

# SIROMAŠTVO DECE NA KOSOVU



Dokument o opcijama politike & Sintetizovani izveštaj

unicef   
unite for children

---

# SIROMAŠTVO DECE NA KOSOVU

Dokument o opcijama politike  
& Sintetizovani izveštaj

---

**Izveštaj pripremili:**

Paul Stubbs and Danijel Nestić, Ekonomski Institut u Zagrebu

© Dečiji Fond Ujedinjenih Nacija (UNICEF)

Maj 2010

Potrebna je dozvola da se reprodukuje bilo koji deo publikacije. Molimo vas kontaktirajte UNICEF Kosovo (Ali Pashe Tepelena br.1, 10 000 Priština, Kosovo, Tel: +381 38 249 230/1/2; Faks: + 381 38 249 234; E-mail: akuriu@unicef.org, prishtina@unicef.org).

Dozvola će biti data besplatno obrazovnim i neprofitnim organizacijama.

Izjave u ovoj publikaciji su gledišta autora i ne odražavaju politiku i gledište UNICEF-a.

**Dizajn:**

[www.xhad.net](http://www.xhad.net)

# SADRŽAJ

<b>AKRONIMI</b> .....	<b>4</b>
<b>PRIZNANJE/ZAHVALNOST</b> .....	<b>5</b>
<b>DOKUMENT O OPCIJAMA POLITIKE</b> .....	<b>6</b>
<b>SINTETIZOVANI IZVEŠTAJ</b> .....	<b>14</b>
<b>I.UVOD: Kontekst</b> .....	<b>15</b>
1.1. Siromaštvo dece u evropskom kontekstu.....	15
1.2. Kosovo: izazovi socijalne zaštite .....	16
1.3. Ova Studija .....	18
<b>2. PROFIL SIROMAŠTVA DECE NA KOSOVU</b> .....	<b>20</b>
2.1.Stope siromaštva dece na Kosovu.....	21
2.2.Deca uskraćena za materijalna dobra i uslove stanovanja .....	25
<b>3. ULOGA ISPLATE SOCIJALNIH NAKNADA I FINANSIJSKE PRILIKE</b> .....	<b>28</b>
3.1. Novčane isplate .....	29
3.2.Uticaj isplate socijalnih naknada i siromaštvo dece .....	29
3.3.Program socijalne pomoći.....	30
3.4.Finansijske prilike i strateški pravac .....	36
3.5.Inicijative partnera za razvoj Kosova .....	37
<b>4. OPCJE POLITIKE I SMANJENJE SIROMAŠTVA</b> .....	<b>38</b>
4.1.Izmena šeme socijalne pomoći .....	39
4.1.1.Ukinuti graničnu tačku za socijalnu pomoć u okviru Kategorije II, kada deca napune 5 godina .....	39
4.1.2. Povećati iznos naknade za svako dete uzrasta od 6 do 18 godina .....	39
4.1.3. Ukinuti maksimalni iznos naknade za velika domaćinstva.....	40
4.1.4. Ukupno povećanje naknada socijalne pomoći. ....	41
4.2.Uvođenje šeme dečijeg dodatka.....	41
4.2.1. Uvođenje uviverzalne šeme dečijeg dodatka pored ili umesto postojeće šeme socijalne pomoći.....	41
4.2.2. Uvođenje šeme dečijeg dodatka na osnovu provere imovinskog stanja .....	43
<b>5. ZAKLJUČCI I NAREDNI KORACI</b> .....	<b>44</b>
<b>REFERENTNA LITERATURA</b> .....	<b>47</b>

# AKRONIMI

<b>PPD</b>	Prosečna potrošnja domaćinstva
<b>opp</b>	Osnovni procentni poeni
<b>DD</b>	Dečiji dodatak
<b>CBK</b>	Centralna banka Kosova
<b>CIE-ZND</b>	Centralna i Istočna Evropa i Zajednica nezavisnih država
<b>DFID</b>	Odeljenje za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>€</b>	Euro
<b>DSI</b>	Direktne strane investicije
<b>BDP</b>	Bruto domaći proizvod
<b>IKB</b>	Ispitivanje kućnog budžeta
<b>IPP</b>	Instrument pred-pristupne pomoći
<b>ZMDU</b>	Zajednički memorandum o društvenoj uključenosti
<b>MEF</b>	Ministarstvo ekonomije i finansija
<b>MRSZ</b>	Ministarstvo rada i socijalne zaštite
<b>SROT</b>	Srednjoročni okvir troškova
<b>SP</b>	Socijalna pomoć
<b>JIE</b>	Jugoistočna Evropa
<b>UNICEF</b>	Dečiji fond Ujedinjenih nacija

# PRIZNANJE/ZAHVALNOST

‘Smanjenje siromaštva počinje sa decom’. Ceo svet se slaže sa ovim. Šest od osam Razvojnih Milenijumskih ciljeva je direktno u vezi sa decom. Nijedno društvo nije videlo rasprostranjenije smanjenje siromaštva bez velikog i održivog ulaganja u decu. Ulagati u dečije zdravlje, ishranu, obrazovanje, i socijalni, emotivni i kognitivni razvoj i u postizanje ravnopravnosti polova, nije samo ulaganje u jedno demokratsko i pravno društvo, neko je takođe, investiranje u zdravlje, pismeniju i krajnje produktivnu populaciju. Investirati u decu je moralno ispravna stvar. Takođe je i isplativa investicija, sa visokim postotkom povraćaja.

Kao doprinos UNICEF-ovoj Globalnoj studiji o “Dečijem siromaštvu i razlikama”, ovaj izveštaj ima za cilj da osnaži profil dece u zakonodavnoj agendi, utičući na ekonomske i socijalne zakone koji se odražavaju na alokaciju resursa kako bi deca postala prioritet u nacionalnim programima.

Hteo bih da se zahvalim na ekspertizi autora izveštaja “Siromaštvo dece na Kosovu”, Paul Stubbs-u i Danijeli Nestić sa Ekonomskog Instituta, Zagreb, Hrvatska, koji su napravili nacrt dokumenta o opcijama politike i sintetizovani izveštaj koristeći podatke iz dve objavljene UNICEF-ove studije urađene 2008 od strane Yekaterina Chzhen sa University of York, Velika Britanija i 2009 od strane Franziska Gassmann i Keetie Roelen iz Maastricht Graduate School of Governance, Holandija. Takođe bih hteo da pohvalim i da se zahvalim osoblju Ministarstva za rad i socijalnu politiku za njihov doprinos ovaj studiji.

Implementacija ove studije je finansijski podržana od strane Ministarstva za Evropu i Spoljne poslove Republike Austrije.

*Johannes Wedenig*  
Šef kancelarije  
UNICEF Kosovo



DOKUMENT O OPCIJAMA  
POLITIKE

# Dokument o opcijama politike<sup>1</sup>

## SIROMAŠTVO DECE NA KOSOVU I EVROPSKA UNIJA

Najnovije studije koje je sproveo UNICEF na Kosovu jasno pokazuju da su deca na Kosovu, u poređenju sa opštom populacijom, u znatno većem riziku od siromaštva. Koristeći opšte prihvaćenu liniju siromaštva koja podrazumeva potrošnju od 1,417€ po osobi na dan, a na osnovu podataka iz Ispitivanja kućnog budžeta, sprovedenog 2006/7. godine, 46,2% stanovništva na Kosovu je siromašno, dok u siromaštvu živi 48.6% dece uzrasta 0-19 godina. Sa najvećim rizikom od siromaštva su suočena deca u domaćinstvima sa troje ili više dece; deca uzrasta 0-14 godina; deca nezaposlenih roditelja; deca u porodicama koja primaju socijalnu pomoć; i deca u porodicama niskog nivoa obrazovanja. I dok je rizik od siromaštva manji kod dece u porodicama gde je bar jedan član zaposlen, deca u nadničarskim porodicama čine čak 36% ukupnog broja siromašne dece na Kosovu.

Evropska unija predvodi zajednički organizovane i kanalisane napore u borbi protiv siromaštva i isključenosti dece, prepoznajući višedimenzionalnu prirodu problema. EU prepoznaje da siromaštvo i isključenost dece ima visoku cenu i za pojedinca i društvo u kome deca rastu u siromaštvu uz rizik da se razbole, postiču slabe rezultate u školi, kasnije ne mogu da se zaposle i generalno nemaju mogućnost izbora. Ulaganje u decu je stoga značajno ne samo da bi se deca izvukla iz siromaštva u ovom trenutku, već to predstavlja i efikasan i veoma ekonomičan način da se sadašnjim generacijama obezbedi da budu zdravi, produktivni i aktivni odrasli građani. Borba protiv siromaštva dece je potrebna u borbi protiv prenošenja siromaštva sa generacije na generaciju i da bi se obezbedilo da sva deca, bez obzira na okolnosti u kojima se sada nalaze i njihovo socijalno poreklo, dobiju jednake mogućnosti u društvu. Pitanje siromaštva dece se nalazi visoko na dnevnom redu Evropske unije za 2010 godinu, evropsku godinu borbe protiv siromaštva i društvene isključenosti.

Stečeno iskustvo govori da bez holističkih politika vezanih za decu i porodicu, nema izgleda da se smanji siromaštvo dece, jednostavno na osnovu donetih generalnih politika protiv siromaštva. Održiva kombinacija političke volje, tehničke osposobljenosti i finansijskih mogućnosti je takođe neophodna. Mada EU ne propisuje određene politike za smanjenje siromaštva dece, jasno je da će najniže

---

<sup>1</sup> Ovaj dokument o opcijama politike, čiji su autori iz Ekonomskog instituta u Zagrebu, Hrvatska (Paul Stubbs i Danijel Nestić) se bazira na sintetizovanom izveštaju 'Siromaštvo dece na Kosovu', uz korišćenje podataka iz dve studije koje su 2008 i 2009 godine pripremili Jork Univerzitet iz Velike Britanije i Maastricht Univerzitet iz Holandije.

stope siromaštva imati države članice koje veće procenite svog BDP-a troše na socijalnu zaštitu (izuzev penzija), kao i da na siromaštvo dece u najvećoj meri utiču beneficije posebno namenjene deci. Značajnu ulogu u smanjenju siromaštva dece i borbi protiv društvene isključenosti ima i obezbeđenje dostupne dečije zaštite i odgovarajućih usluga u okviru lokalne zajednice.

## ULOGA NOVČANIH ISPLATA

Kosovo nema programe za isplatu naknada za nezaposlene, porodiljskog i dečijeg dodatka. Postoji program za socijalne penzije, ratne invalide i porodice stradalih u ratu, kao i program za isplatu invalidskih penzija. Kosovo je takođe u 2009 godini uvelu novu šemu za porodice koje brinu o deci sa teškim i stalnim smetnjama u razvoju. Trenutno ima 2.158 korisnika ove šeme, koji primaju 100€ mesečno. Glavne novčane isplate siromašnim porodicama su u okviru šeme socijalne pomoći koja se finansira iz budžeta Kosova. Postoje dve kategorije pomoći: u prvoj kategoriji su domaćinstva gde ni jedan član nije sposoban za rad ili gde jedini odrasli radno sposoban član stalno brine o drugom članu koji od njega zavisi. U drugu kategoriju spadaju domaćinstva koja ispunjavaju uslov da su odrasli članovi porodice nezaposleni i imaju najmanje jedno dete mlađe od 5 godina ili siročće do 15 godina starosti.

Naknade su povećane u 2009. godini, tako da standardni bruto iznos socijalne pomoći za jednočlano domaćinstvo iznosi 40€ mesečno, a za dvočlano 55€, uz isplatu dodatnih 5€ mesečno za svakog dodatnog člana domaćinstva, do najviše 80€ za domaćinstva sa 7 ili više članova. Broj osoba koje primaju socijalnu pomoć je svake godine značajno padao, zaključno sa 2008 godinom. Pošto su u januaru 2009 naknade povećane, a centri za socijalni rad prebačeni u nadležnost opština, broj podnosilaca zahteva je porastao, mada je broj podnosilaca zahteva iz kategorije II nastavio da pada (Tabela 1).

Tabela 1: Ukupan broj domaćinstava koja su podnela zahtev za socijalnu pomoć

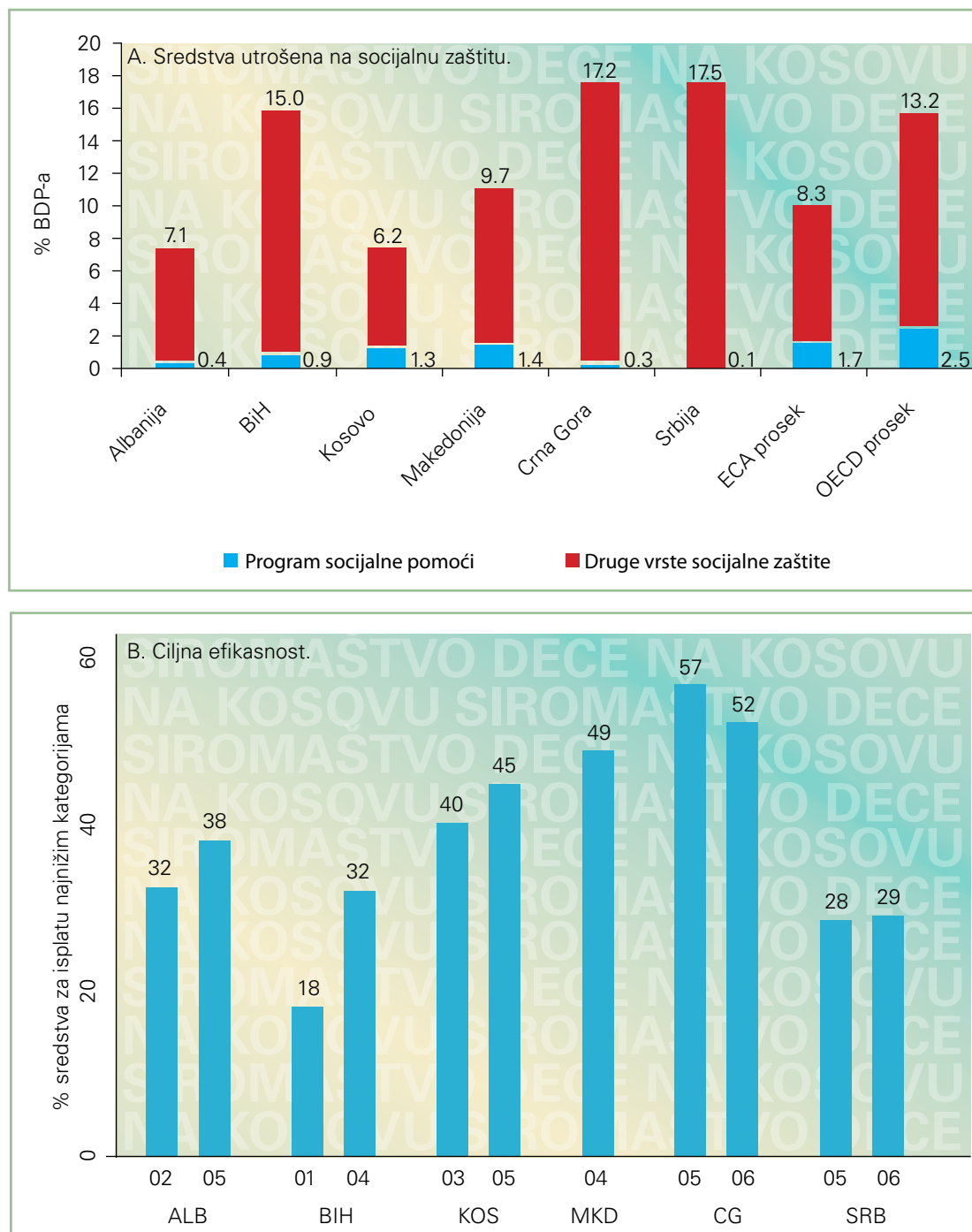
	Kategorija I	Kategorija II	Ukupno
Decembar 2008	17,388 (100)	16,919 (100)	34,307 (100)
Decembar 2009	19,022 (109.4)	16,674 (98.6)	35,654 (104)

Izvor: Minitarstvo rada i socijalne zaštite.

