidanjem toplog obroka i regresa za godišnji odmor, naknada koje su bile neoporezive i činile veći deo dohotka onih sa nižim primanjima, najviše su bili pogođeni radnici sa niskim primanjima i smanjena je ionako niska progresivnost oporezivanja zarada.

Kasnije u dokumentu, kada se izlaže fiskalna politika na srednji rok, teme koje dominiraju su nizak deficit i javni dug. Takođe, veruje se da niski porezi mogu biti podsticajni za domaće i strane investitore. Jedini aspekt koji se razmatra i pominje u vezi sa uticajem fiskalne politike na siromašnije stanovnike tiče se poreza na promet jer se navodi da bi trebalo povećati broj životnih namirnica i usluga na koje se porez na promet ne plaća.

Kao jedna od osnovnih smernica tadašnje SSS u promeni strukture javne potrošnje u predstojećoj deceniji, bilo je uverenje da treba smanjiti troškove socijalne zaštite. Kako kažu autori Strategije: „Iz prethodnog sledi da realizacija održive fiskalne politike (niski porezi, nizak fiskalni deficit, smanjenje odnosa javnog duga prema BDP-u, veći izdaci za školstvo i dr.) zahteva postepenu redukciju učešća javnih izdataka namenjenih socijalnoj zaštiti siromašnih“ (Vlada Republike Srbije 2003: 40).

U odeljku o fiskalnim reformama u narednom periodu navodi se da je neophodno pojednostaviti direktne poreze poput poreza na dohodak. Zanimljivo je da se ni na jednom mestu ne pominje mogućnost uvođenja progresivnog poreza na dohodak.

Nezaposleni su prvenstveno odgovorni za sopstvenu zaposlenost i trebalo bi da preuzmu aktivniju ulogu u pogledu edukacije, posredovanja itd. Do sada je jedan deo nezaposlenih pokazao neprihvatljivu inertnost, stoji u Strategiji.

Važno je pomenuti da je prva demokratska Vlada zatekla ogromne nagomilane dugove u vidu neisplaćenih dečijih dodataka, novčane socijalne pomoći i drugih naknada i nastojala je da, preko donatorskih sredstava, najpre vrati ta dugovanja. Takođe, upućena je novčana pomoć porodicama koje su imale nagomilane dugove za struju. Ali nakon što su sanirana dugovanja, nove politike, koje su oblikovale socijalna prava, postale su restriktivnije.

Nešto više od jedne decenije nakon donošenja Strategije za smanjivanje siromaštva, diskurs o javnim politikama koje utiču na siromaštvo i nejednakost nije se promenio. Nakon što je država odlučila da uvede mere štednje 2015. godine, u javnosti je u narednih nekoliko godina priča o potrebi umanjenja javnog duga dominirala u odnosu na druge ekonomske i socijalne teme. Tako je jedno istraživanje štampanih medija, TV i radio stanica i najposećenijih 200 internet portala u Srbiji u periodu od 2014. do 2017. godine, pokazalo da se tema javnog duga i mera štednje pojavila čak 18.523 puta, dok se o nejednakosti skoro uopšte nije raspravljalo (pojavi-la se kao tema u medijima svega 50 puta) (Žarković 2017). U tom periodu su već postojali podaci o visokoj nejednakosti i siromaštvu u Srbiji koji su omogućavali komparaciju sa evropskim zemljama kroz anketu o prihodima i uslovima života, ali se ovoj temi nije pridavala dovoljna pažnja.

3. Javne politike i siromaštvo dece

Na siromaštvo dece najdirektnije utiču poreska politika i politika socijalnih transfera, kao i uslovi na tržištu rada, pre svega mogućnosti roditelja da rade za pristojnu zaradu. U dugom roku važan je i obrazovni i zdravstveni sistem, odnosno njihova mogućnost da svima pruže jednak pristup kvalitetnim zdravstvenim i obrazovnim uslugama, te omogućće da svako dete u potpunosti razvije svoje produktivne potencijale. Od politika ćemo detaljnije prikazati poresku politiku i politiku socijalnih transfera.

a. Poreska politika

U sagledavanju trendova u poreskoj politici, odnosno njenom uticaju na siromaštvo i nejednakost, pogledajmo najpre koji poreski oblici najviše doprinose srpskom budžetu.

U ukupnim poreskim prihodima u Srbiji, indirektni porezi (PDV, akcize, carine) učestvuju sa 52%, što je mnogo više od prosečnog iznosa za zemlje Evropske unije, koji iznosi 34% (Arandarenko 2018: 5). Indirektni porezi su regresivni, odnosno predstavljaju veći teret za siromašnije pojedince s obzirom na to da oni troše najveći deo svog dohotka u odnosu na one bogatije. Da bi poreski sistem bio više balansiran, porezi su obično direktni, pre svega porez na dohodak, progresivni, uz postojanje ne potpuno beznačajnog poreza na imovinu ili nasledstvo. No, u Srbiji to nije slučaj te je udeo prihoda od poreza na dohodak, dobit i imovinu u ukupnim poreskim prihodima svega 16%. To je tačno dvostruko manje od prosečnog iznosa u EU i manje nego u bilo kojoj pojedinačnoj zemlji članici Unije. S druge strane, udeo doprinosa za socijalno osiguranje u ukupnim poreskim prihodima je 32%, svega jedan procenat manje od proseka za EU.

Kao što smo u više tekstova na Peščaniku do sada pokazali (Žarković 2019a; Žarković 2019b), porezi na rad, i to posebno doprinosi za socijalno osiguranje, procentualno više padaju na teret niskoplaćenih radnika od onih sa višim primanjima. Drugim rečima, srpski budžet se dominantno puni porezima koji relativno više opterećuju pojedince koji su slabijeg materijalnog stanja. Logika oporezivanja koja je postavljena nakon 2000. pošla je od pretpostavke da osiromašena Srbija, sa slabim administrativnim kapacitetima poreske uprave, treba da se oslanja na jednostavne poreze koje je lako prikupiti, uz što je moguće veću poresku bazu.³ To je značilo u prvom redu oslanjanje na indirektno poreze – porez na potrošnju, odnosno kasnije, porez na dodatu vrednost, zatim akcize i carine. U pogledu direktnog oporezivanja, u tom periodu je talas *flat* oporezivanja zahvatio i druge bivše komunističke zemlje, te je odabrana niska, proporcionalna stopa oporezivanja dohotka.

Smatralo se da bi jedna jednostavna, pro-biznis poreska šema, što jeste odlika proporcionalnog oporezivanja, zemlju učinila konkurentnijom i tako donela veće stope investicija i ekonomskog rasta. Nije bilo ozbiljne debate o alternativni zastupljenoj u svim najrazvijenijim tržišnim ekonomijama – progresivnom sistemu poreza na dohodak, čije stope rastu s rastom dohotka pojedinca i koji ima jači potencijal za preraspodelu od bogatih ka siromašnima. Pravednost nije bila na agendi, samo ekonomska efikasnost.

Iako se Međunarodni monetarni fond i Svetska banka navode kao dežurni krivci za liberalne ekonomske i socijalne reforme, njihova uloga u ovom domenu u Srbiji i drugim tranzicionim zemljama bila je posve drugačija. Ne samo da nisu zagovarali uvođenje ovog rešenja, već su mnoge zemlje upozoravali da bi moglo da dođe do smanjenja poreskih prihoda i da *flat* porez nije idealan za društva sa visokom dohodnom nejednakošću (Appel, Orenstein 2018: 104). Međutim, za kreatore javne politike u nekim tranzicionim zemljama prelazak na proporcionalni sistem oporezivanja predstavljao je signal da u globalnim razmerama predstavljaju avangardu liberalnih reformi, jer se ovakav sistem retko može naći u razvijenim i zemljama u razvoju.

