

Maastricht University

Maastricht Graduate School of Governance

ANALIZA FISKALNOG PROSTORA PRIJE I NAKON IMPLEMENTACIJE INDIREKTNOG IMOVINSKOG CENZUSA

Republika Srpska

Maj 2014.

SADRŽAJ

1 Uvod 5

2 Pozadina – makroekonomska kretanja u RS i naknade za socijalnu zaštitu 6

2.1 Fiskalna situacija 8

2.2 Kretanje naknada za socijalnu zaštitu 9

3 Metodologija procjene fiskalnih posljedica prije i nakon implementacije indirektnog imovinskog cenzusa 14

3.1 Podaci 14

3.2 Scenariji 14

3.3 Metod ciljanja 15

3.4 Šta radimo u našoj analizi 15

4 Prezentacija i tumačenje rezultata 17

4.1 Sadašnji budžet za budžetske socijalne naknade 17

4.2 Budžeti za preraspodjelu po scenarijima II i III. 19

4.3 Poređenje raspoloživih budžeta sa iznosima potrebnim da se postignu ciljevi programa 24

4.4 Nivoi naknada 26

4.5 Polazne pretpostavke 29

5 Procjena administrativnih troškova uvođenja indirektnog imovinskog cenzusa . 31

5.1 Ljudski resursi u sistemu socijalne zaštite Republike Srpske 32

5.2 Sredstva za obavljanje djelatnosti 33

5.3 Primjena indirektnog imovinskog cenzusa i administrativni troškovi 33

6 Zaključak, preporuke za politike 36

Spisak grafikona

Grafikon 1. Rast BDP-a Republike Srpske, po kvartalima (u %) 6
Grafikon 2. MMF-ove projekcije realne stope rasta BDP-a u BiH (u %) 7
Grafikon 3. Realni BDP RS na bazi MMF-ove projekcije za BiH (u mlrd KM) 7
Grafikon 4. Stanovništvo RS ispod apsolutne linije siromaštva od 238 KM 9
Grafikon 5. Naknade za smanjenje siromaštva u odnosu na plate u RS (u % BDP-a) 10
Grafikon 6. Naknade za smanjenje siromaštva uz zadržavanje istog nivoa sredstava u apsolutnom iznosu (u % BDP-a) 12
Grafikon 7. Naknade za smanjenje siromaštva uz zadržavanje konstantnog udjela u BDP-u (u mil. KM) 13

Spisak slika

Slika 1**.** Pragovi IIC za identifikaciju najsiromašnijih 10, 15, ili 20% ukupne populacije u RS 15
Slika 2. Izračunavanje ukupnog jaza programa 16
Slika 3. Budžet po kategoriji naknada, kao udio ukupnog budžeta za budžetske naknade u RS, 2011. 18
Slika 4. Budžet za redistribuciju po scenariju II kao udio u ukupnom budžetu FBiH za civilne i boračke budžetske naknade 20
Slika 5. Budžet za redistribuciju po scenariju III kao udio u ukupnom budžetu RS za civilne i boračke budžetske naknade 22
Slika 6. Poređenje budžetskih scenarija i jazova programa za tri obuhvata programa u RS, *godišnji* iznosi u KM 25
Slika 7. Prosječan mjesečni jaz programa i prosječni nivo mjesečne naknade po jednom korisniku (u KM) 28
Slika 8. Raspodjela paušalnih naknada 30

Spisak tabela

Tabela 1. Konsolidovani budžet RS, 2007.-2012. godina (u % BDP-a)..... 8

Tabela 2. Naknade za socijalnu zaštitu RS, 2007.-2012. godina (u % BDP-a) 9

Tabela 3. Projekcija naknada za socijalnu zaštitu RS, 2012.-2018. godina, uz pretpostavku zadržavanja istog nivoa sredstava u apsolutnom iznosu (u % BDP-a)..... 11

Tabela 4. Projekcija naknada za socijalnu zaštitu RS, 2012.-2018. godina, uz pretpostavku zadržavanja konstantnog udjela u BDP-u (u milionima KM)..... 12

Tabela 5 . Ukupan budžet za civilne i boračke budžetske socijalne naknade u RS, 2011.... 17

Tabela6. Ukupni budžet za scenario II, 2011. 19

Tabela 7. Ukupni budžet za scenario III, 2011. 21

Tabela 8. Poređenje budžeta izvedenog iz administrativnih podataka sa budžetom ekstrapoliranim iz podataka APD 2011. 23

Tabela 9. *Godišnji* jaz programa, za tri obima programa, RS, 2011. 24

Tabela 10. Prosječan jaz po ciljnoj grupi, *mjesečni* iznosi..... 26

Tabela 11. Prosječan nivo naknade po ciljanom pojedincu (u KM i u % prosječnog jaza), scenario II, *mjesečni* iznosi..... 26

Tabela 12. Prosječni iznosi po ciljanoj osobi (u KM i u % prosječnog jaza), scenario III; *mjesečni* iznosi 27

Tabela 13: Zaposleni u centrima za socijalni rad 32

Tabela 14: Sredstva za socijalnu zaštitu..... 33

1 Uvod

Cilj ovog izvještaja je da se predstavi evaluacija fiskalnih efekata implementacije alternativnih metoda ciljanja radi realokacije odabranih budžetskih novčanih naknada u RS. On se zasniva na podacima Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite te Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, kao i centara za socijalni rad (CSR). U prvom dijelu daje se pregled makroekonomskih kretanja u RS, u drugom, ključnom dijelu, dugoročne procjene sa fiskalnim uticajem implementacije indirektnog imovinskog cenzusa (IIC), a u trećem dijelu izvještaja se daje pregled administrativnih troškova implementacije IIC.