Prema poslednjoj proceni siromaštva koje je uradila Svetska banka, šema je izuzetno dobro usmerena, pa 78% sredstava odlazi na siromašne, a 45% na najniže kategorije (slika 1 dole), s tim da je pokrivenost ograničena, obzirom da pomoć stiže samo do 23% siromašnih. Drugim rečima, oko 695.000 siromašnih na Kosovu ne prima socijalnu pomoć. Na slici 1 su takođe prikazani procenti BDP-a utrošeni na socijalnu pomoć, u poređenju sa susedima, širim regionom i zemljama OECD-a. Što se tiče siromašne dece, ne postoje šeme za siromašnu decu u nadničarskim porodicama. Takođe ne postoje šeme za one koji bi ispunjavali uslov za pomoć iz kategorije II, a čije najmlađe dete ima više od 5 godina. Tokom 2009 god, 2.951 siromašnih domaćinstava je potpuno izgubilo pravo na socijalnu pomoć pošto je njihovo najmlađe dete napunilo 6 godina.



Slika 1. Poređenja sa regionom



Izvor: Gueorguieva, A. (2008) Dobar program, dobra investicija: Napomena u vezi sa programom socijalne zaštite na Kosovu, Vašington, Svetska banka, april.

Kosovski Srednjoročni okvir troškova (SROT) sadrži obavezu povećanja socijalne zaštite, uključujući izvestan broj izmena Programa socijalne pomoći, od kojih su neki dati u Nacrtu belog dokumenta o socijalnoj politici i uključeni u izmene i dopune Zakona o socijalnoj pomoći koje je Parlament vratio Ministarstvu rada i

socijalne zaštite. U SROT-u, kao i predlogu Projekta održive politike razvoja zapošljavanja (PPOPRZ) datog od strane više donatora/Svetske banke, navodi se kao cilj bolje povezivanje socijalne pomoći iz kategorije II sa spremnošću na angažovanje u javnim radovima i obuci za reintegraciju na tržištu rada.

Prostor za finansiranje na Kosovu je ograničen, pri čemu je u 2008 godini za socijalnu pomoć izdvojeno samo 18.3% ukupnih troškova, što je oko 1m € manje od sredstava predviđenih budžetom i predstavlja pad od 24%, koliko je izdvojeno u 2007 god, odnosno 35% u 2004 godini. Nasuprot tome, za osnovne starosne penzije je u 2008 godini izdvojeno 46% , a za sve penzije više od 56% ukupnih troškova.

## UBLAŽAVANJE SIROMAŠTVA DECE NA KOSOVU

Postoji nekoliko opcija politika koje bi mogle da doprinesu ublažavanju siromaštva i isključenosti na Kosovu. I ove opcije su detaljno navedene u dužem Sintetizovanom izveštaju. Kada se govori o kratkoročnim politikama, ono što je najkritičnije odnosi se na revidirani Zakon o socijalnoj pomoći koji treba pripremiti i proslediti Parlamentu u što kraćem roku. Zakon bi trebalo da se bazira na tri glavna amandmana, uneta u Zakon, koji je Parlament vratio i u nacrtu Belog dokumenta, a to su:

- *Retroaktivno usklađivanje nivoa naknada, koje treba da pokrije potrošačku korpu. Prema proračunima, povećanje treba da iznosi 27,35%. Kalkulacije govore da bi takvo povećanje smanjilo ukupno siromaštvo za oko 2,8 osnovna procentna poena (opp), a siromaštvo dece za 3.5bps, što bi takođe značajno uticalo na pad nivoa ekstremnog siromaštva, posebno među decom i na dubinu (jaz) siromaštva.*
- *Povećanje dečijeg dodatka za decu školskog uzrasta (t.j. 6-18) za 5€ pod uslovom da redovno pohađaju školu. Ovo bi na sličan i komplementaran način uticalo na oštrinu i dubinu siromaštva.*
- *Ukinuti gornje granice naknada za domaćinstva, tako da porodice sa 8 ili više članova dobiju dodatna 5€ po članu. Ovo se ne bi odnosilo na veliki broj domaćinstava, pa tako ne bi značajno uticalo na ukupnu stopu siromaštva ali bi, po relativnoj niskoj ceni, značajno smanjilo siromaštvo u velikim domaćinstvima.*

Sve tri zajedno, ove mere bi mogle da smanje stope siromaštva na Kosovu za čak 8 opp, što bi oštrinu siromaštva svelo na oko 40%.

Osim toga, sledeća procena siromaštva koju rade Zavod za Statistiku Kosova/Svetska banka uz pomoć najnovijih IKB podataka, bi trebalo posebno da se fokusira na dečije siromaštvo i uključi kalkulacije dubine siromaštva, stope siromaštva dece različitog uzrasta koja su u riziku, u različitim vrstama domaćinstava, u seoskom i gradskom području, itd. Studija bi isto tako trebalo, po mogućstvu, da navede različita scenarija novčanih isplata i izračuna njihov efekat na siromaštvo dece.

U širem kontekstu, u sklopu priprema Kosova za pristupanje EU i učešće u Otvorenom načinu koordinacije u socijalnoj zaštiti i društvenoj uključenosti, potrebno je obratiti veću pažnju na siromaštvo i isključenost dece u kontekstu strategija nacionalnog razvoja i priprema nove strategije društvene uključenosti. Pitanje siromaštva i isključenosti dece bi trebalo da bude tema koja se obrađuje u godišnjem Izveštaju o napretku, koji izdaje Evropska komisija na Kosovu, u okviru Strategije proširenja EU, kao i u smislu instrumenata za određivanje prioriteta finansiranja iz predpristupnih fondova (IPA).

Izvestan broj progama i projekata je u postupku pripreme ili pred implementacijom, a svaki od njih sadrži komponente koje tretiraju pitanja siromaštva i isključenosti dece. Napori UNICEF-a na ostvarenju bliže saradnje sa kooperacionim partnerima će osigurati da se maksimalno iskoriste mogućnosti koje treba da obezbede usaglašene pristupe pitanju smanjenja siromaštva i isključenosti dece. U to spadaju:

- *Projekat održive politike razvoja zapošljavanja na kome radi više donatora/Svetska banka*
- *Podrška Ministarstvu rada i socijalne zaštite (MRSZ) koju finansira EU (IPA)*
- *Predlog programa decentralizacije usluga socijalne zaštite koji finansira DFID*

Iznad svega postoji potreba da se obezbedi maksimalna efikasnost u povezivanju usluga novčane pomoći i brige i zaštite u kontekstu decentralizacije, kako bi se osigurala najbolja kombinacija za ugroženu i isključenu decu.

U periodu koji je više srednjoročni, može se javiti potreba za pružanjem konkretne tehničke pomoći Vladi (posebno MRSZ i MEF) radi jačanja kapaciteta za kreiranje politike i scenarija u smislu jasnih opcija za smanjenje dečijeg siromaštva na Kosovu, dodelom novčane pomoći. Jedan od prvih prioriteta bi trebalo da bude ispitivanje mogućnosti proširenja Kategorije II socijalne pomoći na domaćinstva koja ne ispunjavaju kriterijume samo zato što više nemaju dete mlađe od 6 godina ali zato imaju školsku decu.

Usrednjoročnom ili dugoročnom periodu, Kosovo bi moglo da razmotri, kao i većina suseda u regionu, uvođenje programa dečijeg dodatka. I mada se procenjuje da će univerzalna šema dečijeg dodatka u iznosu od 25€ po detetu mesečno prepoloviti stope siromaštva dece na Kosovu, ona je skupa u kontekstu trenutnih finansijskih mogućnosti (oko 5% BDP-a). Univerzalne ili naknade uz proveru imovinskog stanja, u visini od oko 10€ mesečno za svu decu, decu do 5 godina, ili za decu uzrasta 5-15 godina, bi mogle imati značajan efekat na stope siromaštva dece, sa mesečnom stopom od 10€, koja se približava referentnoj tački EU od 2% izdvajanja iz BDP-a na ime dečijih i porodičnih dodataka. Univerzalni dečiji dodatak bi podrazumevao niže administrativne troškove i stigao bi do one siromašne dece u nadničarskim porodicama; i mada skuplji od šema sa proverom imovinskog stanja, mogao bi se kombinovati sa poreskim sistemom kako bi nadoknadio neke od troškova za domaćinstva koja nisu siromašna. Jedna od mogućnosti bi bila i da se direktna

budžetska podrška veže za referentnu tačku u smislu smanjenja siromaštva i isključenosti dece i obezbeđenja da se prilikom određivanja budžeta na centralnom i lokalnom nivou vodi računa o pitanju polova i dece.

U smislu političke volje, podizanje svesti o siromaštvu i isključenosti dece među političkim strankama, a posebno među članovima Parlamenta, bi moglo biti efikasno sredstvo kojim će se obezediti veća osetljivost u kreiranju generalne politike. Ovo bi se moglo nadovezati na rad koji je već započet sa članovima Parlamenta u domenu društvene uključenosti. U srednjoročnom periodu, Kosovo treba da pripremi Strategiju društvene uključenosti u skladu sa zahtevima sadržanim u Memorandumu o zajedničkom uključivanju zemalja kandidata, pa bi u sklopu toga bilo potrebno fokusirati se na koordinirani i efikasan pristup smanjenju siromaštva i isključenosti dece. Borbu protiv siromaštva i isključenosti dece bi takođe trebalo odrediti kao prioritet u nacionalnoj strategiji razvoja, a na lokalnom nivou bi trebalo posvetiti veću pažnju interakciji novčanih naknada i socijalnih usluga; određivanju obrazovanja u ranom detinjstvu kao prioritetnog i obezbeđenju fokusiranih strategija za uključivanje marginalizovanih grupa i regiona.





1

SINTETIZOVANI  
IZVEŠTAJ

# I. UVOD: Kontekst

## 1.1. Siromaštvo dece u evropskom kontekstu

Smanjenje siromaštva i isključenosti dece je poslednjih nekoliko godina postalo jedan od najviših prioriteta Evropske unije, njenih država članica i zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU. Verovatnoća i rizik od siromaštva su znatno veći za decu nego za opštu populaciju. U mnogim zemljama u tranziciji u Centralnoj i Istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom savezu, i pored perioda održivog ekonomskog rasta, deca su često još uvek u riziku od ekstremnog siromaštva. Postoji opasnost da trenutna ekonomska i finansijska kriza poništi čak i dosadašnji napredak, posebno ako ne postoje jaki i finansijski održivi sistemi socijalne zaštite. Siromaštvo i isključenost dece imaju visoku cenu za pojedince i društvo, u kome deca rastu u siromaštvu, uz ozbiljan rizik da se razbole, pokazuju loše rezultate u školi, kasnije ne mogu da se zaposle i uopšte nemaju mogućnost izbora. Ulaganje u decu je stoga značajno ne samo da bi se deca izvukla iz siromaštva u ovom trenutku, već to predstavlja i efikasan i veoma ekonomičan način da se sadašnjim generacijama obezbedi da budu zdravi, produktivni i aktivni odrasli građani. Borba protiv siromaštva dece je potrebna u borbi protiv prenošenja siromaštva sa generacije na generaciju, kao i da bi se svoj deci, bez obzira na okolnosti u kojima se sada nalaze i njihovo socijalno poreklo, obezbedile jednake mogućnosti u društvu. Izveštaj francuskog Saveta za zapošljavanje, dohodak i socijalnu koheziju šalje ključnu poruku: „socijalna pravda ide ruku pod rukom sa efikasnošću kada se naglasi značaj borbe protiv siromaštva dece (citat iz Marlier et al, 2007; 10).

Evropska unija predvodi zajednički organizovane i kanalisane napore u borbi protiv siromaštva i isključenosti dece, prepoznajući višedimenzionalnu prirodu problema. Pitanje siromaštva dece se nalazi visoko na dnevnom redu Evropske unije za 2010 godinu, evropsku godinu borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Stečeno iskustvo govori da bez holističkih politika vezanih za decu i porodicu, samo na osnovu usvojenih generalnih politika borbe protiv siromaštva, nema izgleda da se smanji siromaštvo dece. (Hoelscher, 2004). Evropska unija se nije opredelila za gotove recepte za smanjenje siromaštva dece po principu „jedan model je dobar za sve“, već nastoji da ojača bazu sa dokazima koja vodi boljem razumevanju povezanosti različitih setova politika i rezultata za dorobiti dece. U dokumentu „Otvoreni metod koordinacije“, zemlje mogu da se upoznaju sa najboljom praksom kroz „zajednički postupak planiranja, monitoringa, istraživanja, upoređivanja i prilagođavanja nacionalnih politika, sa povratnim informacijama – a na osnovu zajedničkih ciljeva“ (Marlier et al, 2007; 22).