Ipak, na ovom mestu važno je napomenuti da je 1991. godine usvojen novi Zakon o porezu na dohodak građana koji je predviđao progresivno oporezivanje dohotka sa stopama koje su išle i do 50%. Zakon je uređen po ugledu na poreska rešenja većine zemalja u svetu s namerom proširivanja poreske osnovice i ostvarivanja principa pravičnosti u oporezivanju (Raičević, Gagić 1996: 110). Međutim, vanredno stanje koje je usledilo u političkom i ekonomskom životu nakon toga suspendovalo je zakon i on u svojoj punoj formi nikad nije bio primenjen.

Logika jednostavnog prikupljanja poreza, koju je Srbija počela da primenjuje posle 2000. godine, opstala je do danas, što se vidi na osnovu pomenute strukture poreskih prihoda. Insistiranje na sistemu oporezivanja u kojem dominiraju porezi na potrošnju i na rad loše se odražava na zaposlenost i socijalnu koheziju u zemlji. Radnici koji imaju primanja ispod prosečne zarade, zbog sistema oporezivanja rada, skupi su za poslodavce, a to su uglavnom delatnosti koje angažuju nisko ili srednje kvalifikovanu radnu snagu. A iako poslodavca koštaju mnogo, neto primanja radnika i dalje su veoma skromna.

b. Politika socijalnih transfera

Potrošnja države na različite socijalne transfere izgleda tako da se najviše troši za stare, odnosno na penzije, dok su najmanji izdaci usmereni ka siromašnima. Nesumljivo da političko-ekonomski razlozi u tome igraju značajnu ulogu. Penzioneri su 2005. godine formirali političku stranku

– Partiju ujedinjenih penzionera Srbije (PUPS) koja je bila deo vladajućih koalicija od 2008. godine kada je njihov lider postao ministar za rad i socijalna pitanja. U toj i narednoj godini Vlada je odobrila dva vanredna povećanja penzija koja su ostvarila dugoročni negativni efekat na državni budžet (Arandarenko, Uvalić 2014: 242).

Uticaj PUPS-a odložio je uvođenje neophodnih dodatnih reformi kao što su povećanje starosne granice za odlazak u penziju i aktuarska penalizacija prevremenog penzionisanja u cilju promovisanja dužeg radnog veka.

Penzije čine najveću stavku javnih rashoda u iznosu od 10, 4% BDP. Pošto uplaćeni doprinosi nisu dovoljni da pokriju celokupne izdatke za penzije, čak jedna trećina sredstava (preko 3% BDP) dotira se iz budžeta.

U sklopu naknada iz domena Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom najviše se izdvaja za naknadu zarade za vreme porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta, 0, 7% BDP. Na dečiji dodatak se troši oko 0, 33% BDP, a na davanje koje je jedino skoro univerzalno usmereno ka svoj deci, roditeljski dodatak, ide svega 0, 17%¹. Svaka od ove tri naknade ima različitu namenu: naknada zarade bi trebalo da održi vezu s tržištem rada za majke, dečiji dodatak je naknada usmerena ka smanjivanju siromaštva dece, dok je roditeljski dodatak mera pronatalitetne politike. Pa tako vidimo da se više od polovine novca koji se daje porodicama s decom troši na naknadu koja je usmerena ka održavanja podsticaja za rad roditelja.

Kako pravo na naknadu zarade zavisi od statusa zaposlenosti, i iznos naknade srazmeran je (odnosno, u principu, jednak) prethodnim primanjima, odomaćilo se verovanje da ovo pravo potiče iz socijalnog osiguranja. Nije, međutim, tako, jer ne postoji poseban doprinos vezan za ovu naknadu, odnosno pravo, kao što, recimo, postoji kod penzija ili zdravstvenog osiguranja. Ova naknada isplaćuje se direktno iz državnog budžeta pa tako, da pojednostavimo, majka koja nije bila zaposlena ni u jednom trenutku tokom 18 meseci pre porođaja, kada kupovinom u prodavnici plati PDV, iz tog javnog prihoda finansira naknadu zarade za vreme porodijskog odsustva majci koja je imala posao u istom navedenom periodu. I ne samo to. U poređenju sa drugim evropskim zemljama, ovo davanje je kod nas preterano darežljivo.

Pre izmena zakona 2018. maksimalan iznos naknade bio je pet bruto prosečnih plata ili oko 345 hiljada dinara. Pokret „Mame su zakon“ tražio je da se ta odredba vrati, što je i učinjeno počevši od 1. januara 2022. godine.² To je skoro 3 hiljade evra, što je mnogo više od maksimalnog iznosa naknade

1 Ovo su iznosi pre izmena zakona iz 2018. godine.

2 <https://www.mamesuzakon.org/mame-su-zakon-slave-treci-rodjendan/> (pristupljeno 20.5.2023.)

zarade u, na primer, Nemačkoj. Tamo naknada zarade iznosi oko 65% prethodnih primanja i kreće se od 300 do 1.800 evra mesečno, a mi smo se tek s ovim izmenama zakona približili njihovom maksimalnom iznosu ovog davanja (tri prosečne bruto plate kod nas su sada nešto iznad 1.700 evra). Kakva je situacija u drugim evropskim zemljama? Baš zato što se uvažava činjenica da naknada zarade ide iz opštih javnih prihoda, ona se vrlo retko kompenzuje u iznosu od 100% od prethodne zarade i maksimalni iznosi nisu visoki kao kod nas (Van Belle 2016:8)³. Naknada se kreće od 25% do 100% prethodne plate, u zavisnosti od zemlje do zemlje, a na nivou proseka svih zemalja EU naknada iznosi oko 50% prethodne zarade. Sedam zemalja daje fiksni iznos naknade zarade svim majkama i on se kreće od 139 evra mesečno u Poljskoj do 1.778 evra mesečno u Luksemburgu. Sedam zemalja ne daje nikakvu naknadu, a davanje kompenzuju skoro 100% prethodne zarade jedino Danska, Estonija i Slovenija. U Sloveniji maksimalni iznos naknade iznosi dve prosečne zarade u republici (Kump i dr. 2020: 26).

Poslednjim izmenama Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom upravo je pokušano jedno takvo rebalansiranje u pravcu veće jednakosti – povećanje roditeljskog dodatka i proširivanje kruga majki koje imaju pravo na naknadu zarade, uz ograničavanje maksimalnog iznosa naknade i smanjivanje tog iznosa za majke koje su se zaposlile u kratkom periodu pre odlaska na porodiljsko odsustvo. Logika proširivanja obuhvata i posledično očekivano smanjivanje siromaštva i nejednakosti među porodicama sa decom i ukazuje na potencijalnu ulogu međunarodnih savetnika (jer, recimo, o ovom problemu je Svetska banka pisala još pre nekoliko godina).

S obzirom na izdašnost naknade i činjenicu da zavisi od prethodnog statusa zaposlenja, ne iznenađuje podatak da je njena raspodela pre izmena zakona bila takva da je čak 50% ukupnih budžetskih sredstava za naknadu zarade usmereno ka 20% najbogatijih u našoj zemlji, a 70% za 40% pojedinaca koji su u gornjem delu raspodele, dok 20% najsiromašnijih dobija svega 1% ukupnog novca iz budžeta za ove namene.