U prethodnim izvještajima se razmatrala sadašnja raspodjela budžetskih novčanih naknada u ovom entitetu, preciznost ciljanja i adekvatnost naknada nakon realokacije nekih od ovih posredstvom novih mehanizama ciljanja, kao i to koje grupe će biti dobitnici, a koje gubitnici zbog reforme. Pored obavljanja analize na nivou entiteta korištenjem podataka iz APD 2011, u posljednjem izvještaju razmatrani su efekti reforme na opštinskom nivou korištenjem nedavno prikupljenog skupa podataka koji je omogućio analizu na opštinskom nivou.

U sadašnjem izvještaju analizira se sadašnja fiskalna situacija socijalnih naknada u RS i istražuju fiskalne implikacije realokacije odabranih budžetskih novčanih naknada putem programa ublažavanja siromaštva koji primjenjuje indirektni imovinski cenzus (IIC).

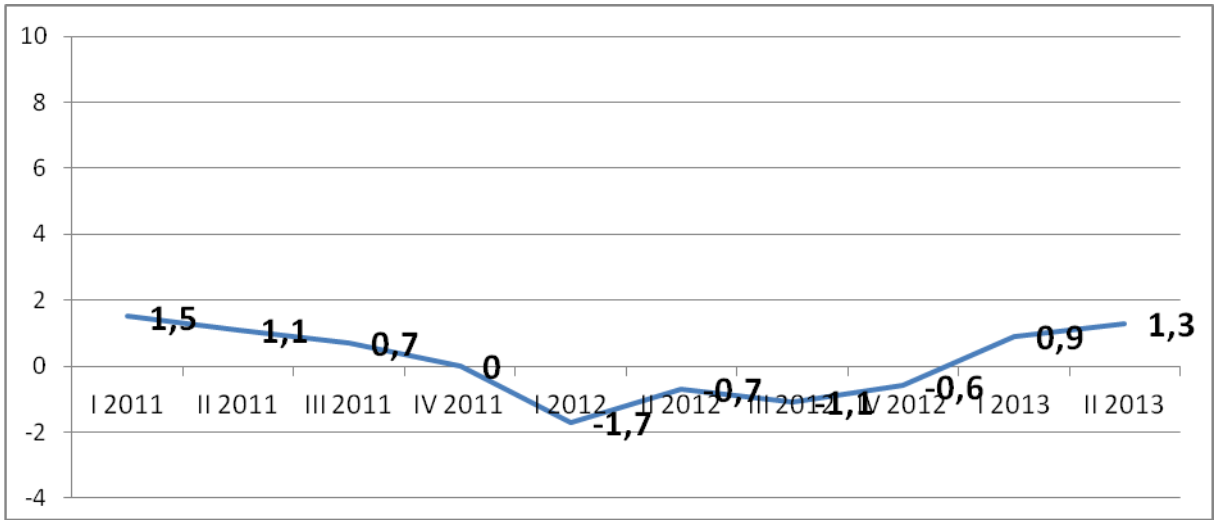
Ovaj izvještaj predstavlja dio projekta “Razvoj, testiranje i implementacija nove/novih metodologije/a ciljanja za ciljanje budžetskih naknada u Bosni i Hercegovini” i povezan je sa više ranije urađenih izvještaja u okviru ovog projekta. Pripremio ga je tim Postdiplomske škole uprave iz Maastrichta: Franziska Gassmann (vođa tima), François, Eli Stoykova i Sonila Tomini, uz saradnju IBHI konsultanata: Žarko Papić, Stevo Pucar, Mira Ćuk i Fahrudin Memić.

2 *Pozadina – makroekonomska kretanja u RS i naknade za socijalnu zaštitu*

U Republici Srpskoj, nakon recesije od 3% u 2009. godini, u sljedeće dvije godine su postignuti vrlo skromni rezultati sa stopama rasta od 0,8%. Međutim, ono što je naročito negativno je ponovni pad BDP-a u 2012. godini. U ovoj godini, BDP u Republici Srpskoj se smanjio za 1.1%. Ova kontrakcija BDP-a je uzrokovana negativnim globalnim ekonomskim kretanjima, pogotovo u EU, gdje je većina zemalja koje su izvozna tržišta za robu iz RS bila u recesiji.

Nakon pada BDP-a u 2012. godini, makroekonomska situacija u 2013. godini se nešto poboljšala. Ovo poboljšanje je, prije svega, rezultat poboljšanja u zemljama EU i, posljedično, dobrim rezultatima izvozno orijentisanih preduzeća. U prvom kvartalu 2013. godine, BDP je porastao za 0,9% , dok je u drugom kvartalu porastao za 1,3%.