U državama članicama EU, tri glavna faktora se vezuju za siromaštvo dece, i to: deca koja žive u nezaposlenim domaćinstvima; deca u domaćinstvima gde postoji rizik od siromaštva zaposlenih i deca koja žive u državama članicama gde su socijalna davanja niska i/ili neefikasna. Politike države, uključujući poreske i sisteme socijalnih beneficija su od suštinske važnosti, pa Komisija (2008) navodi:

1. *Stope siromaštva dece su obično najniže u državama članicama koje veći procenat svog BDP-a izdvajaju za socijalnu zaštitu (izuzev penzija).*
2. *Beneficije posebno usmerene na decu imaju najveći efekat na siromaštvo dece.*
3. *Obezbeđenje dostupne brige o deci može igrati značajnu ulogu u unapređenju položaja porodica na tržištu rada.*

U kontekstu šire „Evropeizacije“ socijalne politike, sve je veći akcenat na rešavanju pitanja siromaštva i socijalne isključenosti među zemljama kandidatima za članstvo u EU, od kojih se traži da sačine i podnesu izveštaj o sprovođenju obaveza iz Zajedničkog memoranduma o društvenoj uključenosti (ZMDU) i zemljama potencijalnim kandidatima za članstvo u EU koje intenzivno rade na kreiranju strategija za borbu protiv socijalne isključenosti na evropski način. Takođe sve više postaje jasno da, pored definisanja siromaštva u relativnom smislu, kao 60% medijane prihoda, postoji potreba za merenjem apsolutnog i ekstremnog siromaštva, kao i razvojem seta indikatora materijalne uskraćenosti (deprivacije).

## 1.2. Kosovo: izazovi socijalne zaštite

Kosovo pod Rezolucijom SB UN (RSBUN) 1244, koje je u februaru 2008 godine proglasilo jednostranu nezavisnost, je jedna od najsiromašnijih zemalja Evrope, gde je u 2008 godini BDP po glavi stanovnika iznosio 1.726€ na godišnjem nivou (Centralna banka Kosova, 2009). Oko 32% od procenjenih 2,2 miliona stanovnika je mlađe od 15 godina, a samo 6,5% starije od 65 godina. Kosovo je poslednjih godina zabeležilo značajan ekonomski rast koji je u realnom smislu, u 2008 god. dostigao 5,4% BDP-a, zahvaljujući donacijama i doznakama svojih radnika iz inostranstva. Globalna ekonomska kriza će najverovatnije smanjiti rast do nivoa od 3% i 4% u 2009 i 2010 god, mada to mogu biti optimističke prognoze imajući u vidu manje DSI, uplate i izvoz (Toçi, 2010) i efekat preliivanja krize na male ekonomije koje se još nisu u potpunosti integrisale u globalna tržišta. Registrovana nezaposlenost je ostala stabilna, na oko 338.000, tokom cele 2009 god. (CBK, 2009; 37), što predstavlja više od 40% radno sposobnih stanovnika Kosova koji traže posao (Kosovo Mosaic, 2009). U oktobru 2009 godine, 47,6% nezaposlenih su bile žene, a 64% neobrazovani (CBK, op. cit.), a izveštaji govore da je njih 90% već dugo vremena bez posla (USAID/UNDP, 2009).

Prema najnovijoj proceni siromaštva koju su izvršili Zavod za statistiku Kosova/Svetska Banka, koristeći podatke iz Ispitivanja kućnog budžeta (IKB) iz 2005/6, ukupna stopa siromaštva stanovništva (domaćinstva koja po odraslom članu potroše odgovarajući iznos manji od 45€ mesečno) iznosi 45%, a linija ekstremnog siromaštva ili oskudice hrane (manje od 28€ mesečno) iznosi 15% Svetska Banka/KSO, 2008). Deca se pominju kao jedna od grupa u posebno visokom riziku od siromaštva, mada detaljne kalkulacije nisu vršene.

Povrh siromaštva zbog niskih primanja, stope upisa u školu na Kosovu su niske po regionalnim standardima, posebno na predškolskom, srednjem i tercijarnom nivou (Svetska banka, 2007). Na obrazovanje se troši 4,6% BDP-a, u skladu sa prosecima u regionu, dok je javna potrošnja na obrazovanje po učeniku na niskom nivou. Navodi se da su u kontekstu višestruke uskraćenosti, Romi, Aškalije i Egipćani danas najviše marginalizovane grupe na Kosovu, sa niskim stopama upisa u osnovnu školu, uključujući više stope siromaštva (KFOS/COMPASS; 2009). Zdravstveni pokazatelji su generalno loši, sa najvišom u Evropi stopom smrtnosti odojčadi i dece do 5 godina starosti, značajnim stepenom zakržljaliosti, podhranjenosti i neuhranjenosti male dece (UNICEF, 2010). Kosovo troši oko 3% BDP-a na zdravstvenu zaštitu, a procene su da oko 40% svih troškova na zdravstvo predstavlja lični trošak, pa to za posledicu ima nejednaku dostupnost i plaćanje usluga iz sopstvenog džepa, što doprinosi siromaštvu (Stubbs and Haxhikadrija, 2008).

Kosovski ustavni okvir je usklađen sa međunarodnim standardima i sada uključuje i reference vezane za Konvenciju UN o pravima deteta. UNICEF je podržao postavljanje Savetnika za dečija prava pri Kabinetu Premijera, a pri Kancelariji zaštitnika građana je formiran tim za dečija prava. Ministarstvo rada i socijalne zaštite vodi poslove socijalne zaštite i društvene uključenosti i učestvovalo je u radu Vladinog tima za pripremu Nacrta Belog dokumenta o socijalnoj politici. „Ublažavanje siromaštva i socijalna stabilnost“ su navedene u Srednjoročnom okviru potrošnje za 2010-2012 kao jedan od dalekosežnih državnih ciljeva, zajedno sa ekonomskim rastom, rešavanjem statusa i dobrom upravom (Vlada Kosova, 2009; 9). Od januara 2009, socijalne službe su decentralizovane, čime je utrt put kombinovanoj socijalnoj politici evropskog tipa, povezanom sa standardima kvaliteta i jačanjem mreže ne-državnih pružaoca socijalnih usluga u okviru lokalne zajednice, koji rade na sistemu uspostavljanja standarda kvaliteta.

Bez obzira na tekuće reformske napore, u nedavnom izveštaju Evropske komisije se zaključuje da „u svom sistemu društvene uključenosti Kosovo pati od izvesnog broja problema“ (Stubbs i Haxhikadrija, 2008). U ove probleme spadaju:

- *Nedostatak preciznih podataka na osnovu kojih bi se izabrala politika zasnovana na dokazima.*
- *Slaba horizontalna i vertikalna koordinacija, sukob između tehničke i političke uprave i odstustvo javne debate i angažovanja zainteresovanih strana u planiranju i upravljanju službama i uslugama.*
- *Opredeljenja u pogledu pola, manjina i siromaštva su uvrštena u politiku ali se još uvek ne sprovode kako treba.*
- *Politika o deci je najveći nedostatak, bez obzira da li se radi o holističkoj politici za rano detinjstvo ili usaglašenoj reakciji na siromaštvo i isključenost dece.*
- *I dok se čini da su penzije, zdravstvena i socijalna zaštita prioriteta, ni jedna kategorija ne uzima u obzir implikacije na decu.*
- *Jako malo sredstava se troši na socijalne usluge na nivou lokalne zajednice kao deo preventivne i zaštitne mreže socijalne sigurnosti.*

- Nema ukupne strategije u smislu društvene uključenosti, uz delovanje više različitih međunarodnih organizacija, koje još uvek nastoje da vode glavnu reč u oblasti društvene uključenosti na Kosovu (ibid).

### 1.3. Ova Studija

Ovaj dokument predstavlja sintezu nedavno podnetih izveštaja, uključujući jedan broj analiza koje je podržala kancelarija UNICEF-a na Kosovu, o obimu, prirodi, uzrocima i posledicama siromaštva dece na Kosovu. On se posebno bavi ulogom socijalne finansijske pomoći u smanjenju nivoa dečijeg siromaštva i istražuje jedan broj opcija i scenarija socijalne politike. Opcije politike su takođe predstavljene u kraćem dokumentu o poziciji politike. Najvažnije studije koje predstavljaju osnovu ovde prezentiranih argumenata su:

- „Profil siromaštva dece i omladine na Kosovu: analiza dokumenta“, koju su uradili HMO Solutions, novembar 2008 (u daljem tekstu HMO Solutions, 2008).
- „Siromaštvo dece na Kosovu: Analiza Ispitivanja kućnog budžeta iz 2006/2007“, čiji je autor Yekatarina Chzhen sa Jork Univerziteta, Velika Britanija, Odeljenje za izučavanje socijalne politike (SPRU), decembar 2008 (u daljem tekstu Chzhen, 2008).
- „Uticaj šeme za isplatu finansijske socijalne pomoći na decu na Kosovu“, čiji su autori Fraziska Gassman i Keetie Roelen sa Fakulteta za upravu na Maastricht univerzitetu, Holandija, juli 2009 (u daljem tekstu Gassman i Roelen, 2009).

Osim toga, Regionalna kancelarija UNICEF-a za CIE-ZND je inicirala veliki projekat na temu ‘Šta deluje na smanjenje siromaštva dece,’ i naručila seriju komparativnih analiza, uključujući sledeću (još uvek u formi nacрта) koja se direktno referiše na Kosovo i od ogromnog je značaja za ovaj izveštaj:

- „Siromaštvo dece u pet zemalja CIE-ZND“, koju su uradili Jonathan Bradshaw i Yekatarina Chzhen sa Jork univerziteta, Velika Britanija, Odeljenje za izučavanje socijalne politike (SPRU), (u daljem tekstu Bradshaw i Chzhen, 2010).

Ovaj izveštaj stoga predstavlja analitički dokument koji daje pregled politike i namenjen je kreatorima politike na Kosovu i njihovim kolegama i partnerima u međunarodnoj zajednici za razvoj. Stoga, mnoga tehnička pitanja o kojima se raspravlja u pomenutim izveštajima, nisu ovde detaljno obrađena. Izveštaj ima za cilj da doprinese debati o tome kako unaprediti dobrobit dece na Kosovu delovanjem na ekonomsku i socijalnu politiku, što utiče na izdvajanje sredstava, kako bi smanjenje siromaštva dece postalo prioritet u budućnosti.





2

PROFIL SIROMAŠTVA DECE  
NA KOSOVSU

# II. PROFIL SIROMAŠTVA DECE NA KOSOVU

## 2.1. Stope siromaštva dece na Kosovu

Na osnovu IKB podataka iz 2006/7, koristeći apsolutnu liniju siromaštva koja podrazumeva potrošnju od 1,417€ na dan, i liniju ekstremnog siromaštva/oskudice u hrani od 0,934€ na dan, kao i međunarodnu komparativnu stopu od 2,15\$ na dan, deca uzrata 0-19 godina su u većem riziku od siromaštva nego opšta populacija na Kosovu. Domaćinstva sa decom imaju više šansi da budu siromašna nego ona bez dece, ali sa nešto manjim izgledima da žive u ekstremnom siromaštvu (Chzhen, 2008; Tabela 1)<sup>2</sup>.

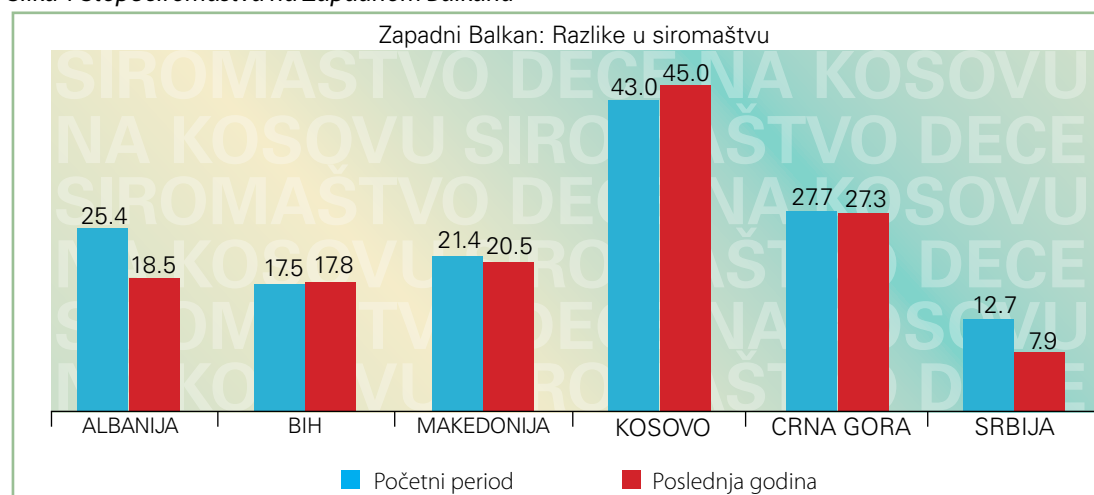
Tabela 1: Siromaštvo i siromaštvo dece na Kosovu

	Opšta Populacija	Deca	Domaćinstva bez dece	Domaćinstva sa decom
Linija oskudice u hrani/ekstremnog siromaštva	17.5%	18.9%	18.0%	17.3%
Apsolutna linija siromaštva	46.2%	48.6%	38.3%	45.3%
Linija siromaštva \$2.15 na dan	62.3%	65.4%	49.4%	60.8%

Izvor: Chzhen (2008); Tabele 1 i 2; 3.

Ako se izvrši poređenje u međunarodnom okviru, stope apsolutnog siromaštva na Kosovu su visoke u odnosu na susede Zapadnog Balkana (Slika 1), mada su niže od nekih bivših zemalja Sovjetskog saveza u Centralnoj Aziji i na Kavkazu (Tabela 2).