Vlada je zakonskim izmenama želela da se suoči s problemom uočених manipulacija u sistemu koje su se ogledale u tome da bi žena, najčešće nekoliko meseci pre porođaja, sklopila radni odnos s poslodavcem koji je raspoložen da uđe u ovakav nezakonit aranžman, i to ponekad s velikodušnom zaradom. U obračun naknade zarade u ranijem zakonskom rešenju ulazio je i period odlaska na trudničko bolovanje, dok se sada, upravo zbog sumnji o manipulacijama, posmatra radni odnos 18 meseci pre porođaja

3 Posmatramo naknadu zarade za vreme odsustva radi nege deteta jer je to mnogo duži period i kod nas i u drugim evropskim zemljama tokom kojeg se prima naknada zarade u odnosu na porodiljsko odsustvo.

ali izvan trudničkog bolovanja. Uvedena je bila i gornja granica za isplatu naknade koja iznosi tri bruto prosečne plate umesto dosadašnjih pet (ili oko 345 hiljada dinara u momentu pre izmena zakona 2018. godine).

Uticaj međunarodnih institucija, u prvom redu Svetske banke, na izmene zakona ogledao se pre svega u ukazivanju na raspodelu sredstava za naknadu zarade koja u najvećem delu ide najboljestojećim roditeljima i drugo, u njenom dominantnom učešću u ukupnim rashodima na finansijsku podršku porodicama s decom (World Bank 2015: 86).

Početak dvehiljaditih, nova vlada je uvela važne promene u zakon koji reguliše najznačajniju socijalnu naknadu usmerenu ka smanjivanju siromaštva dece: dečji dodatak. Indeksiranjem praga dohotka za kvalifikovanost za dečji dodatak troškovima života umesto platama označila je nastojanje da se smanji broj primalaca pomoći, pogotovo u doba kada su plate rasle brže od inflacije (World Bank 2009: 46). Zbog reformi iz 2002. godine znatno je opao broj domaćinstava kvalifikovanih za dobijanje dečjeg dodatka, za 31%, i nastavio je da pada narednih godina. Između 2000. i 2008. godine izdaci za dečje dodatke smanjeni su sa 0,82% na 0,31% BDP-a (Matković, Mijatović 2009: 21). Pre tih reformi, dečji dodatak bio je kvaziuniverzalna naknada, s obzirom na to da je za prvo dvoje dece važio test imovinskog stanja, dok su treće i svako sledeće dete dobijali naknadu bez obzira na dohodak porodice. Zakonske izmene poništile su univerzalnost beneficije i uvele strože kriterijume podobnosti – test imovinskog stanja umesto isključivo testa dohotka. Povrh toga, reforme su poništile pronatalitetnu ulogu naknade svodeći je na program za ublažavanje siromaštva.

Roditeljski dodatak zvaničnose smatra merom podsticanja nataliteta. Tako je Vlada i najavila izmene zakona iz 2018. godine: povećanjem iznosa roditeljskog dodatka država namerava da se uhvati ukoštac sa lošom demografskom slikom nacije. Iznosi su značajno povećani i produžen je period primanja dodatka. Iznos za prvo dete povećan je sa 40 na 100 hiljada, u vidu jednokratne isplate, dok za drugo dete umesto dosadašnjih 153 hiljade dinara država daje 240 hiljada u 24 jednake mesečne rate. Za treće dete umesto skoro 12 hiljada dinara koje je država isplaćivala tokom dve godine od rođenja deteta, sada će isti iznos da isplaćuje u periodu od deset godina. Najzad, umesto 15 hiljada mesečno tokom dve godine, roditelji će sada za četvrto dete dobijati 18 hiljada mesečno tokom deset godina. Dodatno je od 2022. godine povećan roditeljski dodatak za prvo dete na 300 hiljada dinara. Kada zbrojimo ove iznose, za ženu koja odluči da rodi četvrto dete ukupna naknada bi bila za nekih 25% viša od minimalne zarade pa, kako su istakli neki državni zvaničnici prilikom promovisanja izmena zakona, žena može da odluči da ostane kod kuće i ne radi. Takav vid savetovanja žena da rode veći broj dece i ne rade pogrešan je. Država treba istovremeno

da stimuliše veći natalitet, ali i zaposlenost žena. To ne treba da budu međusobno isključujuće stvari, rađanje ili posao. Verovatnoća zaposlenosti i aktivnosti žena sa decom značajno opada sa većim brojem dece. Tako, na primer, žene koje imaju troje ili više dece, u odnosu na žene sa dvoje dece imaju 10, 2% manju verovatnoću aktivnosti (Anić 2019: 27). Zemlje koje imaju dobre politike usklađivanja rada i roditeljstva, imaju i visoke stope zaposlenosti žena sa decom i stope fertiliteta iznad proste reprodukcije, kao na primer skandinavske zemlje i Slovenija (Anić, Žarković 2019: 69).

Ako bismo želeli da ukratko sumiramo izmene u novčanim naknadama za porodice s decom rekli bismo da je za poslednjih dvadeset godina potrošnja na naknadu usmerenu ka siromašnima ostala na vrlo niskom nivou i u smislu izdataka iz budžeta, pokrivenosti dece i u pogledu nominalnog iznosa transfera. Država se sve vreme darežljivo odnosi prema zaposlenim roditeljima, i to posebno onima koji imaju sigurnije poslove, odnosno rade za poslodavca (nasuprot samozaposlenima), pa samim tim i boljestojećim pojedincima. Najzad, pre nekoliko godina, podstaknuta većim interesovanjem javnosti za demografske probleme s kojima se zemlja suočava, država je odlučila da poveća potrošnju na naknadu usmerenu ka podsticanju nataliteta.

4. Metodologija

U nastavku koristimo model koji ocenjuje verovatnoću da je dete u riziku od siromaštva. Potom ćemo prikazati proceduru za procenu stope siromaštva u 2020. godini na osnovu podataka o dohocima iz 2019. godine.

Model koji ocenjujemo je sledeći:

$$y = \beta_0 + \sum_{i=1}^k \beta_i x_i + \varepsilon$$

$$y = \begin{cases} 1, & \text{ako je dete u riziku od siromaštva} \\ 0, & \text{ako dete nije u riziku od siromaštva} \end{cases}$$

y je binarna zavisna promenljiva, koja uzima vrednost 1 ako je dete u riziku od siromaštva, odnosno 0 ukoliko dete nije u riziku od siromaštva. $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k$ su parametri koje ocenjujemo, ε je slučajna greška modela. Objasnjavajuće promenljive ($x_i, i = \overline{1, k}$) su karakteristike domaćinstva koje utiču na verovatnoću da će dete biti u riziku od siromaštva, kao npr. starost deteta, obrazovni nivo roditelja, status roditelja na tržištu rada, struktura domaćinstva, region i tip naselja. Koristimo probit metod za ocenjivanje i računamo marginalne efekte, čime smo u mogućnosti da kvantifikujemo uticaj svake pojedinačne promenljive na verovatnoću rizika

od siromaštva deteta. Probit metod takođe koristimo za ocenjivanje verovatnoće izlaska deteta iz rizika od siromaštva. Zavisna promenljiva je binarna, što znači da uzima vrednost 1 ukoliko je dete u riziku od siromaštva pre socijalnih transfera i nije u riziku od siromaštva nakon socijalnih transfera i vrednost 0 ukoliko je dete u riziku od siromaštva pre i nakon socijalnih transfera.⁴

S obzirom na to da će podaci Ankete koja će sadržati dohotke iz 2020. godine biti dostupni krajem 2022. godine, da bismo procenili siromaštvo u 2020. godini, na bazi dohodaka iz 2020. godine, potrebno je da simuliramo promene dohodaka lica u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu. Korišćenjem podataka o zaposlenima iz Ankete o radnoj snazi u 2020. godini i podataka o kretanju zarada preduzetnika i zaposlenih kod njih koje objavljuje RZS, korigujemo dohotke od rada u 2019. godini.