Grafikon 1. Rast BDP-a Republike Srpske, po kvartalima (u %)

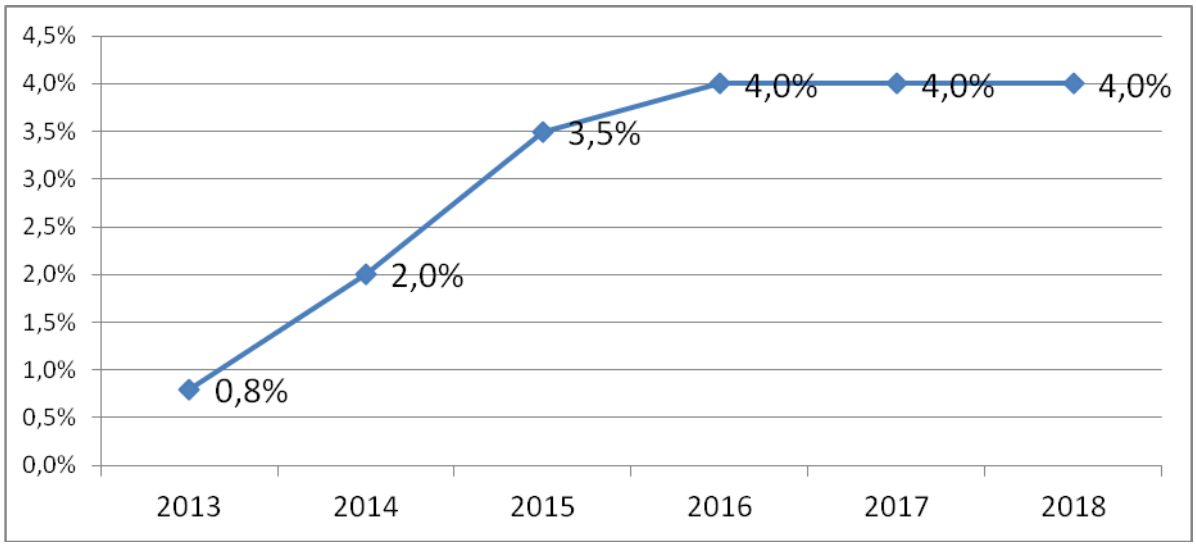


Izvor: Republički zavod za statistiku RS

Ovi podaci govore da je RS izašla iz recesije koja je bila prisutna u 2012. godini, ali i da je taj oporavak vrlo skroman. Sa privrednim rastom od oko 1% prije da možemo govoriti o stagnaciji, nego o nekom značajnijem oporavku. Ovo pogotovo zato što ovakav razvoj događaja zasada nema i ne može imati značajnog uticaja na tržište rada, gdje vidimo samo blago poboljšanje.

Što se tiče projekcija budućeg privrednog rasta, Međunarodni monetarni fond je u februaru 2014. godine objavio projekcije rasta za BiH, do 2018. godine. Po ovim projekcijama, predviđen je blagi rast u 2013. godini, te konstantno povećavanje stope rasta BDP-a u periodu 2014.-2016. i zadržavanje stope rasta od 4% u periodu 2016.-2018. godina.

Grafikon 2. MMF-ove projekcije realne stope rasta BDP-a u BiH (u %)