Slika 1 Stope siromaštva na Zapadnom Balkanu



Izvor: Gueorguieva 2007. Linije siromaštva po osnovu nacionalne potrošnje iz Procene siromaštva Svetske Banke. Napomene: Početni period: Albanija (2002), Bosna i Hercegovina (2001), BJR Makedonija (2002) Kosovo (2003), Crna Gora (2005), Srbija (2004) Poslednja godina: Albanija (2005), Bosna i Hercegovina (2004), BJR Makedonija (2004) Kosovo (2005), Crna Gora (2006), Srbija (2006)

<sup>2</sup> Koristeći isti skup podataka, Gassman i Roelen (2009) dobijaju nešto drugačije glavne stope, ali su u velikoj meri saglasni sa Chzhen (2008) u smislu razlika u linijama siromaštva dece i opšte populacije.

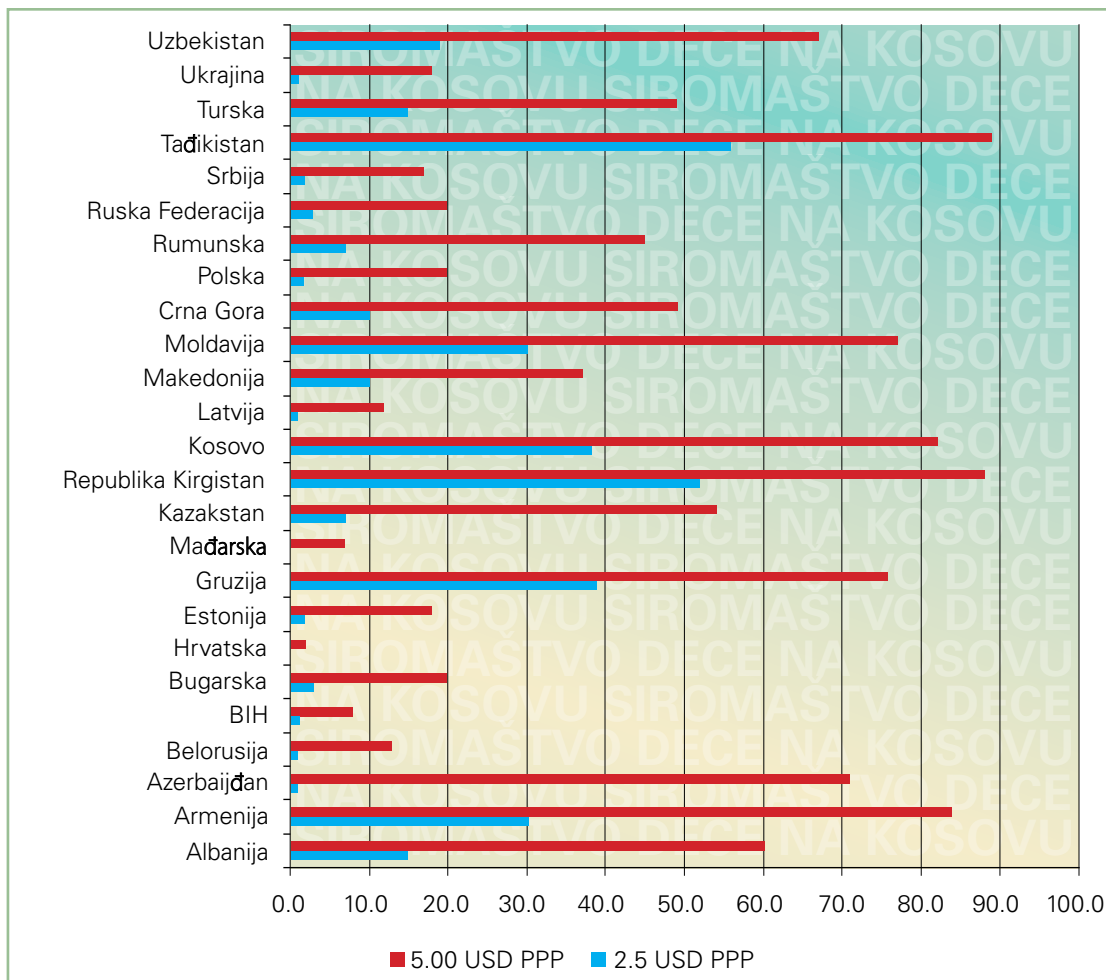
Tabela 2: Komparacija stopa siromaštva dece

	2 x linija oskudevanja u hrani	4 x linija oskudevanja u hrani
Jeremija	12.1%	68.6%
Bosna i Hercegovina	0.6%	7.7%
Gruzija	21.2%	60.2%
Kosovo	10.9%	50.5%
Srbija	1.5%	13.3%

Izvor: Bradshaw i Chzhen (2010) Tabela 1

Nedavna studija Svetske vrši poređenja u regionima koristeći stope siromaštva od 2,50 USD i 5,00 USD po PPP kursu. Na slici 2 ispod se vidi da Kosovo ima visoke stope siromaštva čak i u širem kontekstu poređenja u regionu i zauzima 22. mesto od 25 zemalja na oba nivoa siromaštva.

Slika 2: Osnovna linija siromaštva po broju CIE-ZND



Izvor: Svetska Banka (2010) Korišćena poslednja godina za koju postoje raspoloživi podaci

U pogledu karakteristika vezanih za najveći rizik od dečijeg siromaštva, koji se ovde definiše kao linija od 1,417€ na dan, su date one najvažnije iz Chzhen analize (vidi kompletne rezultate u tabeli 4):

- *Stopa siromaštva kod domaćinstava sa troje dece iznosi 53,0%, dok je kod domaćinstava sa četvoro i više dece ova stopa 52,6%, što je i u jednom i drugom slučaju više nego kod domaćinstava sa jednim detetom (34,0%) ili dvoje dece (39,9%). Ukupno 77,7% sve siromašne dece živi u domaćinstvima sa troje ili više dece, u poređenju sa 71,5% dece u opštoj populaciji.*
- *Sa najvećim rizicima od siromaštva su suočena deca uzrasta 0-5 godina (49,7%) i 6-14 godina (48,7%), dok je rizik za decu uzrasta 15-18 godina niži (41,7%). Ukupno 93,6% siromašne dece su deca uzrasta 0-14 godina, pri čemu ovoj starosnoj grupi pripada 92,4% sve dece na Kosovu.*
- *Najveći rizik od siromaštva je prisutan kod dece koja žive u domaćinstvima gde socijalna pomoć predstavlja glavni izvor prihoda (94,8%), što čini do 16,5% siromašne dece i 8,5% sve dece na Kosovu. Znatno su veći rizici od siromaštva za decu u domaćinstvima gde je nosilac domaćinstva penzioner (67,2%) ili u nadničarskim porodicama (66,5%). I dok je ukupna stopa siromaštva dece u nadničarskim porodicama niža od prosečne, oni čine do 36% sve siromašne dece na Kosovu. Međutim, život u porodici sa jednim (42,7%) ili dve i više (40,9%) osoba starijih od 65 godina smanjuje rizik od siromaštva (51,7% dece u porodicama gde ni jedan član nije stariji od 65 su u riziku).*
- *U smislu vrste posla kojom se bavi nosilac domaćinstva, dečije siromaštvo je visoko zastupljeno tamo gde je nosilac domaćinstva nazaposlen (65,2%), ili nadničar (66,2%).*
- *Iako se radi samo o 3,4% kosovske dece, deca koja nisu ni albanske ni srpske nacionalnosti, a pre svega Romi, Aškalije i Egipćani, su izložena velikom riziku od siromaštva (60,5%).*
- *Porodice sa nezavršenom školom su u visokom riziku od dečijeg siromaštva (58,7%), a u takvim domaćinstvima živi 20,8% siromašne dece i 17,3% sve dece.*

Tabela 4: Stope, dubina i struktura siromaštva po tipu domaćinstva (2006/07)

	Stopa dečijeg siromaštva (hrana) (1)	Stopa dečijeg siromaštva (ukupno) (2)	Prosek (ukupno) Dubina siromaštva (jaz) (3)	Struktura siromaštva (4)	Struktura sve dece (5)
<b>Broj dece mlađe od 19 godina</b>					
Jedno	11.5*	34.0**	28.0	5.5	7.9
Dva	14.1*	39.9**	29.5	16.9	20.5
Tri	21.8*	53.0**	31.5	28.3	25.9
Četiri i više	20.7*	52.6**	30.4	49.4	45.6
<b>Uzrast najmlađeg deteta</b>					
0-5	18.4	49.7	29.7	51.8	50.7
6-14	20.8	48.7	32.2	41.8	41.7
15-18	11.3	41.7	24.9	6.5	7.6
<b>Broj odraslih (starost 19 i više)</b>					
Jedan/dva	22.9	52.8	33.5	31.0	28.6
Tri	20.8	45.0	34.3	16.2	17.5
Četiri	14.4	45.6	27.1	18.1	19.3
Pet ili više	17.1	48.7	27.7	34.7	34.6
<b>Broj starijih osoba (65 i više godina)</b>					
Ni jedan	19.2	51.7*	30.6	72.4	68.2
Jedan	19.2	42.7*	31.2	20.5	23.4
Dve ili više	15.8	40.9*	26.9	7.1	8.5
<b>Glavni izvor prihoda u domaćinstvu</b>					
Plate u državnom sektoru	13.5***	37.0***	29.3	18.8	24.8
Plate u privatnom sektoru	10.2***	43.4***	24.0	17.2	19.2
Poljoprivreda	16.0***	48.6***	28.7	9.2	9.2
Dnevnica	19.7***	66.5***	27.5	16.1	11.8
Ostali poslovi u okviru domaćinstva	8.3***	26.1***	25.7	5.4	10.0
Penzije	33.2***	67.2***	30.5	7.3	5.3
Uplate iz inostranstva	10.1***	38.3***	23.2	7.8	9.9
Ostale uplate	[-]	[-]	[-]	1.5	1.0
Socijalna pomoć	69.3***	94.8***	46.7	16.5	8.5
Ostalo	[-]	[-]	[-]	0.3	0.4
<b>Vrsta zaposlenja nosioca domaćinstva</b>					
Lični dohodak	10.6***	35.2***	26.7	20.8	28.8
Poljoprivredna aktivnost	15.4***	48.5***	26.9	10.5	10.6
Nadnice	21.7***	66.2***	30.2	13.6	10.0
Sopstveni biznis	6.6***	21.9***	29.1	3.3	7.4
Penzioner/invalid	18.9***	52.8***	26.4	27.0	24.9
Nezaposlen/ostalo	37.2***	65.2***	39.8	24.8	18.5
<b>Pol glave domaćinstva</b>					
Muški	18.6	48.9	30.1	96.3	95.8
Ženski	24.9	43.1	39.6	3.7	4.2
<b>Nacionalna pripadnost nosioca domaćinstva</b>					
Albanac	18.5	48.5	30.0	93.1	93.4
Srbin	18.0	40.5	35.3	2.6	3.2
Ostalo	30.5	60.5	38.2	4.2	3.4
<b>Najviši nivo obrazovanja nosioca domaćinstva</b>					
Nema	22.3*	58.7***	29.8	20.8	17.3
Osnovno	21.0*	53.8***	31.3	31.4	28.4
Srednje	18.7*	46.5***	30.8	41.5	43.5
Stručna škola/visoko	8.8*	28.0***	26.1	6.3	10.9
<b>Region</b>					
Đakovica	19.5***	52.4***	29.2	14.6	13.5
Gnjilane	3.8***	15.8***	24.6	3.7	11.3
Mitrovica	30.5***	60.7***	34.5	21.4	17.2
Peć	21.5***	44.4***	33.8	9.7	10.6
Prizren	9.3***	42.4***	23.0	14.3	16.4
Priština	14.9***	49.9***	27.2	21.4	20.8
Uroševac	36.1***	71.7***	36.7	15.1	10.2
<b>Etnički region</b>					
Albanski	18.9	48.8	30.3	97.1	96.7
Srpski	19.4	42.6	35.3	2.9	3.3
<b>Područje</b>					
Gradsko	18.8	45.0	32.9	29.0	31.3
Seosko	18.9	50.3	29.4	71.0	68.7
Sva (Neizmereno N= 1,730)	18.9	48.6	30.4	100	100

Izvor: Chzhen (2008); Procene autora iz IKB podataka 2006-2007.

Kompletna merenja za procene su vršena uzimajući u obzir složenost istraživanja. Statistički značaj:

\*= $p < 0.05$ , \*\*= $p < 0.01$ , \*\*\*= $p < 0.001$  (odvojena unakrsna tabulacija sa „chi-square“ testovima).

[-] izmereni procenti se zasnivaju na manje od 20 neizmerenih slučajeva

Stope dečijeg siromaštva u regionu se značajno razlikuju, od 72% u Uroševcu do 16% u Gnjilanu, a još veće razlike su po opštinama i kreću se od 4% u Kamenici do 92% u Kačaniku, dok značajne razlike između stopa u gradskim i seoskim područjima ne postoje. Kada se izvrši provera karakteristika domaćinstava, većina opštih tačaka koje su ovde pomenute se pokazalo kao tačne. Međutim, isto tako, verovatnoća da će deca biti siromašna je znatno manja u domaćinstvima gde je nosilac domaćinstva žena, nego u domaćinstvima gde je to muškarac. Takvih porodica je malo na Kosovu, i samo 4% kosovske dece živi u takvim domaćinstvima, što, verovatno ne iznenađuje, jer se u velikoj meri oslanjaju na uplate iz inostranstva. Isto tako, verovatnoća da budu siromašna je znatno veća u oblastima gde uglavnom živi srpska manjina, nego u oblastima sa albanskom većinom, kada se vrši provera karakteristika domaćinstava. Ovi široki obrasci su se pokazali tačnim u ostalim studijama koje su koristile različite linije siromaštva, mada je studija koju su radili Gassmann i Roelen (2009) ustanovila da su stope dečijeg siromaštva kod dece srpske nacionalnosti niže, a studija Bradshaw i Chzhen (2010) utvrdila veće stope dečijeg siromaštva u domaćinstvima gde je žena nosilac domaćinstva.