Najpre ocenjujemo zaradu po času zaposlenih kod poslodavaca na podacima ARS 2020. godine prema karakteristikama lica.⁵ S obzirom na to da ARS ne sadrži podatke o zaradama samozaposlenih lica, koristimo jedinu trenutno moguću aproksimaciju, a to je da se zarade samozaposlenih koriguju za prosečno kretanje na dvocifrenom nivou delatnosti.

Pored korigovanja dohodaka zaposlenih lica uzimamo u obzir tranzicije lica na tržištu rada, odnosno smanjujemo zaposlenost za 10, 4% žena i 8, 8% muškaraca, koliko iznosi tranziciona verovatnoća da lice koje je bilo zaposleno u 2019. godini neće biti zaposleno u 2020. godini.⁶

Prema podacima PIO fonda, penzije su ostvarile prosečan rast od 5, 5% u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu, stoga korigujemo penzije za navedeni nominalni rast (Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje 2020: 17).

Od ostalih komponenata dohotka, korigujemo iznose naknade za nezaposlenost prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje (Nacionalna služba za zapošljavanje 2019; Nacionalna služba za zapošljavanje 2020:

4 Nula (0) obuhvata dve grupe dece, ona koja ostaju siromašna jer ne primaju socijalne transfere i ona koja i pored primanja socijalnih transfera ne uspevaju da izađu iz siromaštva. Zbog malog broja opservacija, nismo u mogućnosti da ocenimo neki od modela višestrukog izbora.

5 Na osnovu ocenjene regresione jednačine ocenjujemo zaradu u SILC-u iz 2020. godine. Korišćene su sledeće promenljive: pol, obrazovanje, radno iskustvo i radno iskustvo na kvadrat, region, sektor ekonomske aktivnosti (poljoprivreda, industrija, javna administracija, obrazovanje, zdravlje i ostale usluge), veličina preduzeća, tip ugovora, radno vreme kraće od punog, zanimanje i neformalna zaposlenost. Godišnji dohodak od rada se izračunava korišćenjem podataka o ocenjenoj zaradi po času rada, uobičajenim nedeljnim časovima rada na glavnom poslu i broju meseci koje je lice provelo kao zaposleno sa punim ili skraćenim radnim vremenom.

6 Podaci o tranzicionim verovatnoćama preuzeti sa sajta Eurostata. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI_LONG_A__custom_1560533/default/table

69), kao i novčanu socijalnu pomoć i transfere namenjene porodicama sa decom prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.⁷

Za ostale komponente dohotka ne postoje trenutno dostupne informacije za njihovo usklađivanje u 2020. godini. Ipak, najznačajnije komponente smo korigovali (dohodak od rada i penzija) kao i neke bitnije komponente socijalnih transfera.

Da bismo videli promenu stope siromaštva dece, kao i porodica sa decom u 2020. godini, poredimo ekvivalentni raspoloživi dohodak domaćinstva u 2020. sa relativnom linijom siromaštva u 2019. godini. Najpre izračunavamo stopu siromaštva bez pomoći stanovništvu, odnosno bez jednokratne pomoći od 100 evra punoletnim građanima i bez 9.000 RSD penzionerima.⁸ Potom dodajemo 100 evra, odnosno 11.759, 4 RSD svim licima 18+. Nakon procene stope siromaštva sa 100 evra pomoći, dodajemo i 9.000 RSD penzionerima. Pomoć države privredi nije direktno uzeta u obzir ali jeste na indirektan način kroz promene na tržištu rada. Neznatne promene zaposlenosti i nezaposlenosti u 2020. godini u odnosu na prethodnu godinu, kao i nominalni i realni rast plata u većini delatnosti u značajnoj meri posledica su pomoći koju je država davala privredi da bi se ublažile negativne posledice pandemije na ekonomiju i da bi se sprečila veća otpuštanja radnika.

5. Podaci

U ovom istraživanju koristimo podatke Ankete o prihodima i uslovima života (SILC) u 2018. godini i 2020. godini koje smo za potrebe istraživanja dobili od RZS-a. SILC je glavni izvor podataka za izračunavanje indikatora siromaštva, socijalne isključenosti i nejednakosti u zemljama EU i kandidatima za članstvo.

Mikro podaci SILC-a iz 2018. godine korišćeni su za ekonometrijsku analizu. U anketi je primenjen dvoetafni stratifikovani uzorak, u kojem su popisni krugovi primarne jedinice izbora, a domaćinstva sekundarne jedinice izbora. Uzorak obuhvata 5.212 domaćinstava, odnosno 13.987 lica starih

⁷ Podatke za novčanu socijalnu pomoć i transfere namenjene porodicama sa decom smo dobili na lični zahtev od strane Ministarstva. Broj korisnika naknade za nezaposlenost se smanjio, kao i masa isplaćenih naknada u 2020. godini u odnosu na prethodnu godinu. Takođe, smanjila se i masa isplaćena na ime novčane socijalne pomoći. S druge strane, socijalni transferi namenjeni porodicama sa decom su snažno porasli u 2020. u odnosu na 2019. godinu, masa isplaćenih transfera se povećala za čak 17,7%. Najveći rast je na ime roditeljskog dodatka i naknada za porodiljsko.

⁸ Penzioneri su dobili 4.000 RSD u aprilu i 5.000 RSD u decembru 2020. godine.

16 i više godina u 2018. Ukupan broj dece uzrasta 0–17 godina u uzorku iznosi 2.883. S obzirom na to da nam je od posebnog interesa kako socijalni transferi utiču na siromaštvo dece, definisaćemo socijalne transfere. Socijalne transfere definišemo prema SILC metodologiji. Socijalni transferi obuhvataju transfere na nivou lica i domaćinstva⁹: naknadu za nezaposlenost (PY090), starosne penzije (PY100), porodične penzije (PY110), naknade za bolovanja (PY120), naknade za invaliditet (PY130), pomoći vezane za obrazovanje (PY140), pomoć porodicama sa decom (HY050), socijalna pomoć (HY060), pomoć za stanovanje (HY070). Uticaj socijalnih transfera na siromaštvo analizira se sa i bez penzija, odnosno tretiranjem penzija kao socijalnog transfera i tretiranjem penzija kao dohotka. S obzirom na to da je fokus istraživanja na socijalnim transferima, pre svega na naknadama koje su namenjene porodicama sa decom, u analizi koristimo ekvivalentni raspoloživi dohodak pre transfera osim penzija, odnosno penzije će biti tretirane kao komponenta dohotka, osim ako nije drugačije naglašeno.

Za drugi deo istraživanja koristimo podatke SILC 2020. godine koji sadrže podatke o komponentama dohotka lica iz 2019. godine, kao i ARS 2020. godine koji sadrže podatke o kretanju na tržištu rada u tekućoj godini, tj. 2020.

6. Rezultati

Najpre prikazujemo rezultate deskriptivne statistike i ekonometrijske analize korišćenjem podataka iz 2018, potom prikazujemo procene siromaštva u 2020. godini.

a. Deskriptivna statistika – siromaštvo u 2018. godini

Stopa rizika od siromaštva dece iznosila je 28, 8% i veća je za 4, 5 procentnih poena u odnosu na stopu siromaštva odraslih (24, 3%). Ako posmatramo stopu rizika od siromaštva pre socijalnih transfera, penzije imaju veći uticaj na smanjenje siromaštva dece nego ostali transferi, jer je smanjenje stope siromaštva više nego duplo veće kada socijalni transferi uključuju penzije u odnosu na to kada penzije nisu uključene (11, 8 ppu odnosu na 5, 5 pp) (Tabela 1).