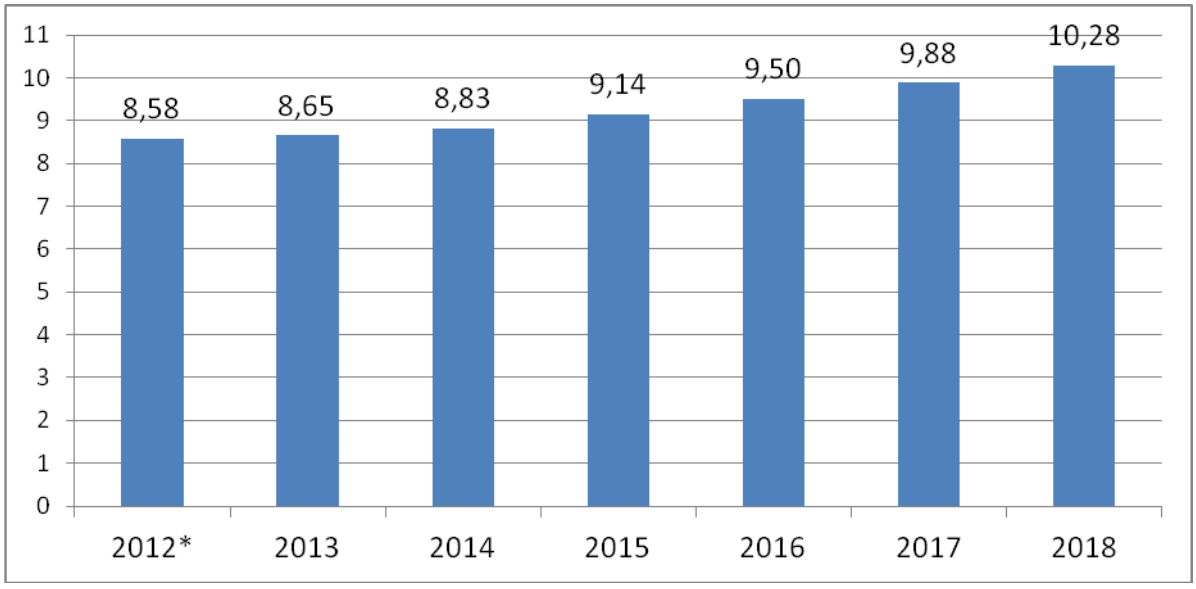


Izvor: MMF (2014), Peti pregled po stend-baj aranžmanu, IMF Country Report No. 14/39, Vašington, februar 2014. godine, dostupno na http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41317.0

Pošto MMF, prema raspoloživim informacijama, kreira projekcije samo na nivou BiH, smatraćemo ovu projekciju kao relevantnu i za rast realnog BDP-a Republike Srpske. Prema ovakvoj projekciji, BDP Republike Srpske će sa 8,6 mlrd KM u 2012. godini, porasti na 10,3 mlrd KM u 2018. godini.

Ovi podaci su nam od izuzetnog značaja za buduće projekcije budžetskih naknada za socijalnu zaštitu. Privredni rast omogućava, s jedne strane, veće mogućnosti za izlazak iz siromaštva, a, s druge strane, obezbjeđuje više raspoloživih sredstava za podršku onima koji se i dalje nalaze ispod granice siromaštva.

Grafikon 3. Realni BDP RS na bazi MMF-ove projekcije za BiH (u mlrd KM)[1]



Izvor: MMF (2014), Peti pregled po stend-baj aranžmanu, IMF Country Report No. 14/39, Vašington, februar 2014. godine, i kalkulacija autora

*iznos BDP-a RS za 2012. godinu je podatak RZS Republike Srpske

[1] Kumulativni rast BDP-a od 2012. do 2018. godine je 19,7%

2.1 Fiskalna situacija

Mora se naglasiti da je recesija iz 2012. godine vrlo loše uticala i dodatno pogoršala stanje javnih finansija u RS. Naime, usljed kontrakcije BDP-a od 1.1%, u 2012. godini javni prihodi su se smanjili, javni rashodi povećali i dug se povećao, tako da je zabilježen povećan budžetski deficit od 2.2%. U toj situaciji, blagi oporavak u 2013. godini nema puno uticaja.

Tabela 1. Konsolidovani budžet RS, 2007.-2012. godina (u % BDP-a)

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Prihodi (% BDP)	39.7	38.5	37.5	38.9	42.5	42.5
Rashodi (% BDP)	33.5	35.4	40.3	41.1	38.9	41.2
Sveukupni budžetski suficit/deficit(% BDP)*	0.4	-0.8	-6.6	-5.0	-0.7	-2.2

Izvor: CBBH

* U ukupni deficit uračunate su i obaveze plaćanja unutrašnjeg i stranog duga

Vrijeme je i da se osvrnemo i na samu fiskalnu politiku u RS i BiH i na njene rezultate. Fiskalna politika u RS i BiH je u značajnoj mjeri restriktivna, sa pokušajima da se budžeti što prije izbalansiraju. Ovdje postoji jedna prosta logika koja dolazi od međunarodnih finansijskih institucija, prije svega MMF-a, da je potrebno povećati prihode i smanjiti i restrukturisati rashode. Ova logika, sama po sebi, nije neispravna.

Međutim, način na koji se to kod nas ostvaruje dodatno pogoršava situaciju. Naime, prihodi se mogu povećati na dva načina - politikom gdje ekonomski rast ostvaruje veći poreski prihod ili politikom gdje se povećanjem poreskog opterećenja naplaćuju veći poreski prihodi. Mi smo odabrali ovaj drugi način, koji, kratkoročno, povećava javne prihode, ali, dugoročno, utiče na destimulisanje privrede i, posljedično, manje prihode od poreza.

Što se tiče rashoda, tu imamo izrazito restriktivnu politiku, politiku štednje. Za politiku stroge fiskalne štednje se nerijetko daju pogrešni argumenti, pribavljeni na osnovu prostog poređenja sa potrebom za štednjom prezaduženog domaćinstva. Treba reći da spomenuta analogija nije primjerena zbog krajnjeg pojednostavljenja situacije pa se na osnovu nje dolazi do pogrešnih zaključaka.

Umjesto politike stroge fiskalne štednje, trebalo bi da u prvom planu bude politika podsticanja ekonomskog rasta. Na taj način podstičemo privredu, podstičemo otvaranje novih preduzeća. A podsticanjem privrede povećavamo zapošljavanje. Ovdje nije primarno riječ o tome da je takozvana politika fiskalnog prilagođavanja odnosno politika štednje s ciljem stavljanja javnih finansija pod kontrolu – pogrešna. Naprotiv, ona je često potrebna i pogotovo po pitanju troškova administracije, ali rigidna politika štednje reputaciju gradi na vraćanju kredita, a ne na putanji ekonomskog rasta i zbrinutosti ljudi kroz zapošljavanje.