## 2.2. Deca uskraćena za materijalna dobra i uslove stanovanja

Kao što se može videti iz dole prikazanih tabela, veća je verovatnoća da siromašna i ekstremno siromašna deca žive u porodicama koje nemaju uslova za stanovanje i trajna dobra nego njihovi vršnjaci koji ne pripadaju toj grupi (Tabele 5 i 6). Razlike su još očitije kada se urade pokazatelji prevalencije uskraćenosti. Mada donekle tehničke prirode, indeksi prevalencije uskraćenosti daju veću težinu u meri uskraćenosti onim dobrima koja većina ljudi ima, pa stepen uskraćenosti onih kojima ta dobra nedostaju čini još izraženijim. Koncept merenja se sastoji u tome da obim relativne uskraćenosti kod pojedinca raste što je veći deo stanovništva koji stvarno „poseduje“ neko dobro koje pojedinac nema. U tabelama 7 i 8 su dati izmereni indeksi uskraćenosti za svu decu i pokazuju da su siromašna i krajnje siromašna deca suočena sa visokim stepenom nedostatka materijalnih dobara i uslova stanovanja. Siromašna deca takođe češće žive u stešnjenim uslovima, pri čemu je prosečan broj soba po osobi 0,55 za svu decu, 0,49 za siromašnu decu i 0,46 za krajnje siromašnu decu. Iz Chzhen i Bradshaw (2010) studije se vidi da deca na Kosovu žive više u prenatrpanim uslovima u smislu prosečnog broja soba po osobi, nego njihovi vršnjaci u 5 ostalih zemalja (Tabela 9). Kada se siromaštvo u potrošnji, nedostatak stambenog prostora i stešnjenost posmatraju zajedno, 76,4% dece je siromašno ili lišeno bar jedne dimenzije; 42,8% dece nema dve dimenzije, a 12,8% sve tri dimenzije (Chzhen, 2008; 15).

Tabela 5: Trajna dobra koja nedostaju (2006)

	% Sva deca	% Siromašna deca	% Ekstremno siromašna deca
Televizor	4.2	5.8	8.4
Frižider	15.1	21.7	29.8
Pegla	18.1	24.9	38.1
Usisivač	23.8	33.8	45.3
Mobilni telefon	24.4	35.9	48.1
Mašina za pranje	25.6	39.3	50.3
Automobil	40.5	56.7	73.0
Generator	86.2	94.5	95.3
Personalni Kompjuter	89.7	97.4	97.5

Izvor: Chzhen (2008); Tabela 5, procena na osnovu IKB 2006 podataka.

Tabela 6: Uslovi stanovanja koji nedostaju (2006/07)

Stambenom objektu nedostaje	% Sva deca	% Siromašna deca	% Ekstremno siromašna deca
Električna energija	1.2	1.9	1.9
Zidovi od blokova, cigle ili cementa	3.8	3.4	5.5
Bez većih oštećenja	7.4	9.1	12.1
Voda u objektu	13.5	20.4	27.4
Toaleti sa vodokotlićem	15.9	23.0	33.3
Kuhinja	19.7	27.9	38.1
Kupatilo	23.2	30.0	36.1
Telefonski priključak	68.8	75.8	81.3
Centralno grejanje	94.8	97.2	98.4

Izvor: Chzhen (2008) Tabela 8 procena na osnovu IKB 2006-2007 podataka.

Tabela 7: Prosečna prevalencija izmerenih rezultata i stope uskraćenosti

	Sva deca	Siromašna deca	Ekstremno siromašna deca
Srednje (SD)	14.71 (0.59)	20.35 (0.82)	26.57 (1.36)
Stopa uskraćenosti (%)	52.9	69.9	75.8

Izvor: Chzhen (2008), Procena autora na osnovu IKB 2006 podataka.

Tabela 8: Prosečna prevalencija izmerenih rezultata i stope nedostatka stambenog prostora

	Sva deca	Siromašna deca	Ekstremno siromašna deca
Srednje (SD)	10.77 (0.55)	13.84 (0.83)	17.64 (1.28)
Stopa uskraćenosti (%)	38.5	46.8	58.0

Izvor: Chzhen (2008) Procena autora na osnovu IKB 2006-2007 podataka

Tabela 9: Prosečan broj soba po osobi

	Sva deca	Siromašna deca (4x granica oskudice hrane)	Siromašna deca (2x granica oskudice hrane)
Jermenija	0.60	0.56	0.58
Bosna i Hercegovina	0.81	0.64	0.50
Gruzija	0.68	0.65	0.62
Kosovo	0.55	0.51	0.47
Kirgistan	0.69	0.68	0.60
Srbija	0.70	0.31	0.49

izvor: Bradshaw i Chzhen (2010) Tabela 13 p 13.



# 3

## ULOGA ISPLATE SOCIJALNIH NAKNADA I FINANSIJSKE PRILIKE

# III. ULOGA ISPLATE SOCIJALNIH NAKNADA I FINANSIJSKE PRILIKE

## 3.1. Novčane isplate

Kosovo nema programe za isplatu naknada za nezaposlene, porodijskog i dečijeg dodatka. Postoji program za socijalne penzije, ratne invalide i porodice stradalih u ratu, kao i program za isplatu invalidskih penzija. Kosovo je takođe u 2009 godini uvelo novu šemu za porodice koje brinu o deci sa teškim i stalnim smetnjama u razvoju. Trenutno ima 2.158 korisnika ovog programa, koji primaju 100€ mesečno. Verovatno se može postaviti pitanje efikasnosti ovakve pasivne novčane pomoći u kontekstu situacije gde Kosovo troši vrlo malo na usluge u okviru lokalne zajednice. Osim toga, šema za ratne invalide pokriva četiri različite grupe korisnika: one koji su ostali invalidi u vojnim aktivnostima; civilne žrtve rata i porodice ubijenih ratnika (termin u Zakonu „mučenici rata“); porodice nestalih osoba; i staraoci ratnih invalida. Ovaj program je skup politički prioritet za koji se može reći da remeti cifre namenjene socijalnim davanjima i dovodi do smanjenja resursa raspoloživih za druge ranjive grupe, uključujući decu.

## 3.2. Uticaj isplate socijalnih naknada i siromaštvo dece

IKB 2006/7 beleži 32% dece koja imaju bar jednog člana porodice primaoca „socijalnih beneficija“, što u proseku predstavlja nominalni mesečni prihod od 53,23€ svakog meseca. Ako se beneficije odbiju od ukupnih troškova domaćinstva (koji su zatim svedeni na cene iz juna 2002. i izjednačeni pomoću ekvivalentne skale za odrasle), stopa ekstremnog siromaštva je 3,7, a stopa ukupnog siromaštva je 4,3 procentna poena viša (Tabela 10). Ovo ukazuje da prihod od socijalnih beneficija može biti značajan za podizanje dece iznad pragova siromaštva, pod pretpostavkom da doprinosi opštem životnom standardu domaćinstva. Ako bi se od ukupnih troškova domaćinstva odbile socijalne beneficije, 5% dece koja trenutno nisu siromašna po osnovu linije ekstremnog siromaštva, bila bi klasifikovana kao ekstremno siromašna. U isto vreme, 9% dece koja trenutno nisu siromašna po osnovu linije ukupnog siromaštva bila bi klasifikovana kao siromašna ako bi se prihod od socijalnih beneficija odbio od potrošnje njihovog domaćinstva. Nasuprot tome, prihod od penzije (za koji je moguće da ne postoji dovoljno podataka u IKB-u) čini malu razliku kod prosečne stope siromaštva dece bazirane na potrošnji. Ako se penzije odbiju od ukupnih rashoda domaćinstva, stopa ekstremnog siromaštva je viša samo 0,7 a stopa ukupnog siromaštva 0,1 procentnih poena. Manje od 1% dece koja trenutno nisu siromašna u odnosu na liniju ukupnog siromaštva, bila bi klasifikovana kao siromašna ako bi se prihod od penzije odbio od potrošnje njihovih domaćinstava.

Tabela 10: Stope dečijeg siromaštva sa i bez socijalnih beneficija (2006/2007)

Prag	Stopa dečijeg siromaštva (%)	
	Sa beneficijama	Bez beneficija
Linija ekstremnog siromaštva	18.9	22.6
Linija ukupnog siromaštva	48.6	52.9

Izvor: Chzhen (2008); Tabela 16; 17. Procena autora na osnovu podatka IKB 2006-2007.

Ako se koriste linije siromaštva od 2x i 4x linija oskudice u hrani, uticaj socijalnih beneficija je takođe značajan u studiji Bradshaw i Chzhen (2010): da nema ovih beneficija 16,7% u odnosu na 10,9% dece bilo bi na donjoj liniji siromaštva, a 53.9% u odnosu na 50,5% bilo bi na višoj liniji. Ove beneficije čine značajnu razliku za 56% dece koja su izašla iz siromaštva primenom donje linije siromaštva, i 37% primenom gornje linije. Donekle u suprotnosti sa Chzhen (2008) studijom, penzije takođe čine razliku, pa je 12.7% , odnosno 21.3% dece izašlo iz siromaštva.

### 3.3. Program socijalne pomoći

Kosovski program socijalne pomoći je glavni mehanizam za obezbeđenje materijalne pomoći siromašnim domaćinstvima. Program je, u svojoj nameri i ciljevima, revidirana verzija programa uvedenog 2000-te godine, sa izmenama i dopunama iz 2003 godine (Zakon 2003/13). Trenutno postoje dve vrste socijalne pomoći:

Kategorija I: dobijaju domaćinstva gde su svi članovi korisnici prava. Tu spadaju odrasle osobe sa teškim i stalnim invaliditetom; stariji od 65 godina; osobe koje brinu o invalidima ili deci do 5 godina; deca mlađa od 14 godina; deca u grupi 15-18 godina na redovnom školovanju; i samohrani roditelji sa najmanje jednim detetom mlađim od 15 godina.

Kategorija II: dobijaju domaćinstva gde je jedan član porodice radno sposoban ali nezaposlen i gde je najmanje jedno dete mlađe od 5 godina ili siroče mlađe od 15 godina, o kome se vodi stalna briga u izvesnom smislu, socijalna pomoć druge kategorije funkcioniše tako kao neka vrsta kombinacije minimalne zamene pomoći za nezaposlene i dečijeg dodatka, koji na Kosovu ne postoje kao programi novčanih naknada.

Program se zasniva na kombinovanoj proveri imovine i prihoda, pri čemu posedovanje određene imovine automatski diskvalifikuje domaćinstvo. Iako spada u nacionalni program, pravo na socijalnu pomoć određuje Centar za socijalni rad, pri čemu se visina pomoći obračunava oduzimanjem evidentiranih prihoda od bruto standardne stope. Pošto se nije menjala 6 godina, bruto standardna stopa, kao maksimalna socijalna pomoć za porodicu bez evidentiranih prihoda je počev od 1 januara 2009 povećana za 5€ i sada iznosi 40€ za jednočlano domaćinstvo; 55€ za dvočlano domaćinstvo; 60€ za domaćinstvo sa tri člana, i raste za narednih 5€ za svakog člana domaćinstva, do maksimalnih 75€ za domaćinstva

sa šest i više članova<sup>3</sup>. Broj korisnika, prosečna socijalna pomoć i izdaci za program su prikazani na tabeli 11 ispod. Tabela 12 prikazuje procenat primalaca pomoći u kategoriji 1 i 2 u decembru 2008.god, sa označenim regionalnim razlikama u procentima, i takođe prikazuje činjenicu da iako veći broj domaćinstava traži pomoć iz kategorije 1, mnogo više korisnika je obuhvaćeno socijalnom pomoći iz kategorije 2.

Tabela 11 : Kosovski program socijalne pomoći: korisnici, beneficije i troškovi (mesec decembar)

	XII/2005	XII/2006	XII/2007	XII/2008	XII/2009
Broj porodica	42,052	40,563	37,170	34,307	35,654
Broj pojedinaca	178,121	174,131	161,049	149,227	152,508
Mesečni prosek po porodici u €	60.99	60.73	61.06	61.26	65.91
Mesečni prosek po pojedincu u €	14.40	14.15	14.09	14.08	15.40
Mesečni trošak u €	2.565	2.464	2.270	2.102	2.350

Izvor: Gassmann i Roelen (2009); 25 i administrativni podaci MRSZ.

Tabela 12: Broj korisnika socijalne pomoći i iznos SP po kategoriji u decembru 2008

Region	Kategorija	Porodice	Članovi porodice	Procenat korisnika SP	Iznos (Euro)
Pristina	1	4120	15.725	37,4	243.756,00 €
	2	5046	26.276	62,6	333.752,00 €
		9166	42.001		
Gnjilane	1	2350	8.188	35,0	133.962,00 €
	2	3018	15.184	65,0	196.015,00 €
		5368	23372		
Peć	1	3024	11.508	42,6	175.771,00 €
	2	2964	15.517	57,4	195.058,00 €
		5988	27025		
Prizren	1	2018	7.193	38,7	113.773,00 €
	2	2088	11.379	61,3	138.664,00 €
		4106	18572		
Mitrovica	1	5876	19.715	51,5	326.567,00 €
	2	3803	18.542	48,5	244.466,00 €
		9679	38257		
Ukupno po kategoriji	1	17.388	62.329	41,8	993.829,00 €
	2	16.919	86.898	58,2	1.107.955,00 €
Ukupno		34.307	149.227		2.101.784,00 €