9 U zagradi je navedena oznaka SILC promenljive.

Tabela 1 Stopa rizika od siromaštva dece pre i nakon socijalnih transfera

	% pp
Stopa rizika od siromaštva, %	28, 8
Stopa rizika od siromaštva pre transfera, penzije su tretirane kao dohodak, ne kao socijalni transfer, %	34, 3
Stopa rizika od siromaštva pre transfera, penzije su tretirane kao socijalni transfer, %	40, 6
Smanjenje siromaštva kao posledica socijalnih transfera, penzije uključene u transfere, procentni poeni	11, 8
Smanjenje siromaštva kao posledica socijalnih transfera, penzije nisu uključene u transfere, procentni poeni	5, 5

Izvor: Procena autora na podacima SILC 2018.

Stope rizika od siromaštva kod porodica sa decom najveće su za domaćinstva koja imaju troje ili više dece (Tabela 2). Preko 50% domaćinstava koja imaju troje ili više dece nalaze se u riziku od siromaštva. Takođe, stope siromaštva su veće u porodicama sa decom (26, 8%) nego u porodicama bez dece (21, 2%).

Tabela 2. Stopa rizika od siromaštva prema tipu domaćinstva

Tip domaćinstva	%
Domaćinstva sa decom	26, 8
Domaćinstva bez dece	21, 2
Samohrani roditelji	34, 1
Dvoje odraslih sa jednim detetom	21, 7
Dvoje odraslih sa dvoje dece	20, 3
Dvoje odraslih sa troje ili više dece	54, 7
Ostali tipovi domaćinstva sa decom	28, 3

Izvor: Procena autora na podacima SILC 2018.

Stope siromaštva dece značajno se razlikuju u zavisnosti od obrazovnog nivoa roditelja i njihovog statusa na tržištu rada (Tabela 3). Stope siromaštva su manje ukoliko oba roditelja rade kao i kada su roditelji većeg obrazovnog nivoa. Međutim, u Srbiji zabrinjava činjenica da skoro 20% dece živi u domaćinstvima u kojima nijedan roditelj ne radi a njihova stopa

siromaštva je čak 76%. Čak 80% dece čiji su roditelji nižeg obrazovnog nivoa su u riziku od siromaštva.

Tabela 3 Stopa rizika od siromaštva i struktura dece prema karakteristikama roditelja

Karakteristike roditelja	% dece	Stopa rizika od siromaštva
Status roditelja na tržištu rada		
Oba roditelja rade	39,5	5,7
Jedan roditelj radi	41,0	28,8
Oba roditelja ne rade	19,5	75,7
Obrazovni nivo roditelja		
Nizak	10,8	80,8
Srednji	58,1	30,5
Visok	31,1	7,5

Izvor: Procena autora na podacima SILC 2018.

Uticaj karakteristika roditelja na siromaštvo dece izražen je i u drugim zemljama. Međutim, države kroz svoje politike socijalnih transfera uspevaju (u većoj ili manjoj meri) da ublaže uticaj koje obrazovni nivo i status roditelja na tržištu rada ima na siromaštvo dece. Tako na primer u Sloveniji, pokrivenost dece socijalnim transferima je izrazito visoka: 93% dece prima naknade ukoliko oba roditelja rade, a 97% ukoliko nijedan roditelj ne radi. Tako visok obuhvat dece dovodi do toga da status roditelja na tržištu rada ne utiče značajno na verovatnoću primanja socijalnih transfera, bez obzira na to da li dete jeste ili nije siromašno pre socijalnih transfera.¹⁰ U Srbiji 22% dece prima socijalne transfere ukoliko oba roditelja rade a 63% ukoliko nijedan roditelj ne radi.

U Tabeli 4 posmatramo učešće dece koja su siromašna pre socijalnih transfera (penzije nisu uključene) i koja jesu ili nisu siromašna nakon socijalnih transfera. Čak 41% dece, iako je siromašno pre socijalnih transfera, ne prima ove naknade. S obzirom na to da ta dece žive u domaćinstvima koja ne ostvaruju pravo na socijalne transfere, ona i ostaju u siromaštvu (njihov raspoloživi dohodak je isti pre i nakon transfera). Samo 16% dece koja su siromašna pre socijalnih transfera i koja ih primaju uspevaju da izađu iz siromaštva nakon ovih naknada. Učešće dece koja ostaju u siromaštvu i nakon primanja socijalnih transfera je 43%. To znači da su iznosi

¹⁰ Proračun autora na podacima SILC 2018. za Sloveniju.

transfera relativno niski i da ne uspeavaju da izvuku decu iz siromaštva. Transferi imaju i nizak obuhvat siromašne dece, kao i niske iznose, pa značajan broj dece koja su u riziku od siromaštva ne uspeva da izađe iz siromaštva.

Tabela 4. Procenat dece u riziku od siromaštva u zavisnosti od socijalnih transfera

Socijalni transferi/Rizik od siromaštva nakon transfera	%
Socijalni transferi DA Rizik od siromaštva nakon transfera NE	16,0
Socijalni transferi DA Rizik od siromaštva nakon transfera DA	43,1
Socijalni transferi NE Rizik od siromaštva nakon socijalnih transfera DA	41,0

Izvor: Procena autora na podacima SILC 2018.

Ako detaljnije posmatramo neke od pojedinačnih socijalnih transfera, videćemo da dečiji dodatak, iako je namenjen siromašnijim porodicama sa decom, usled niskog obuhvata dece i niskih iznosa, ne uspeva da izvuče decu iz siromaštva. Samo 20% dece, prema podacima SILC-a, prima dečiji dodatak. Skoro 60% dece, iako prima dečiji dodatak, ostaje siromašno posle socijalnih transfera. Od ukupnog broja dece koji primaju dečiji dodatak 50% se nalazi u prvom kvintilu, 31% u drugom kvintilu i 11% u trećem kvintilu raspodele dohotka.

Novčana socijalna pomoć koja je usmerena na najsiromašnije građane ima mali uticaj na smanjenje siromaštva dece, jer čak 91% dece, iako žive u domaćinstvima koja su primaoci novčane socijalne pomoći, ostaju u siromaštvu.

Roditeljski dodatak, kao univerzalna naknada koja je dostupna svim porodicama sa decom bez obzira na njihovo materijalno stanje, uglavnom je ravnomerno distribuirana prema kvintilima raspoloživog dohotka domaćinstva, tako da 17,6% domaćinstava u prvom kvintilu prima ovo davanje, 25,7% u drugom kvintilu i 19,8% u najvišem kvintilu.¹¹ Tako je i stopa siromaštva dece koja žive u domaćinstvima koja primaju roditeljski dodatak slična onoj za celu populaciju i iznosi 21,5%.

Penzije značajno utiču na smanjenje siromaštva dece u porodicama u kojima pored roditelja postoji i primalac penzije, pa je tako stopa siromaštva dece u domaćinstvima bez penzije čak 10 procentnih poena veća nego u domaćinstvima u kojima postoji dohodak od penzije. Od ukupnog broja

¹¹ Iznosi pre promene Zakona 2018. godine.

dece 20% njih živi u domaćinstvima sa jednim penzionerom a oko 5% sa dva penzionera. U takvim domaćinstvima penzije u proseku čine 39% raspoloživog dohotka porodice. Čak 25% domaćinstava sa decom koja primaju penzije imaju učešće penzija u raspoloživom dohotku od najmanje 50%. Ukoliko bismo isključili penzije iz raspoloživog dohotka domaćinstva, pod pretpostavkom ostalih nepromenjenih veličina, stopa siromaštva dece porasla bi za čak 6 pp, odnosno iznosila bi 34, 4%.

b. Rezultati ekonometrijske analize

U ovom delu prikazujemo rezultate ekonometrijske analize. Prvo prikazujemo rezultate ocenjenog probit modela, odnosno verovatnoću da je dete u riziku od siromaštva u zavisnosti od karakteristika domaćinstva (Tabela 5). Objašnjavajuće promenljive su: starost deteta; tip domaćinstva – samohrani roditelji, roditelji sa jednim, dvoje ili troje ili više dece, ostala domaćinstva sa decom; obrazovni nivo roditelja – nizak, srednji ili visok, status roditelja na tržištu rada – oba roditelja rade, jedan roditelj radi ili nijedan roditelj ne radi, region – Srbija Sever i Srbija Jug; i tip naselja – gusto, srednji i retko naseljena oblast.