Ovdje je primarno riječ o tome da politika koja se sprovodi nije u dovoljnoj mjeri praćena drugim politikama koje bi mogle dovesti do ekonomskog rasta. Ključno je istovremeno djelovanje više politika, jer je riječ o procesu koji se treba odvijati simultano. Stroga fiskalna disciplina na kojoj se insistira, sama za sebe, ne može biti opcija koja nudi izlaz iz krize. Ona nema potrebni kapacitet za generisanje neophodnog ekonomskog rasta. Njeni efekti se u

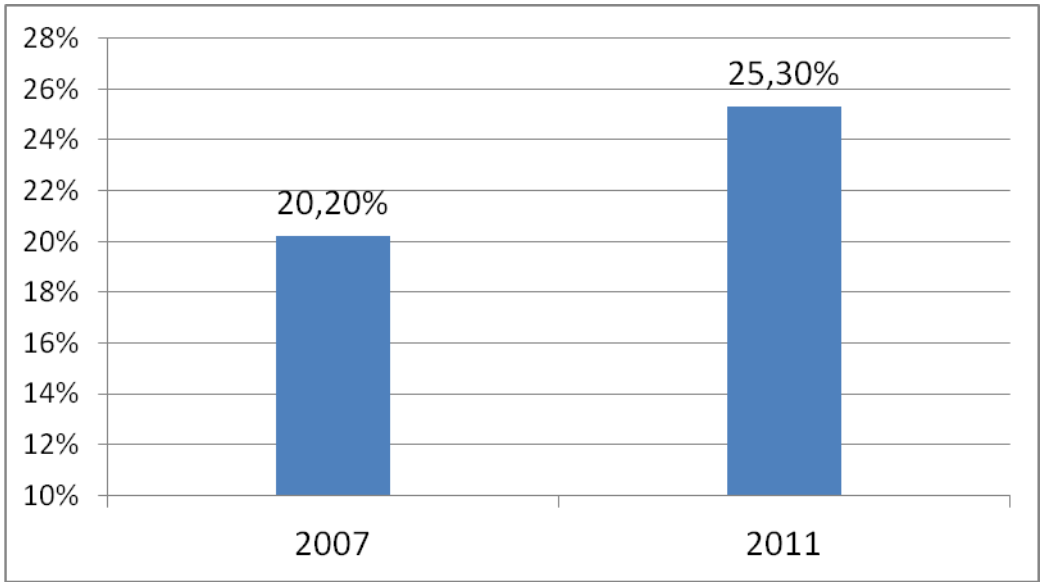
datoj situaciji iscrpljuju na popravljanju brojki, ali suštinski problem nedovoljnog rasta ostaje, i čak se i zaoštrava.

2.2 Kretanje naknada za socijalnu zaštitu

Jedna od politika koja bi trebalo da simultano i aktivno djeluje u pravcu poboljšanja životnog standarda stanovništva je i socijalna politika. Račun sadašnje krize plaća čitavo društvo, ali teret privrednog neuspjeha ne pogađa sve njegove članove na isti način, jer ne snose svi teret neuspjeha podjednako.

Ovom krizom je u mnogo većoj mjeri pogođeno stanovništvo koje je ispod granice ili na samoj granici siromaštva. Prema apsolutnoj liniji siromaštva od 205 KM[2] po glavi stanovnika u Republici Srpskoj i u 2007. i u 2011. godini siromašno je oko 15% stanovništva. To znači da se broj onih koji su u najvećem siromaštvu nije značajno promijenio u ovom periodu.

Grafikon 4. Stanovništvo RS ispod apsolutne linije siromaštva od 238 KM



Izvor: Siromaštvo u BiH – Trendovi i dostignuća, IBHI, Sarajevo, 2013. godine

Međutim, po apsolutnoj liniji siromaštva koja je samo 33 KM veća, dakle 238 KM,[3] vidimo da postoji značajan broj ljudi koji nisu bili siromašni u 2007, a došli su ispod te granice siromaštva u 2011. godini.

Dakle, postoji ozbiljno povećanje siromaštva u sadašnjem kriznom periodu, sa kojim se potrebno izboriti i smanjiti ga na što manju mjeru. U tabeli 2. vidimo koliko RS izdvaja za naknade za socijalnu zaštitu.

Tabela 2. Naknade za socijalnu zaštitu RS, 2007.-2012. godina (u % BDP-a)

	2007	2011	2012
Stalna novčana pomoć	0,15%	0,19%	0,25%
Dječija i porodična zaštita	0,46%	0,67%	0,63%

[2] Izvor: IBHI, MGSoG. Siromaštvo u BiH 2011 – Trendovi i dostignuća i Indikatori adekvatnosti ciljanja budžetskih transfera za socijalnu zaštitu u BiH 2011. Sarajevo, juni 2013. str. 14.
[3] Izvor: isto

Osobe sa neratnim invaliditetom	0,05%	0,09%	0,14%
Civilne žrtve rata	0,07%	0,08%	0,08%
Boračke naknade	2,28%	1,90%	2,29%
UKUPNO	3,01%	2,92%	3,39%[4]