Izvor: Gassman i Roelen (2009) Administrativni podaci dobijeni od MRSZ

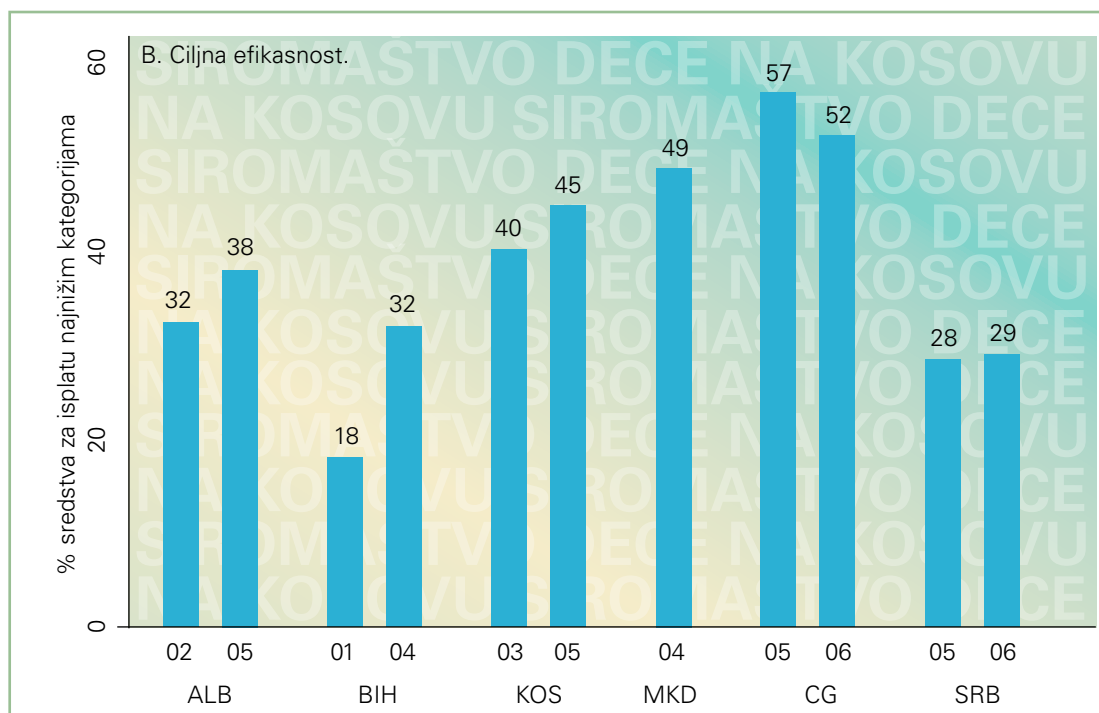
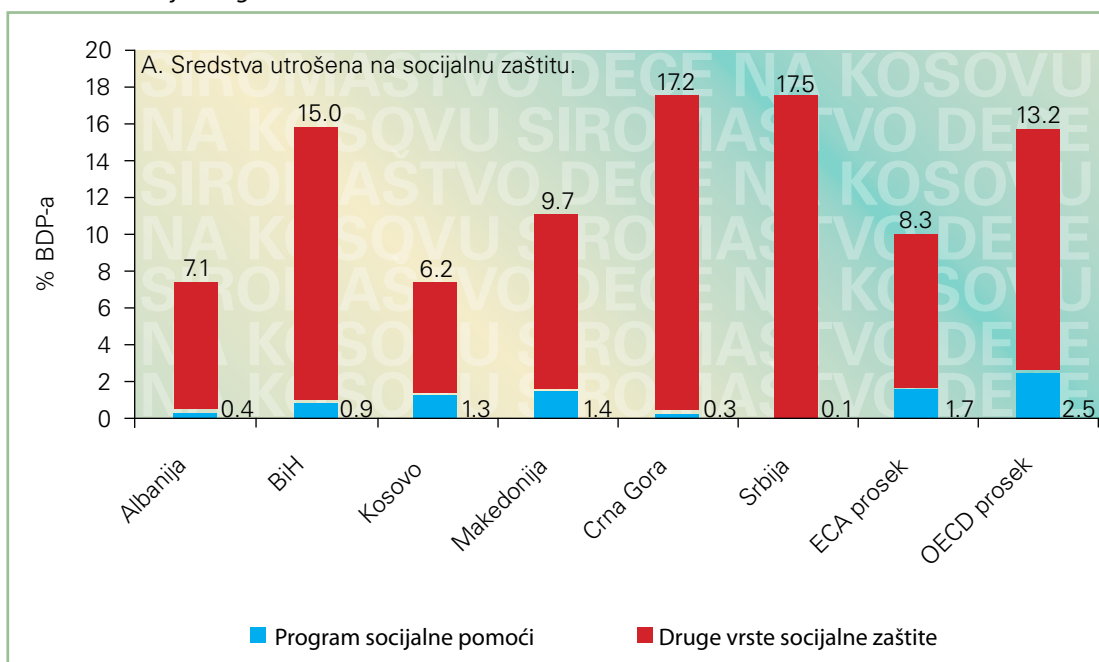
3 Do 1 januara 2009 domaćinstva sa 6 članova su primala najviše 70€, a ona sa 7 i više članova 75€.

Ovde su navendene neke od jačih strana i slabosti programa socijalne pomoći, pomenute u jednom broju različitih studija:

- *Program ima izuzetno dobro postavljene ciljeve, pri čemu Gueorguieva (2007) zapaža da 78,1% sredstava odlazi na siromašne, uključujući 49.2% za najsiromašnije grupe („Quintile“). Ovo je jedan od najboljih rezultata usmerene socijalne pomoći u Jugoistočnoj Evropi.*
- *U isto vreme, obuhvat programa je dosta ograničen i stiže samo do 23% siromašnih. To u osnovi znači da oko 695.000 siromašnih na Kosovu ne koristi materijalnu pomoć iz socijalnog programa.*
- *Kao što je gore navedeno, program je dosta ograničen u smislu adekvatnosti, čak i sa nedavnim povećanjem osnovnih iznosa. I dok je visina pomoći od 40€ za jednu osobu blizu linije siromaštva od 45€ mesečno, dodatak od 5€ za svakog dodatnog člana domaćinstva je veoma mali i nikako ne odgovara troškovima vezanim za dodatnog člana siromašnog domaćinstva, što se u zemljama sa srednjim/niskim primanjima generalno smatra da treba da bude u rangu 30% i 75% od osnovnog iznosa.*

U pogledu troškova programa, Gueorguieva procenjuje da oni iznose 1,3% BDP-a, slično programu u Makedoniji, ali više nego u mnogim susednim zemljama Jugoistočne Evrope, za koje se generalno zna da izdvajaju isuviše malo za socijalnu pomoć. Ove cifre treba uzeti sa oprezom, pošto se situacija razlikuje od zemlje do zemlje i u regionu se još uvek ne koriste standardna metodologija u komparativne svrhe. Gassmann i Roelen su izračunali da su godišnji izdaci za socijalnu pomoć nešto preko 26m €, što predstavlja samo 18,3% ukupnih troškova za socijalna davanja u 2008 god, što je oko 1m € manje od troškova predviđenih budžetom i predstavlja pad od 24% u 2007, i čak 35% u 2004 godini (tabela 13a). Nasuprot tome, na osnovne starosne penzije je odlazilo 46% troškova u 2008 godini, a na penzije u celini 56% ukupnih troškova (slika 13b).

Slika 2: Poređenja u regionu

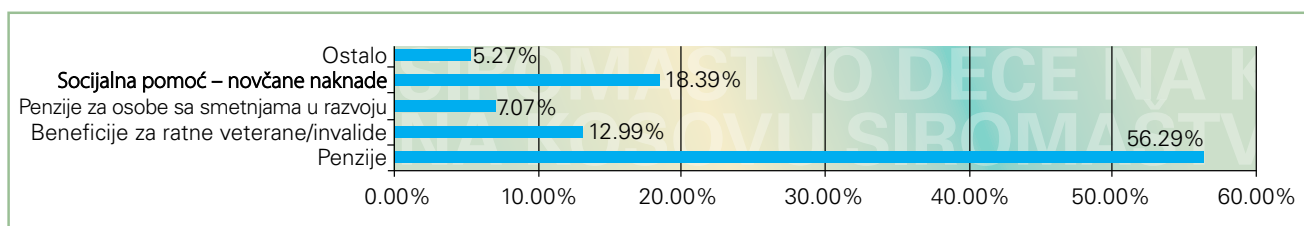


Izvor: Gueorguieva, A. (2008)

Tabela 13a: Godišnji budžet i stvarni troškovi za različite tipove socijalnih davanja u Euro 2004 – 2008  
Izvor: Gassmann i Roelen (2009) tabela 11 str. 26 Administrativni podaci dobijeni od MEF

Vrsta socijalne zaštite	2004		2005		2006		2007		2008	
	Budžet	Stvarni troškovi	Budžet	Stvarni troškovi	Budžet	Stvarni troškovi	Budžet	Stvarni troškovi	Budžet	Stvarni troškovi
Osnovne penzije - starosne	51.998.165	50.605.099	62.512.000	60.395.021	64.287.926	64.279.287	63.282.000	63.196.695	65.746.920	65.630.259
Osnovne penzije – radni odnos					139.150	121.097	100.000	99.600	100.000	99.874
Penzije za radnike Trepče	1.589.280	1.260.000	2.820.000	2.500.179	2.955.390	2.953.720	2.865.760	2.818.480	2.803.760	2.775.750
Ratni veterani/invalidnine	4.560.000	4.377.434	7.200.000	4.468.181	4.971.564	4.845.752	8.828.480	8.770.832	19.792.480	18.417.154
Beneficije za energiju			12.700.000	12.700.000			4.500.000	4.500.000	4.500.000	4.500.000
Besplatni udžbenici					200.000	199.996	350.000	349.995	2.391.198	1.225.781
Naknada za hraniteljstvo							198.000	77.684	2.375.181	892.193
Socijalna pomoć-novčane naknade	35.150.000	32.337.878	28.888.000	31.248.337	30.232.235	30.195.678	29.990.000	28.017.565	27.028.000	26.065.990
Penzije za osobe sa smetnjama u razvoju	9.952.000	4.763.970	13.900.000	14.619.447	14.907.230	14.795.369	13.192.000	10.092.562	10.250.080	10.016.528
Socijalne usluge							850.000	689.807	160.000	825.915
Zavod za socijalne usluge							30.000	28.160	30.000	28.200
Penzije za stare koji su radili (75 Euro)									12.285.609	11.289.103
Ukupno	103.249.445	93.344.381	128.020.000	125.931.165	117.693.495	117.390.899	124.186.240	118.641.379	147.463.228	141.766.746
% Udeo socijalne pomoći	34	35	23	25	26	26	24	24	18	18

Slika 13b. Stvarni trošak kao procenat ukupnih troškova u 2008.



NB: Ostalo se odnosi na socijalne usluge, naknade za hraniteljstvo, školske knjige, beneficije za el.energiju; penzije obuhvataju starosne penzije i penzije iz radnog odnosa, penzije za radnike Trepče i penzije za stare osobe za koje postoji evidencija da su radili/ostvarili doprinos

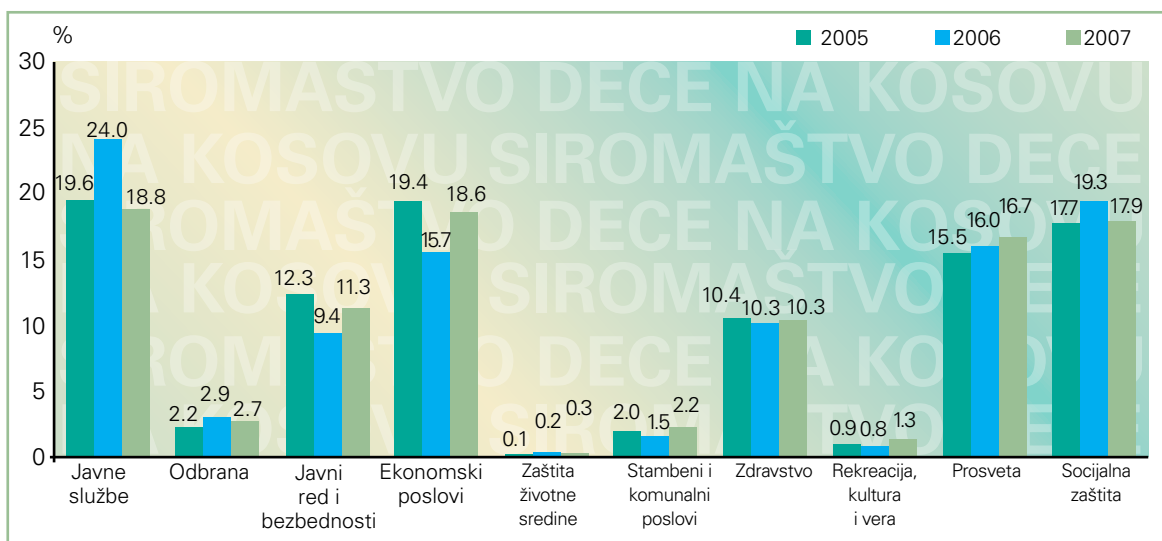
### 3.4. Finansijske prilike i strateški pravac

SROT za 2010-2012 pokazuje da je prostor za finansiranje na Kosovu ograničen. U 2009 god, rashodi (1.094 m €) su premašili prihode (956 m €) za 137,9 m €. SROT ima ambiciozan cilj da ograničenjem rashoda i povećanjem prihoda, do 2012 god. izjednači prihode i rashode na 1.133 m €, što se zasniva na prilično ambicioznim prognozama rasta u kontekstu globalne ekonomske i fiskalne krize. U SROT se navodi da su subvencije i uplate 2009.god. porasle za nekih 10m €, na 219.8m €, dok u 2010 god. treba da budu manje za 12m €, a u 2011 za dodatnih 10,4m €, sa neznatnim povećanjem od 4.2m €, dozvoljenim u 2012. Iz ovoga proizilazi da je fiskalni prostor za nove socijalne troškove ograničen, bar u kratkoročnom i srednjeročnom periodu. Pa ipak, jedan od glavnih ciljeva SROT-a je „Unapređenje socijalne brige i podrška porodicama kroz pružanje socijalne pomoći i socijalnih usluga za ugrožene kategorije“ (Vlada Kosova, 2009; 103). U sklopu ovoga, ideja o indeksaciji naknada iz Šeme socijalne pomoći je jedna od glavnih predviđenih aktivnosti (vidi dole).

SROT se takođe referiše na Nacrt Belog dokumenta o socijalnoj politici koga je sačinila Radna grupa, uključujući predstavnike MRSZ i MEF, ali koji još uven nije finalizovan niti je dobio saglasnost Parlamenta. Uprkos tome, to predstavlja generalno saopštenje o širokom strateškom pravcu Vlade kada u domenu socijalne zaštite. U smislu socijalne pomoći, dokument se zalaže za indeksovano povećanje koje će pokriti inflaciju od 27.35% u periodu od 2005 do 2008 god. Na ovaj način bi se ukupan trošak programa povećao od 27,5 m €, od trenutka kada je 2009 godine usvojeno postojeće povećanje od 5€, na 32.3m €, što je efektivno povećanje od 17.4%. Drugi predlog sugerije dve promene: prvo, dodatnih 5€ za svu decu uzrasta 6-18 godina na redovnom školovanju, i povećanje od €5 po osobi za sedmog i svakog dodatnog člana domaćinstva, čime se godišnji troškovi šeme povećavaju na oko 35.6m€. Svi ovi predlozi su bili uključeni u nacrt revidiranog Zakona o socijalnoj pomoći koji je odobrila Vlada ali ga je Parlament vratio, pre svega zbog troškova.