Da bismo bolje razumeli uticaj socijalnih transfera na verovatnoću tranzicije dece iz siromaštva, posmatramo uzorak dece koja su siromašna pre socijalnih transfera (Tabela 6). Pored navedenih objašnjavajućih promenljivih, dodajemo binarne promenljive za socijalne transfere: transferi na individualnom nivou (za nezaposlenost, bolovanja i invaliditet), transferi na nivou domaćinstva (pomoć za stanovanje i socijalna pomoć) i posebno transferi na nivou domaćinstva koja se odnose na podršku porodicama sa decom.

Tabela 5. Verovatnoća da je dete u riziku od siromaštva, marginalni efekti

Promenljive	Ocene
Godine	0, 002
	(0, 002)
Samohrani roditelji	-0, 087**
	(0, 044)
Roditelji sa dvoje dece	0, 001
	(0, 038)
Roditelji sa troje ili više dece	0, 119***
	(0, 041)

Ostala domaćinstva sa decom	-0,053
	(0,036)
Srednji nivo obrazovanja roditelja	-0,266***
	(0,037)
Visok nivo obrazovanja roditelja	-0,393***
	(0,043)
Jedan roditelj radi	0,200***
	(0,020)
Oba roditelja ne rade	0,572***
	(0,032)
Srednje naseljena oblast	0,034*
	(0,020)
Retko naseljena oblast	0,082***
	(0,021)
Južna Srbija	0,018
	(0,016)
Pseudo R ²	0,367
Broj opservacija	2.850
Robusne standardne greške u zagradi	
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1	

Izvor: Procena autora na podacima SILC 2018.

Verovatnoća da je dete u riziku od siromaštva ne razlikuje se statistički značajno ukoliko roditelji imaju jedno ili dvoje dece, ali je verovatnoća čak 11, 9% veća ukoliko roditelji imaju troje ili više dece u odnosu na roditelje koji imaju jedno dete. Deca samohranih roditelja imaju manju verovatnoću da će biti u riziku od siromaštva u odnosu na porodice sa jednim detetom. Ukoliko roditelji imaju srednji nivou obrazovanja (u poređenju sa baznom vrednošću, a to je da imaju osnovni nivou obrazovanja), verovatnoća da će dete biti siromašno je manja za 26, 6%, a ukoliko roditelji imaju visok nivo obrazovanja, verovatnoća je manja za čak 39, 3%.

Status roditelja na tržištu rada utiče statistički značajno na verovatnoću da li će dete biti u riziku od siromaštva. Ukoliko samo jedan roditelj radi, verovatnoća da će dete biti siromašno je 20% veća, dok ako oba roditelja ne rade verovatnoća je skoro 60% veća u odnosu na dete čija oba roditelja

rade. Deca koja ne žive u gusto naseljenoj oblasti, odnosno žive u srednje i retko naseljenoj oblasti imaju veću verovatnoću da će biti u riziku od siromaštva. Iako je nešto veća verovatnoća da će dete sa juga Srbije biti u riziku od siromaštva, razlika nije statistički značajna.

Ako se fokusiramo na uzorak dece koja su u riziku od siromaštva pre socijalnih transfera, vidimo da tip domaćinstva ne utiče na verovatnoću da će dete izaći iz siromaštva. Veći obrazovni nivo roditelja povećava verovatnoću tranzicije. Deca čiji samo jedan roditelj radi ili nijedan od roditelja ne radi imaju manju verovatnoću tranzicije iz siromaštva. Transferi na nivou lica i transferi namenjeni porodicama sa decom povećavaju verovatnoću tranzicije. S druge strane, transferi na nivou domaćinstva, kao što su novčana socijalna pomoć, jednokratne socijalne pomoći, subvencije za grejanje i električnu energiju (namenjene energetski ugroženim kupcima), iako namenjene siromašnim porodicama, nemaju uticaj na tranziciju iz siromaštva. Razlog tome su niski iznosi pomoći, kao i niski obuhvat. Takođe vidimo da je čak za 5, 5 pp veći marginalni uticaj transfera na nivou lica (naknada za nezaposlenost, za invaliditet i bolovanja), nego transferi koji su namenjeni porodicama sa decom (dečiji dodatak, roditeljski dodatak i naknade za trudničko i porodijsko odsustvo). Region i tip naselja ne utiču na verovatnoću tranzicije.

Tabela 6. Verovatnoća tranzicije iz siromaštva

Promenljive	Ocene
Godine	-0,007***
	(0,002)
Samohrani roditelji	0,067
	(0,104)
Roditelji sa dvoje dece	0,019
	(0,066)
Roditelji sa troje ili više dece	-0,062
	(0,064)
Ostala domaćinstva sa decom	-0,041
	(0,064)
Srednji nivo obrazovanja roditelja	0,108***
	(0,025)
Visok nivo obrazovanja roditelja	0,159***
	(0,051)

Jedan roditelj radi	-0,166***
	(0,042)
Oba roditelja ne rade	-0,293***
	(0,042)
Srednje naseljena oblast	0,038
	(0,031)
Retko naseljena oblast	0,001
	(0,028)
Južna Srbija	0,012
	(0,024)
Transferi na nivou lica	0,267***
	(0,031)
Transferi na nivou domaćinstva	-0,001
	(0,043)
Transferi porodicama sa decom	0,212***
	(0,026)
Pseudo R ²	0,342
Broj opservacija	1.078
Robusne standardne greške u zagradi	
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1	

Izvor: Procene autora na podacima SILC 2018.

c. Procena siromaštva u 2020. godini

Uprkos krizi koju je izazvala pandemija, kretanja na tržištu rada nisu se mnogo promenila, što verujemo da je posledica snažne podrške države privredi i građanima. Tačnije, usled rasta prosečnih zarada u većini delatnosti i rasta zaposlenosti, očekujemo da će, kada se objave podaci za 2020. godinu, stopa siromaštva biti na sličnom nivou kao 2019. godine. Prema našim simulacijama, stopa siromaštva u 2020. godini bez pomoći stanovništvu iznosi 22,4%, i neznatno je veća u odnosu na stopu siromaštva u 2019. godini. Stopa siromaštva dece veća je u odnosu na ostale starosne intervale i iznosi 26,3%. Nakon uključivanja univerzalnih davanja, stopa siromaštva dece smanjuje se na 22,8% (Tabela 7).

Tabela 7. Procena siromaštva u 2020.

Starosni intervali	2019.	2020, fiksirana linija siromaštva		
		Bez pomoći stanovništvu	100 evra pomoći	100 evra + 9.000 RSD
0–17	24, 2	26, 3	23, 0	22, 8
18–24	23, 6	24, 2	21, 5	21, 3
25–54	19, 6	21, 1	18, 6	18, 4
55–64	23, 0	22, 4	19, 8	19, 3
65+	22, 0	20, 8	17, 5	16, 7
Ukupno	21, 7	22, 4	19, 5	19, 1

Izvor: Procene autora na podacima SILC 2020.