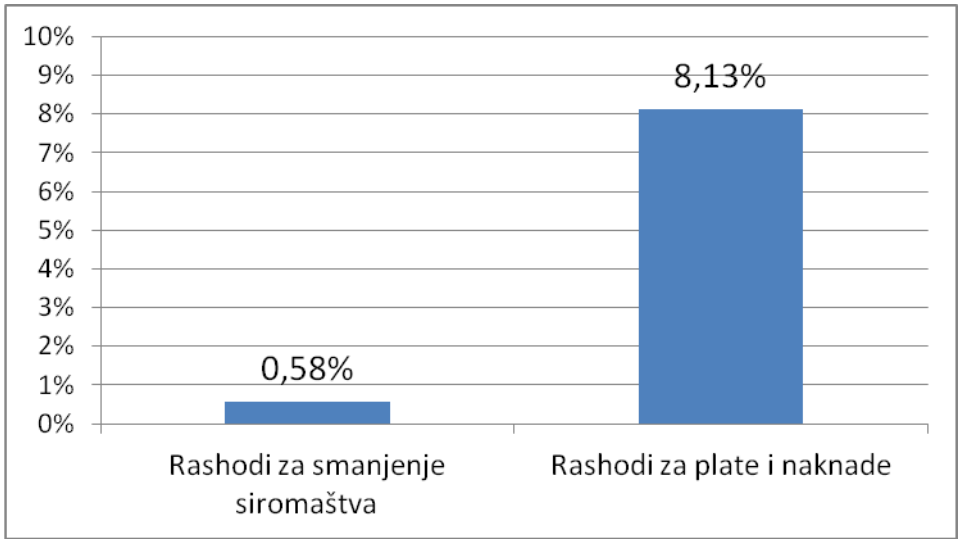
Izvor: Administrativni podaci

U RS boračke naknade snažno dominiraju gotovinskim transferima koji nisu zasnovani na doprinosima. Na boračke naknade u RS u 2007. godini je išlo čak ¾ svih budžetskih sredstava namijenjenih socijalnoj zaštiti, dok se u 2011. i 2012. godini taj udio smanjio na oko dvije trećine ove potrošnje, što je i dalje veoma visoko.

Međutim, koliko je naša socijalna politika zaista aktivna? To možemo vidjeti na osnovu toga koliko od socijalnih naknada zaista ide na smanjivanje siromaštva, a koliko ima neku drugu funkciju. Naime, od svih vrsta socijalnih naknada u RS, jedino su materijalna pomoć za socijalno ugrožene (21,4 mil. KM, 2012. godina) i dječiji dodatak (bez porodiljskog odsustva, 28,1 mil. KM), naknade kojima isključivi cilj smanjenje siromaštva, što je u 2012. godini ukupno iznosilo 49,5 mil. KM. Sve druge naknade imaju druge ciljeve, bilo da je to dodjela sredstava na bazi statusa, izjednačavanje mogućnosti i dr.

Kada se pogledaju rashodi za naknade čiji je isključivi cilj smanjenje siromaštva, vidimo da je to jako malo. Ono što se nameće kao zaključak je da se veoma malo sredstava usmjerava ka siromašnima i to je suprotno dosadašnjim tvrdnjama da se previše troši na socijalnu zaštitu.

Grafikon 5. Naknade za smanjenje siromaštva u odnosu na plate u RS (u % BDP-a)



Izvor: Administrativni podaci

Ovo je posebno vidljivo kada ovu potrošnju uporedimo sa javnom potrošnjom na plate i naknade zaposlenih u javnom sektoru. Naime, rashodi za plate i naknade u javnom sektoru su 14 puta veći od rashoda namijenjenih smanjenju siromaštva. Kada bi se ovi troškovi umanjili za pola procentnog poena (npr. sa 8,1% BDP-a na 7,6% BDP-a), skoro da bismo

[4] U Federaciji BiH ovaj procenat iznosi 3,47% a na nivou BiH 3,39%

udvostručili sredstva koja idu siromašnima. Takav potez nije nemoguć i nezamisliv, već, naprotiv, vrlo je moguć i zamisliv.

Privredni rast koji predviđa MMF nam dozvoljava da razmišljamo o različitim opcijama u distribuciji budžetskih sredstava. Na osnovu njih moći ćemo donijeti zaključke šta bi moglo biti optimalno rješenje za naše uslove. Ovdje ćemo govoriti o sljedećim opcijama koje su nam na raspolaganju:

- sadašnji restriktivni pristup koji se ogleda u zadržavanju istog nivoa sredstava za ove naknade u apsolutnom iznosu od oko 292 miliona KM tokom cijelog perioda
- zadržavanje istog udjela u BDP-u od 3,39% tokom cijelog perioda
- povećanje sredstava za smanjenje siromaštva

Prva opcija podrazumijeva "zamrzavanje" apsolutnog nivoa naknada na sadašnjem nivou tokom cijelog perioda. Ovdje bi prevashodni cilj bila štednja budžetskih sredstva, zbog potrebe uravnoteženja budžeta i smanjenja budžetskog deficita.