Kao što se vidi iz prethodnog SROT-a (za 2008-2011) troškovi za socijalnu zaštitu u 2007 god. su pali u odnosu na 2006 god, ali je to još uvek predstavljalo značajan deo javne potrošnje, mnogo više nego za odbranu, na primer. To ukazuje da se budžetiranje za decu podeljeno na budžete za zdravstvo, obrazovanje i socijalnu zaštitu, može najbolje realizovati promenom strukture troškova i/ili efikasnijim trošenjem, a ne preusemravanjem resursa iz drugih sektora. Relativna potraživanje iz budžeta za decu, u poređenju, sa recimo ratnim veteranima i penzionerima, bi se takođe mogla razmotriti.

Slika 14: Struktura troškova po delatnostima Vlade u 2005-7



Izvor: SROT 2008-11.

### 3.5. Inicijative partnera za razvoj Kosova

Veliki je broj postojećih i predloženih inicijativa partnera za razvoj Kosova koje će uticati na socijalnu politiku, socijalnu pomoć i ublažavanje siromaštva u kratkoročnom i dugoročnom periodu. Možda najvažniji od njih je Projekat održivog razvoja zapošljavanja koji vodi Svetska banka i čeka na prva tranša sredstava. On traži mnogo aktivnije povezivanje socijalne pomoći sa aktivnim programima tržišta rada, uključujući angažovanje u javnim radovima i/ili sadržajnu obuku kako bi se olakšao prelazak iz socijalne zaštite na rad. Program eksplicitno određuje naknade za nezaposlene u srednjoročnom periodu. U programskom dokumentu se navodi da je visina naknada za socijalnu pomoć niska.

Verovatno podjednako značajan je 2-godišnji program podrške EU Ministarstvu rada i socijalne zaštite, vredan 1.8m €, koji treba uskoro da krene. Pored ostalih dužnosti, dobar ugovarač će podržati Ministarstvo da modernizuje zakonodavstvo, posebno u vezi sa prelaskom sa socijalne zaštite na rad, u smislu minimalnih standarda i decentralizacije. Ovaj program će biti dopunjen DFID inicijativom, koja će takođe podržati decentralizaciju socijalne zaštite, fokusiranjem na fiskalne dimenzije i obračunom isplata iz budžeta.



4

OPCIJE POLITIKE I  
SMANJENJE  
SIROMAŠTVA

# IV: OPCIJE POLITIKE I SMANJENJE SIROMAŠTVA

Postoje dva široka seta politika koje se odnose na novčane isplate i mogu se, bilo odvojeno ili zajedno, koristiti za smanjenje siromaštva dece na Kosovu. Ovde navodimo kako bi svaki od njih uticao na smanjenje siromaštva.

## 4.1. Izmena šeme socijalne pomoći

### 4.1.1. Ukinuti graničnu tačku za socijalnu pomoć u okviru Kategorije II, kada deca napune 5 godina.

Prema sadašnjem stanju, porodica čiji je jedan član domaćinstva radno sposoban gubi pravo da se kvalifikuje za pomoć iz Kategorije 2 pošto njegovo dete napuni 5 godina. Fokus grupa je u svojoj raspravi ovo ocenila nelogičnim obzirom da troškovi za dete u stvari rastu kada ono pođe u školu. Nije urađena procena uticaja ove promene na ublažavanje siromaštva i visina troškova<sup>4</sup>. Najlogičnije bi bilo da ova pomoć obuhvata decu do 15 godina, ili možda i stariju, do 18-te godine, ako su još uvek na redovnom školovanju. MRSZ procenjuje da je u 2009 godini, 2.951 siromašno domaćinstvo potpuno izgubilo ovu beneficiju kada je njihovo dete napunilo 6 godina.

### 4.1.2. Povećati iznos naknade za svako dete uzrasta od 6 do 18 godina.

Ovo je amandman koji je predložilo MRSZ kao odgovor na povećane troškove školske dece. Ova promena bi se odrazila samo na ona domaćinstva koja ispunjavaju uslov za socijalnu pomoć zato što njihovo dete ima manje od 5 godina. Gassman i Roelen (2009) su sproveli simulaciju politike na bazi ovog predloga i ustanovili da bi izmena značajno uticala na siromaštvo uopšte i na siromaštvo dece koja su na liniji apsolutnog i ekstremnog siromaštva. Osim toga, smanjio bi se jaz siromaštva (vidi tabelu 14)<sup>5</sup>. Oni su isto tako izračunali koliko bi ova promena koštala na bazi procene da 70.854 dece uzrasta 6-18 godina živi u porodicama koje primaju socijalnu pomoć (oni naime nisu uzeli u obzir situaciju da bi pod ovim

4 Troškovi i uticaji bi se razlikovali, od situacije gde bi jednostavno domaćinstva čije je najmlađe dete napunilo 5 godina nastavila da primaju pomoć, do situacije gde veliki broj siromašnih domaćinstava podnosi zahtev i dobija naknadu.

5 Radikalnija verzija ove ideje bi podrazumevala veće naknade za svako dete na bazi skale ekvivalencije koja se kreće između 0.3 i 0.75, što su granične tačke skale ekvivalencije u širokoj upotrebi u regionu, koje odražavaju potrošnju vezanu za decu. Simulacija ove promene nije vršena, niti su izračunati njeni troškovi.

uslovima više porodica moglo tražiti socijalnu pomoć). Trošak je procenjen na 2.225.270€ mesečno: drugim rečima povećanje od €354.270 ili 16.9%, u odnosu na sadašnji mesečni trošak od oko 2.1m €.

#### 4.1.3. Ukinuti maksimalni iznos naknade za velika domaćinstva.

I ovaj amandman je predložilo MRSZ, a odnosi se na činjenicu da, prema sadašnjoj šemi, porodice sa sedam ili više članova dobijaju isti iznos kao i one sa šest članova. Dodatak od 5€ za svakog dodatnog člana domaćinstva neće značajno uticati na stope siromaštva, uglavnom zato što takva domaćinstva sa puno članova ne predstavljaju većinu stanovništva (Tabela 14). Na bazi procene da 25.054 dodatnih članova porodica živi u porodicama koje primaju socijalnu pomoć i imaju više od 7 članova, dodatni trošak bi iznosio 125.270€ mesečno ili oko 6%. Ako bi se obe ideje realizovale (1.2 i 1.3) to bi dovelo do povećanja ukupnih troškova na 2.579.540€ mesečno (ili 22.9% više od sadašnjih troškova), a donekle bi uticalo na ekstremno siromaštvo preko onoga što bi se postiglo samo uvođenjem gore navedene mere 1.2 (Tabela 14).

Tabela 15: Promena broja siromašnih (oštrine) i dubine siromaštva (jaz) uvođenjem prilagođene šeme socijalne pomoći

	Ukupno stanovništvo				Deca			
	Apsolutno siromaštvo		Ekstremno siromaštvo		Apsolutno siromaštvo		Ekstremno siromaštvo	
	Broj siromašnih	Dubina siromaštva (jaz)	Broj siromašnih	Dubina siromaštva (jaz)	Broj siromašnih	Dubina siromaštva (jaz)	Broj siromašnih	Dubina siromaštva (jaz)
Trenutna situacija	45,3	13,2	16,8	4,0	48,1	14,4	18,3	4,5
Broj SP naknada	46,5	15,5	19,4	16,7	49,3	17,4	21,6	8,2
Povećanje SP naknade za 5 Evra za decu 6-18	42,8	11,1	13,2	2,7	44,9	11,6	13,5	2,8
Povećanje SP naknade za 5 Evra za svakog dodatnog člana domaćinstva preko 7 članova	44,6	12,8	16,2	3,6	47,4	13,9	17,4	4,0
Kombinacija oba načina SP usaglašavanja	42,7	11,0	12,7	2,7	44,9	11,5	12,7	2,7

Izvor: Gassmann i Roelen (2009) Tabela 24 str. 46. Kalkulacije autora na bazi IKB 06/07

#### 4.1.4. Ukupno povećanje naknada socijalne pomoći.

Povećanje iznosa naknada za 25% ili 50% bi značajno uticalo na ukupno siromaštvo i čak na još značajnije smanjenje siromaštva dece, a jaz u siromaštvu bi se bitno smanjio. Važno je, međutim, da je efekat veći kod prvog povećanja od 25% nego kod drugih 25%, što govori da drugih 50% daje slabiji efekat. (Tabela 15). Pod pretpostavkom da ova šema neće privući nove korisnike zbog isplate većih naknada, troškovi šeme bi verovatno bili veći za 25%, odnosno 50%. U stvari, predloženi revidirani zakon predlaže povećanje indeksacije od 27,35%, pa bi scenario sa povećanjem od 25% mogao biti uzet kao dobra zamena za dejstvo ove promene.

Tabela 16: Promena broja siromašnih (oštrine siromaštva) promenom visine naknada socijalne pomoći

	Ukupna populacija				Deca			
	Apsolutno siromaštvo		Ekstremno siromaštvo		Apsolutno siromaštvo		Ekstremno siromaštvo	
	Broj siromašnih	Dubina siromaštva	Broj siromašnih	Dubina siromaštva	Broj siromašnih	Dubina siromaštva	Broj siromašnih	Dubina siromaštva
Trenutna situacija	45,3	13,2	16,8	4,0	48,1	14,4	18,3	4,5
Povećanje SP naknade za 25%	42,5	11,1	13,2	2,8	44,6	11,6	13,4	2,8
Povećanje SP naknade za 50%	41,7	10,8	12,7	2,7	43,5	11,2	12,7	2,7

Izvor: Gassmann i Roelen (2009) Tabela 22 strana Kalkulacije autora na bazi IKB 06/07

## 4.2. Uvođenje šeme dečijeg dodatka

### 4.2.1. Uvođenje univerzalne šeme dečijeg dodatka pored ili umesto postojeće šeme socijalne pomoći.

Dečiji dodatak je direktna novčana isplata za porodice sa decom i može biti podjednako efikasna mera protiv siromaštva, kao i pomoć u ublažavanju dodatnih troškova vezanih za odgajanje dece. Zajedno sa osnovnim socijalnim penzijama, minimalnom zaradom/socijalnom pomoći i osnovnim socijalnim uslugama, predstavlja jedan od elemenata predloženog „globalnog temelja socijalne zaštite“ koji se smatra realnim i efikasnim odgovorom na siromaštvo (Cerami i Stubbs, 2010; Hujo, 2009). Univerzalne beneficije za decu, iako nisu usmerene na siromašne porodice, se smatraju efikasnom merom protiv siromaštva sa finansijski proverenim šemama. Iako u smislu efikasnosti mogu biti posebno pogodne za društva kao što je kosovsko, sa visokom stopom siromašne dece i dece koja žive nešto malo iznad linije siromaštva, to predstavlja kompromis u pogledu efikasnosti i troška.

Nedavna studija autora Bradshaw i Chzhen (2010) ispituje uticaj raznih stopa univerzalnog dečijeg dodatka kao procenta prosečne potrošnje domaćinstva

(PPD), i u odnosu na 4 x linija oskudice u hrani. U osnovi, svako PTD povećanje od 5% kod stope dečijih dodataka, uticalo bi na stope dečijeg siromaštva sa 5-7 osnovnih procentnih poena, pri čemu na svetskom nivou dečiji dodatak iznosi 20% PPD-a ili 24,50€, što skoro prepolovi dečije siromaštvo (Tabela 16). Gassmann i Roelen (2009) koji koriste apsolutnu liniju siromaštva, takođe računaju da bi univerzalni dečiji dodatak od 25€ po detetu meesčno smanjio stopu siromaštva po glavi od 45,3% do ukpno 27,3%, i 48,1% do 24,9% za decu. Efekat na ekstremno siromaštvo bi bio još dramatičniji, pa bi se ono smanjilo od 18,3% do 6.6% za decu. Ovaj model važi samo u situaciji da dečiji dodatak bude zamena za socijalnu pomoć, a ne njena dopuna. Oni takođe projektuju druge nivoe beneficija i ograničenja po osnovi uzrasta, uključujući 10€ za svu decu; 10€ za decu do 5 godina; i 10€ za decu 5-15 godina (Tabela 17).

Tabela 17: Stope dečijeg siromaštva (4 x linija oskudice u hrani) kao različiti nivoi univerzalnog dečijeg dodatka

	DD=0	DD=5%PPD	DD=10%PPD	DD=15%PPD	DD=20%PPD
Kosovo	50.5	44.9	38.8	33.5	26.7
PPD = €122.50		€6.125	€12.50	€18.375	€24.50

Izvor: Bradshaw i Chzhen (2010) Tabela 22 str. 19

Tabela 18: Promena broja siromašnih i dubine siromaštva uvođenjem univerzalnog dečijeg dodatka kao zamene za socijalnu pomoć

	Ukupno stanovništvo				Deca			
	Apsolutno siromaštvo		Ekstremno siromaštvo		Apsolutno siromaštvo		Ekstremno siromaštvo	
	Broj siromašnih	Dubina siromaštva (jaz)	Broj siromašnih	Dubina siromaštva (jaz)	Broj siromašnih	Dubina siromaštva (jaz)	Broj siromašnih	Dubina siromaštva (jaz)
Trenutna situacija	45,3	13,2	16,8	4,0	48,1	14,4	18,3	4,5
Broj SP naknanda	46,5	15,5	19,4	16,7	49,3	17,4	21,6	8,2
Univerzalni dečiji dodatak (10 Euro)	38,5	11,2	14,2	3,9	39,6	11,9	15,4	4,5
Univerzalni dečiji dodatak (10 Euro) za decu do 5 god	44,0	13,4	17,2	4,6	46,4	14,9	19,0	5,5
Univerzalni dečiji dodatak (10 Euro) za decu 5-15	41,5	12,4	15,6	4,5	43,1	13,4	17,2	5,4
Univerzalni dečiji dodatak (25 Eura)	27,3	6,9	7,8	1,8	24,9	6,2	6,6	1,6

Izvor: Gasmann i Roelen (2009) Tabela 23 strana 45 Kalkulacije autora na bazi IKB 06/07

Gassman i Roelen procenjuju da troškovi univerzalnog dečijeg dodatka od 25€ mesečno za svako dete do 19 godina iznose 18,1m € mesečno ili 217,2m € godišnje. To je skoro devet puta veći izdatak od trenutne šeme socijalne pomoći i iznosio bi oko 5% BDP-a (korišćena procena MMFa za BDP za 2011.), što je visoko u odnosu na prosek Evropske unije od oko 2% BDP-a na ime beneficija za decu i porodicu. Ako bi to bila zamena za šemu socijalne pomoći, troškovi bi iznosili oko 16 m€ mesečno. Univerzalna šema od 10€ bi koštala 7,27m€ mesečno, što je skoro tačno 2% od prognoziranog BDP-a za 2011.godinu, dok bi uvođenje šeme za decu do 5 godina iznelo manje od troškova šeme socijalne pomoći koja se sada primenjuje, u iznosu od 1,35m€ mesečno, a za decu u grupi 5-15, to bi bilo 4,5m€ mesečno.