Rezultat simulacija koji pokazuje da je smanjena stopa siromaštva u 2020. godini u odnosu na prethodnu godinu može da se objasni na sledeći način. Na osnovu podataka iz deskriptivne statistike videli smo da u Srbiji značajan deo dece, iako su siromašna pre socijalnih transfera, nije pokriven socijalnim transferima (čak 41%). Za tu decu je davanje od 100 evra koje su dobili njihovi roditelji (i ostali punoletni članovi domaćinstava) jedini transfer koji su dobili od države otkako je počela epidemija.

Prisustvo penzionera značajno utiče na siromaštvo dece. U 2020. godini, porodice sa decom u kojoj postoji makar jedan primalac penzija dobile su 20.000 RSD od države¹², ukoliko postoje dva penzionera u domaćinstvu, porodice su dobile 40.000 RSD. Prema podacima PIO fonda, 6, 2% penzionera je u 2020. godini imalo penziju ispod 10.000 RSD, što znači da je godišnja pomoć tim penzionerima iznosila 2 mesečne penzije. Čak 38% penzionera prima penziju manju od 20.000 RSD. Imajući u vidu da je u 2020. u odnosu na 2019. godinu prosečna penzija porasla za 5, 5%, plus jednokratne pomoći penzionerima koje su iznosile čak preko 70% prosečne penzije (20.000/27.744), ne iznenađuje činjenica da siromaštvo dece nije povećano kao posledica pandemije.

Zahvaljujući značajnoj pomoći države privredi, kao i relativno kratkom trajanju strogih epidemioloških mera, tržište rada se brzo vratilo na pretkrižni nivo. Prema podacima Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, broj registrovanih zaposlenih (zaposleni u pravnim licima, lica koja samostalno obavljaju delatnost, preduzetnici i zaposleni kod njih) povećao

¹² Tačan iznos je 20.759 RSD, 9.000 RSD penzionerima i 11.759 RSD svim punoletnim građanima.

se za 2, 3% u 2020. u odnosu na prethodnu godinu. Ako posmatramo prema delatnostima na dvocifrenom nivou, čak 63 delatnosti su povećale zaposlenost, dok se smanjila zaposlenost u 23 delatnosti. Ipak, smanjenje zaposlenosti je u delatnostima koje imaju relativno malo učešće u zaposlenosti.

Plate su i pored krize značajno porasle u 2020. u odnosu na 2019. godinu. Posmatrano prema delatnostima, samo 4 delatnosti zabeležile su pad prosečnih plata, a to su: uslužne delatnosti u rudarstvu i geološkim istraživanjima, vazdušni saobraćaj, eksploatacija sirove nafte i prirodnog gasa, delatnost putničkih agencija, tur-operatora, rezervacije i prateće aktivnosti, proizvodnja osnovnih metala i smeštaj. Ukupan broj zaposlenih u delatnostima koje imaju nominalno smanjenje plata je oko 11.000 i to čini 0, 5% zaposlenih lica. Zarade su u proseku porasle za 9, 4%, pri čemu su pojedine delatnosti zabeležile izrazito veliki rast zarada. Detaljni podaci o pomoći koju su preduzeća dobila nisu javno dostupni ali znamo da je pomoć bila linearna, kao i da je uspela u značajnoj meri da sačuva radna mesta i plate zaposlenih. Prema podacima ARS, stopa zaposlenosti za lica radnog uzrasta povećana je sa 60, 7% na 61, 3%, dok je stopa nezaposlenosti smanjena sa 10, 9% na 9, 5% u 2020. u odnosu na prethodnu godinu.

Takođe, procene apsolutnog siromaštva koju su sprovedi SIPRU¹³ i Svet-ska banka (World Bank 2021: 17), pokazuju da je procenat apsolutno siromašnih nepromenjen u 2020. u odnosu na prethodnu godinu.

Iz svega navedenog zaključujemo da je stopa siromaštva dece u 2020. godini verovatno na nivou stope u 2019. godini.

7. Zaključak

Siromaštvo dece u Srbiji izrazito je visoko i među najvišim u evropskim zemljama. Visoko siromaštvo posledica je niskog redistributivnog kapaciteta poreskog sistema i sistema socijalnih naknada, kao i nepovoljnih uslova na tržištu rada, za veliki deo populacije. Značajan broj dece, njih 60%, živi u domaćinstvima u kojima samo jedan roditelj radi ili čak nijedan.

Značajan broj dece, njih 41%, koja su ispod linije siromaštva pre dobijanja socijalnih transfera ne prima ove naknade pa nema ni mogućnost da izađe iz siromaštva. Dodatnih 43% dece, iako prima socijalne transfere, ostaje siromašno jer su iznosi naknada niski. Usled izrazito niskog obuhvata dece socijalnim transferima, jednokratne pomoći svim građanima, koje su praktikovane tokom 2020. godine, izvršile su važan uticaj na smanjenje siromaštva dece.

13 <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/социјално-укључивање-у-рс/статистика-сиромаштва/апсолутно-сиромаштво/> (pristupljeno 20. 5. 2023.)

U 2020. godini, pomoć države građanima bila je linearna i sastojala se od 100 evra svim punoletnim građanima i 9.000 RSD penzionerima. S obzirom na to da postoji značajno učešće dece koja žive u višegeneracijskim domaćinstvima, u kojima penzije predstavljaju važan deo raspoloživog dohotka, jednokratne pomoći penzionerima tokom 2020. u velikoj su meri sačuvale decu od siromaštva. Zato procenjujemo da je stopa siromaštva dece u 2020. godini ostala na nivou prethodne godine. Dva ključna razloga za to su činjenica da pandemija nije zanačajnije uticala na tržište rada, kao i da je država dala izdašan paket pomoći privredi i građanima.

Potrošnja države na različite socijalne transfere izgleda tako da se najviše troši za stare, odnosno za penzije, dok su najmanji izdaci usmereni ka programima koji bi trebalo da umanje siromaštvo. Nesumnjivo je da političko-ekonomski razlozi u tome igraju značajnu ulogu, s obzirom na broj penzionera i njihov glasački potencijal. To smo ponovo videli tokom krize izazvane pandemijom koronavirusa, kada je pomoć države stanovništvu bila usmerena na punoletne građane i penzionere. Nije osmišljena pomoć sa fokusom na decu. Domaćinstvo sa dvoje odraslih i bez dece dobilo je 200 evra, isto kao i domaćinstvo sa dvoje odraslih i decom.

Poslednje dve decenije u Srbiji je prisutna struktura državne potrošnje na socijalne transfere u kojoj minimalno učestvuju naknade čiji je cilj da se smanji siromaštvo. Istovremeno, nije došlo do promene javnog diskursa koji stavlja akcenat na ekonomski rast kao instrument koji bi sam od sebe trebalo da smanji nivo siromaštva. Zato i ne iznenađuju podaci o visokoj stopi siromaštva za celokupnu populaciju, a posebno za decu. Ukoliko želimo da se promeni trend, neophodno je pristupiti izmeni politika koje direktno utiču na nivo siromaštva i nejednakosti u društvu, a to su poreska i socijalna politika. Takođe, potrebno je decu staviti u središtvu javnih politika jer, gledajući čisto ekonomski, ona su buduća produktivna baza društva. To znači da je u oceni javnih politika, posebno pre njihovog donošenja, potrebno sprovesti i analizu njihovog mogućeg uticaja na blagostanje dece.