Tabela 3. Projekcija naknada za socijalnu zaštitu RS, 2012.-2018. godina, uz pretpostavku zadržavanja istog nivoa sredstava u apsolutnom iznosu (u % BDP-a)

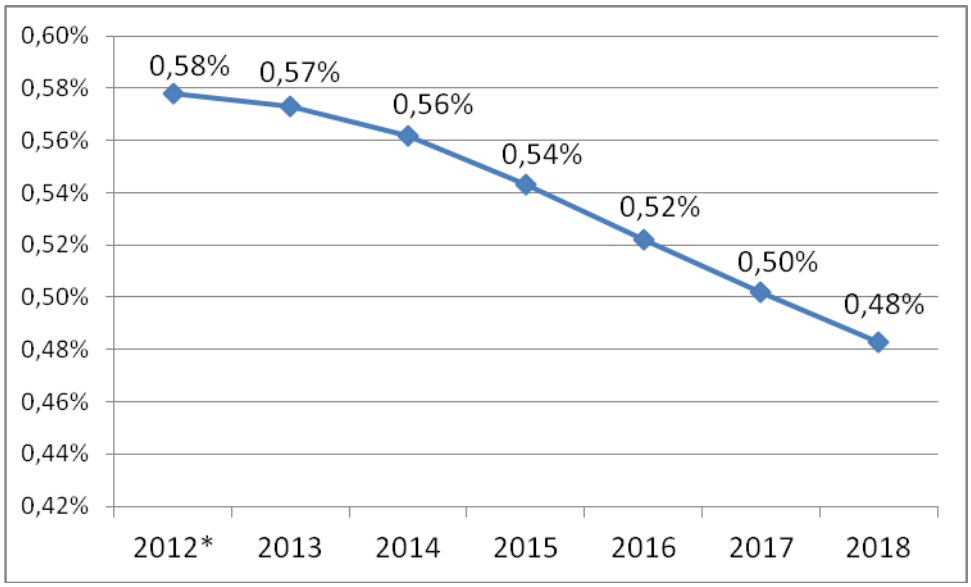
	2012*	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stalna novčana pomoć	0,25%	0,25%	0,24%	0,23%	0,23%	0,22%	0,21%
Dječija i porodična zaštita	0,63%	0,63%	0,62%	0,60%	0,57%	0,55%	0,53%
Osobe sa neratnim invaliditetom	0,14%	0,14%	0,14%	0,14%	0,13%	0,13%	0,12%
Civilne žrtve rata	0,08%	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%
Boračke naknade	2,29%	2,27%	2,23%	2,15%	2,07%	1,99%	1,91%
UKUPNO	3,39%	3,37%	3,31%	3,19%	3,07%	2,95%	2,84%

Izvor: Kalkulacije autora na bazi projekcija MMF-a i administrativnih podataka za 2012. godinu

U tabeli 3. imamo projekciju naknada za socijalnu zaštitu RS, 2012.-2018. godina, uz pretpostavku zadržavanja istog nivoa sredstava u apsolutnom iznosu od oko 292 mil. KM. Iz razloga što se BDP sa 8,6 mlrd. KM povećava na 10,3 mlrd KM u 2018. godini, vidimo da se smanjuje udio kako pojedinačnih tako i ukupnih naknade za socijalnu zaštitu u BDP-u.

Udio ukupnih naknada se smanjuje sa 3,39% BDP-a u 2012, godini, na 2,84% BDP-a u 2018. godini. Ovo smanjenje udjela u BDP-u je posebno izraženo ako izdvojimo naknade koje su direktno usmjerene na smanjenje siromaštva (materijalna pomoć za socijalno ugrožene i dječiji dodatak).

Grafikon 6. Naknade za smanjenje siromaštva uz zadržavanje istog nivoa sredstava u apsolutnom iznosu (u % BDP-a)



Izvor: Kalkulacije autora na bazi projekcija MMF-a i administrativnih podataka za 2012. godinu

Udio naknada koje su direktno usmjerene na smanjenje siromaštva se smanjuje sa 0,58% BDP-a u 2012, godini, na 0,48% BDP-a u 2018. godini. Međutim, ovdje bi trebalo naglasiti da je prema istraživanjima obavljenim u okviru ovog projekta, sadašnji nivo sredstava koja su usmjerena na smanjenje siromaštva neadekvatan u odnosu na velike potrebe siromašnih i da bi ovakva ušteda budžetskih sredstava bila društveno i ekonomski neprihvatljiva.

Druga opcija podrazumijeva zadržavanje konstantnog udjela svih kategorija naknada u BDP-u tokom cijelog perioda. Ovdje cilj nije štednja sama po sebi, ali bi mogla značiti zadržavanje određenog odnosa prema ovim naknadama.