#### 4.2.2. Uvođenje šeme dečijeg dodatka na osnovu provere imovinskog stanja.

Mada program univerzalnog dečijeg dodatka preovladava u većini država članica EU, najčešća šema u zemljama CIE-ZND i svakako u zemljama Jugoistočne Evrope je neka vrsta šeme sa proverom imovinskog stanja (cf UNICEF Innocenti social monitor 2009; 80-84). Ove šeme su obično regulisane zakonom, a administriranje i provera imovinskog stanja se vrši odvojeno od šeme socijalne pomoći i često podrazumevaju manje diskvalifikatornih uslova koji nisu vezani za prihod. Šeme se takođe razlikuju u pogledu toga da li socijalnu pomoć računaju kao prihod. Neke zemlje u regionu isplaćuju beneficije za školsku decu samo uz potvrdu o redovnom školovanju. Neke zemlje isplaćuju naknade za decu sa smetnjama u razvoju koja su starijeg uzrasta. Na Kosovu do sada nije izrađen model sa troškovima ili efektima ublažavanja siromaštva primenom beneficija za decu uz proveru imovine, mada bi, naravno, troškovi i efekti smanjenja siromaštva zavisili od iznosa beneficija i visine prihoda koji se proverava.

Osim toga, približavanje evropskijem načinu pristupanja siromaštvu i socijalnoj isključenosti dece bi svakako zahtevalo višedimenzionalni i koordinirani strateški pristup. U tom kontekstu, postoji izvestan broj značajnih pitanja, i to:

- i. U nacionalne strategije razvoja i društvene uključenosti uvrstiti jasnu opredeljenost za smanjenje siromaštva i isključenosti dece, primenom jasnog okvira u smislu ciljeva, akcija, indikatora i rezultata.
- ii. Na lokalnom nivou obezbediti bolje koordinirani prilaz na relaciji novčanih isplata i pristupa socijalnim uslugama za ugroženu decu i porodice, kroz jasne procene i moderne pristupe vođenju slučaja.
- iii. Razvoj u ranom detinjstvu definisati kao prioritet, posebno u područjima koja su više obespravljena i u zajednicama suočenim sa najvećim rizikom od isključenosti, kao što su Romi, Aškalije i Egipćani.



5

ZAKLJUČCI  
I NAREDNI  
KORACI

# V: ZAKLJUČCI I NAREDNI KORACI

## Kratkoročni prioriteti (u toku 2010.)

1. Revidirani zakon o socijalnoj pomoći treba što pre pripremiti i proslediti Parlamentu, a na osnovu tri glavna amandmana unetih u Zakon i vraćenih od strane Parlamenta i u nacrt Belog dokumenta, a to su:
  - *Retroaktivno usklađivanje visine naknada da bi se pokrio porast troškova potrošačke korpe. Povećanje je obračunato na 27.35%. Kalkulacije govore da bi takvo povećanje smanjilo ukupno siromaštvo za oko 2.8 osnovna procentna poena (opp), a siromaštvo dece za 3.5 opp, pri čemu bi nivo ekstremnog siromaštva i dubina siromaštva, naročito među decom, takođe bili znatno manji.*
  - *Povećanje naknada za decu školskog uzrasta (tj. 6-18), na redovnom školovanju, za 5€. Ovo bi imalo sličan i komplementaran efekat na oštrinu i dubinu siromaštva.*
  - *Ukidanje gornjih granica kod naknada za domaćinstva, tako da porodice sa 8 ili više članova mogu da dobiju dodatnih 5€ po članu. Ovo se ne bi odnosilo na ogroman broj domaćinstava, pa tako ne bi značajno uticalo na ukupne stope siromaštva, a znatno bi smanjilo siromaštvo velikih domaćinstava, uz relativno mali trošak.*
  - *Sve tri zajedno, ove mere bi mogle da smanje stope siromaštva na Kosovu za čak 8 opp, što bi oštrinu siromaštva svelo na oko 40%.*
2. Sledeća procena siromaštva koju rade Zavod za statistiku Kosova/Svetska banka uz pomoć najnovijih IKB podataka, bi trebalo posebno da se fokusira na dečije siromaštvo i uključi kalkulacije dubine siromaštva, stope siromaštva dece različitog uzrasta koja su u riziku, u različitim vrstama domaćinstava, u seoskom i gradskom području, itd. Studija bi isto tako trebalo, po mogućstvu, da navede različita scenarija novčanih isplata i izračuna njihov efekat na siromaštvo dece.
3. U sklopu kosovskih priprema za pristup EU i učešća u Otvorenom metodu koordinacije u oblasti socijalne zaštite i društvene uključenosti, trebalo bi održati konferenciju sa posebnim fokusom na siromaštvo i isključenost dece. Konferenciju bi mogli zajednički da organizuju kosovske vlasti, Evropska komisija, UNICEF i drugi. Pored pokretanja pitanja vezanih za siromaštvo i isključenost dece, na konferenciji bi se mogle razmatrati opcije politike i saznati o dobrim praksama država članica, kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU. Jedan od željenih ishoda konferencije bi mogao biti da pitanje siromaštva i isključenosti dece dobije zapaženo mesto u godišnjem izveštaju EU o napretku na Kosovu u okviru strategije proširenja EU.

4. Izvestan broj programa i projekata je u postupku kreiranja ili pred implementacijom, a svaki od njih sadrži komponente koje bi se mogle odnositi na pitanja siromaštva i isključenosti dece. Napori UNICEF-a na boljem povezivanju sa kooperacionim partnerima će obezbediti da se maksimalno iskoriste mogućnosti koje treba da obezbede usaglašene pristupe smanjenju siromaštva i isključenosti dece. U to spadaju:
- *Projekat održive politike razvoja zapošljavanja na kome radi više donatora/Svetska Banka*
  - *Podrška Ministarstvu rada i socijalne zaštite (MRSZ) koju finansira EU (IPA)*
  - *Predlog programa decentralizacije usluga socijalne zaštite koji finansira DFID*

Iznad svega postoji potreba da se obezbedi maksimalna efikasnost u povezivanju usluga novčane pomoći i brige i zaštite u kontekstu decentralizacije, kako bi se osigurala najbolja kombinacija za ugroženu i isključenu decu.

### Srednjoročni prioriteti (2011-13)

5. Može se javiti potreba za pružanjem konkretne tehničke pomoći Vladi (posebno MRSZ i MEF) radi jačanja kapaciteta za kreiranje politike i scenarija u smislu jasnih opcija za smanjenje dečijeg siromaštva na Kosovu, isplatom novčane pomoći. Jedan od prvih prioriteta bi trebalo da bude ispitivanje mogućnosti proširenja socijalne pomoći iz Kategorije II na domaćinstva koja ne ispunjavaju kriterijume samo zato što njihovo dete više nije mlađe od 6 godina ali zato imaju decu školskog uzrasta.
6. U srednjoročnom ili dugoročnom periodu, Kosovo bi moglo da razmotri, kao i većina suseda u regionu, uvođenje šeme za isplatu dečijeg dodatka. I mada se procenjuje da će univerzalna šema dečijeg dodatka u iznosu od 25€ po detetu mesečno prepoloviti stope siromaštva dece na Kosovu, biće teško pronaći prostor za finansiranje ove mere, osim u slučaju većih ušteda na drugim mestima. Svaka beneficija, bilo da je univerzalna ili podrazumeva proveru imovinskog stanja, u visini od oko 10€ mesečno za svu decu, za decu do 5 godina ili za decu od 5-15 god, bi značajno uticala na stope siromaštva dece. Univerzalni dečiji dodatak bi podrazumevao manje administrativne troškove, stigao bi do siromašne dece u nadničarskim domaćinstvima i mada skuplji od šeme sa proverom imovinskog stanja, mogao bi se kombinovati sa poreskim sistemom kako bi nadoknadio neke troškove za domaćinstva koja nisu siromašna. Jedna od mogućnost bi bila i da se direktna budžetska podrška veže za referentnu tačku u smislu smanjenja siromaštva i isključenosti dece i obezbeđenja da se prilikom određivanja budžeta na centralnom i lokalnom nivou vodi računa o pitanju polova i dece. Verovatno najbolji scenario bi bio fazni pristup nekoj vrsti sveobuhvatnije šeme dečijeg dodatka, što zahteva jaku političku volju i ponovno definisanja prioriteta u javnoj potrošnji.
7. U smislu političke volje, podizanje svesti o siromaštvu i isključenosti dece među političkim strankama, a posebno među članovima Parlamenta, bi moglo biti efikasno sredstvo kojim će se obezediti veća osetljivost u kreiranju generalne politike. Ovo bi se moglo nadovezati na rad koji je već započet sa članovima Parlamenta po pitanjima društvene uključenosti. U srednjoročnom periodu, Kosovo treba da pripremi Strategiju društvene uključenosti u skladu sa zahtevima sadržanim u Memorandumu o zajedničkom uključivanju zemalja kandidata, pa bi u sklopu toga bilo potrebno fokusirati se na koordinirani i efikasan pristup smanjenju siromaštva i isključenosti dece. Borbu protiv siromaštva i isključenosti dece bi takođe trebalo odrediti kao prioritet u nacionalnoj strategiji razvoja, a na lokalnom nivou bi trebalo posvetiti veću pažnju interakciji novčanih naknada i socijalnih usluga; određivanju obrazovanja u ranom detinjstvu kao prioritetnog i obezbeđenju fokusiranih strategija za uključivanje marginalizovanih grupa i regiona.

# REFERENTNA LITERATURA

1. Bradshaw, J. i Y. Chzhen (2010) Siromaštvo dece u pet zemalja CIE/ZND, SPRU, Jork univerzitet, Nacrt studije za Regionalnu kancelariju UNICEF-a za CIE/ZND zemlje.
2. Mesečni statistički bilten Centralne banke Kosova (2009), novembar, br. 98, godina VIII. Priština: Centralna banka Kosova.
3. Chzhen, Y. (2008) Siromaštvo dece na Kosovu: Analiza Istraživanja kućnog budžeta 2006/2007, SPRU, Jork univerzitet, Studija UK za UNICEF, Kosovo
4. Evropska komisija (2008) Zajednički izveštaj o socijalnoj zaštiti i društvenoj uključenosti Brisel: Evropska komisija)
5. Gassman, F. i K. Roelen (2009) Uticaj šeme za isplatu socijalne pomoći u obliku novčanih naknada za decu na Kosovu, Mاستriht unvierzitet, Holandija, Studija za UNICEF Kosovo
6. Gueorguieva, A. (2007) Napomena o politici energetske reforme, novembar. Vašington: Svetska banka
7. Gueorguieva, A. (2008) Dobar program, dobra investicija: napomena u vezi sa politikom o programu socijalne pomoći na Kosovu: april. Svetska banka: Vašington
8. Vlada Kosova (2009) Srednjoročni okvir troškova. Priština.
9. HMO Solutions (2008) Profil siromaštva dece i omladine na Kosovu: Analiza dokumenata, studija za UNICEF Kosova
10. Hoelscher, P. (2004) Tematska studija o siromaštvu dece. Brisel: Evropska komisija
11. KFOS/COMPASS (2009) Položaj zajednica Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovu: osnovno istraživanje. KFOS. Web: [http://www.kfosweb.info/pdf/The%20Position%20of%20RAE%20Communities%20in%20Kosovo%20Baseline%20Survey\\_ENG.pdf](http://www.kfosweb.info/pdf/The%20Position%20of%20RAE%20Communities%20in%20Kosovo%20Baseline%20Survey_ENG.pdf)
12. Marlier, E. i ostali (2007) EU i društvena uključenosti: suočavanje sa izazovima. Bristol: Policy press.
13. USAID/UNDP (2009) Kosovski mozaik javnih službi i lokalnih organa vlasti u fokusu. Web: <http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/english%20green.pdf>

14. Stubbs, P. i A. Haxhikadrija (2008) Socijalna zaštita i društvena uključenost na Kosovu pod Rezolucijom SBUN 1244. Izveštaj za Evropsku komisiju, Web: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2008/kosovo\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/kosovo_en.pdf)
15. Toçi, I. (2010) Razvoj i postignuća CBK u 2009. Centralna banka Kosova. Web: <http://www.bqk-kos.org/repository/docs/Zhvillimet-ekonomike-2009ang.pdf> (pristup 21 februar 2010)
16. UNICEF (2010) UNICEF Kosovo Web: <http://www.unicef.org/kosovo/>
17. Svetska banka (2007) Pitanja i preporuke iz napomena o politici javnih rashoda vezanih za pred-unviersitetско obrazovanje na Kosovu: Kvartalni ekonomski brifing o Kosovu, oktobar – decembar.
18. Svetska banka/KSO (2008) procena siromaštva na Kosovu, vol. 1, Web: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/KOSOVOEXTN/0,,contentMDK:21761784~menuPK:297788~pagePK:64027988~piPK:64027986~theSitePK:297770~isCURL:Y,00.html>
19. Svetska banka (2010) Kriza pogađa dom: testiranje stresa u domaćinstvima Evrope i Centralne Azije, Vašington: Svetska banka, Web: [http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1259681048367/WorldBank\\_Crisis\\_Report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1259681048367/WorldBank_Crisis_Report.pdf)



Dečiji Fond Ujedinjenih Nacija – UNICEF  
Ali Pashe Tepelena, Br. 1  
10000, Priština, Kosovo  
Tel. +381 38 249 230  
Fax +381 38 249 234  
prishtina@unicef.org  
www.unicef.org/kosovo