Literatura

- Anić, Aleksandra (2019), *Aktivnost žena, rodni jaz u zaradama, zamka neaktivnosti i nezaposlenosti: ekonometrijska analiza za Srbiju*, Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Anić, Aleksandra, Jelena Žarković (2019), „Kritički osvrt na novi Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom u Srbiji“, *Ekonomске ideje i praksa* 34: 61–71.
- Appel, Hilary, Mitchell A. Orenstein (2018), *From Triumph to Crisis: Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Arandarenko, Mihail, Milica Uvalic (2014), "International advice and institutional (Mis) configuration. The Case of Serbia", *Southeastern Europe* 38: 232–249.
- Arandarenko, Mihail (2018), Poverty Reduction and Equal Opportunities in Social Policy and Employment in Serbia. Contribution for the meeting of the EU – Serbia Joint Consultative Committee, The EU – Serbia Joint Consultative Committee, 23 October 2018.
- Bogičević, Biljana, Gorana Krstić, Boško Mijatović, Branko Milanović (2003), "Poverty and reform of financial support to the poor", Center for Liberal-Democratic Studies.
- Bradshaw, Jonathan, Kenichi Hiros (2016), *Child benefits in Central and Eastern Europe: A comparative review*, Budapest: ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe, ILO.
- Esping-Andersen Gosta, Gallie Duncan, Anton Hemerijck, John Myles (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2020), *Commission Staff Working Document Serbia 2020 Report*, Brussels: EC, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf (pristupljeno 20. 5. 2023.).
- Financial Fairness Trust (2021), „Families with children hit hardest financially by Covid-19“, *FFT*, 22. mart 2021, <https://www.financialfairness.org.uk/en/media-centre/media-centre-news-article/bearing-the-brunt-2> (pristupljeno 20. 5. 2023.).
- Harper, Caroline, Rachel Marcus, Karen Moore (2003), „Enduring Poverty and the Conditions of Childhood: Life course and Intergenerational Poverty Transmissions“, *World Development* 31 (3): 535–554.
- Krstić, Gorana, Jelena Žarković (2017), „Please, mindthegap: income inequality in Serbia“, u: Dragan Stojković, Miloš Božović, Saša, Randelović (prired.), *Economic Policy for Smart, Inclusive and Sustainable Growth*, Beograd: Ekonomski fakultet, str. 213–227.
- Kump, Nataša, Barbara Kalar, Boris Majcen, Mitja Čok (2020), "Euromod country report. Slovenia 2017–2020", https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-12/Y11_CR_SI_Final.pdf (pristupljeno 20. 5. 2023.).
- Nacionalna služba za zapošljavanje (2019), Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2019. godinu: NSZ.
- Nacionalna služba za zapošljavanje (2020), Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2020. godinu: NSZ.
- Matković, Gordana, Mijatović, Boško (2009) „Analiza uticaja državne finansijske podrške siromašnima“, Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva.
- Raičević, Božidar, Gagić, Brankica (1996), „Aktuelni trenutak poreske reforme u Srbiji“, *Knjigovodstvo* 1–2: 108–114.
- Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (2021), *Statistički godišnji bilten 2020*: PIO.
- Republički zavod za statistiku (2008), *Studija o životnom standardu: Srbija 2002–2007*, Beograd: RZS.
- Sanchez, Diana, Katherine Cash (2003), „Reducing poverty or repeating mistakes? A civil society critique of Poverty Reduction Strategy Papers“, Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children Sweden and The Swedish Jubilee Network.

- Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU), „Apsolutno siromaštvo“, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/социјално-укључивање-у-рс/статистика-сиромаштва/апсолутно-сиромаштво/> (pristupljeno 27. marta 2022).
- Žarković, Jelena (2017), „Rastuća nejednakost: podaci i percepcije“, *MONS*, 27. april 2017. <https://mons.rs/rastuca-nejednakost-podaci-i-percepcije> (pristupljeno 20. 5. 2023.)
- Žarković, Jelena (2019), „Goodby Tito. Ili ne?“, *Peščanik*, 26. januar 2019. <https://pescanik.net/goodbye-tito-ili-ne/> (pristupljeno 20. 5. 2023.)
- Žarković, Jelena (2019), „Ko dobija a ko gubi od rasta minimalne zarade u Srbiji?“, *Peščanik*, 3. oktobar 2019. <https://pescanik.net/ko-dobija-a-ko-gubi-od-rasta-minimalne-zarade-u-srbiji/> (pristupljeno 20. 5. 2023.)
- Žarković, Jelena, Gorana Krstić, Mihail Arandarenko (2019), „Nejednakost u Srbiji: da li je problem u merenju ili u politikama?“, *Ekonomске идеје и пракса* 32: 89–97.
- Žarković, Jelena, Marko Vladislavljević (2021), “Tax reforms and income inequality in former Yugoslav countries: Escaping the avant-garde neoliberalism in the income tax policy“, *Panoeconomicus* 68 (2): 231–252.
- UNICEF (2020), *Research on the Effect of the Covid-19 Pandemic on Families with Children in Serbia*. UNICEF, <https://www.unicef.org/serbia/media/15486/file/Research%20on%20the%20effect%20of%20the%20Covid-19%20pandemic%20on%20families%20with%20children%20in%20Serbia.pdf> (...)
- Van Belle, Janna (2016), *Paternity and parental leave policies across the European Union*, RAND Europe: Europeanunion.
- Vlada Republike Srbije (2003), „Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji“.
- World Bank (2009), “Doing more with less”, Washington, DC: WB.
- World Bank (2015), “Republic of Serbia public finance review: Toward a sustainable and efficient fiscal policy”, Report No. 96451-YF, Washington, DC: WB.
- WorldBank (2021), „Greening the Recovery“, Western Balkans Regular Economic Report <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report> (pristupljeno 20. 5. 2023.)

Zahvalnica: Zahvaljujemo se Fondu za otvoreno društvo i Institutu za filozofiju i društvenu teoriju na finansijskoj podršci. Posebno smo zahvalni mentorki Gorani Krstić, redovnoj profesorki Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, na savetima koji su unapredili ovo istraživanje. Zahvaljujemo se i Republickom zavodu za statistiku na dostavljenim mikro-podacima ARS i SILC.

Aleksandra M. Anić, Jelena N. Žarković

CHILD POVERTY IN SERBIA: FROM DATA TO POLICY

Summary

The aim of this paper is to examine the causes of very high child poverty in Serbia as well as to propose policies that would reduce its level. The child poverty rate of 28.8% is among the highest in Europe and is well above the average rate for European countries (19.4%). Preliminary analysis shows that the Covid-19 crisis has had a greater negative impact on families with children which only further complicates this problem. Children who grew up in poor socio-economic conditions are more likely to raise their children in the same circumstances.

Using the latest data from the Survey on Income and Living Conditions and using probit methods, we estimate the probability of a child being poor depending on a number of socio-economic characteristics of the family: parents' educational level, their labor market status, household size and structure, region and type settlements. We also examine the impact of tax policy and social transfers on child poverty. Research to date has shown that Serbian system of taxes and social benefits has very little redistributive potential. In addition, the latest data show that the already low coverage of poor children with social benefits has been further reduced in recent years. Our research also analyses the consequences of the amendments to the Law on Financial Support to Families with Children from 2018 on child poverty. We show that poverty reduction has not been high on the decision-makers' agenda for the last two decades. It was believed that economic growth itself would be enough to reduce the number of people below the poverty line. Thus, the capacity of redistributive policies to alleviate inequality and poverty has diminished over time. Recent reforms of financial benefits for families with children have focused on birth rates instead of poverty, despite data on high child poverty rates. Regardless of the primary goal, measures aimed at increasing birth rate also contribute to reducing poverty, but this topic has never been mentioned in public discourse. As children are the future productive base of society, putting the problem of child poverty at the center of all public policies should become a priority for decision makers in the coming period.

Keywords

child poverty, covid crisis, social policy