Tabela 4. Projekcija naknada za socijalnu zaštitu RS, 2012.-2018. godina, uz pretpostavku zadržavanja konstantnog udjela u BDP-u (u milionima KM)

	2012*	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stalna novčana pomoć	21,45	21,60	22,03	22,81	23,72	24,67	25,65
Dječija i porodična zaštita	54,47	54,86	55,95	57,91	60,23	62,64	65,14
Osobe sa neratnim invaliditetom	12,37	12,46	12,71	13,15	13,68	14,23	14,80
Civilne žrtve rata	6,7	6,75	6,88	7,12	7,41	7,70	8,01
Boračke naknade	196,72	198,08	202,05	209,12	217,48	226,18	235,23
UKUPNO	291,73	293,75	299,62	310,11	322,51	335,41	348,83

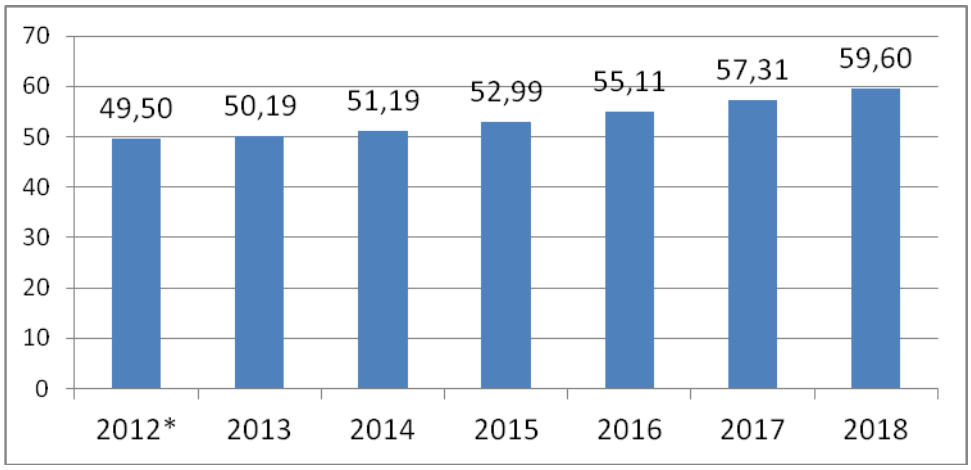
Izvor: Kalkulacije autora na bazi projekcija MMF-a i administrativnih podataka za 2012. godinu

U tabeli 4. imamo projekciju naknada za socijalnu zaštitu RS, 2012.-2018. godina, uz pretpostavku zadržavanja konstantnog udjela u BDP-u od 3,39%. Iz razloga što se BDP sa

8,6 mlrd. KM povećava na 10,3 mlrd KM u 2018. godini, vidimo da se apsolutni iznosi kako pojedinačnih tako i ukupnih naknade za socijalnu zaštitu u BDP-u povećavaju.

Iznos ukupnih naknada se povećava sa 292 mil. KM u 2012, godini, na 349 mil. KM u 2018. godini. Ako izdvojimo naknade koje su direktno usmjerene na smanjenje siromaštva (materijalna pomoć za socijalno ugrožene i dječiji dodatak) i tu vidimo određeno povećanje.

Grafikon 7. Naknade za smanjenje siromaštva uz zadržavanje konstantnog udjela u BDP-u (u mil. KM)



Izvor: Kalkulacije autora na bazi projekcija MMF-a i administrativnih podataka za 2012. godinu

Iznos naknada koje su direktno usmjerene na smanjenje siromaštva se povećava sa 49,5 mil. KM u 2012, godini, na 59,6 mil. KM u 2018. godini. Međutim, i ovdje bi trebalo naglasiti da je prema istraživanjima obavljenim u okviru projekta, te kao što ćemo vidjeti u nastavku dokumenta, ovo premalo povećanje za potrebe siromašnih.

Treća opcija o kojoj je takođe vrijedno razmisliti je značajno povećanje nivoa budžetskih sredstava koja se troše u svrhu smanjivanja siromaštva. Ovakvo preusmjeravanje sredstava je veoma važno. Sadašnje povećanje i širenje dohodovne nejednakosti mijenja ukupno blagostanje društva naniže: utiče na usporavanje ekonomskog rasta; čini manje poželjnim život u društvu drastičnih imovinskih razlika sa mnogo manje opšte bezbjednosti. Podozrenje i osjećaj odsustva pravde (što je definicija nepravde) kod mnogih članova društva, kao posljedica siromaštva, razočarenja, neodgovarajućeg socijalnog statusa, vremenom prerasta u ogorčenost koja lako postaje gorivo potencijalnih razmirica u društvu. Društvo u kom postoji ovakvo nezadovoljstvo ima slabe izglede za ekonomski rast, a veće za nešto drugo – socijalnu napetost i društveno trvenje.

Preraspodjela u korist slabije stojećih društvenih slojeva kako bi njihovi dohoci brže rasli, može biti značajan moralni i materijalni impuls privrednom rastu jer povećava kupovnu moć većem broju ljudi, čime i raste potrošnja koja podstiče ukupni ekonomski rast. Zbog toga je od izuzetne važnosti da imamo aktivnu socijalnu politiku, koja će više doprinijeti ne samo siromašnima, već i cijelom društvu.

3 Metodologija procjene fiskalnih posljedica prije i nakon implementacije indirektnog imovinskog cenzusa

3.1 Podaci

Ovaj izvještaj koristi podatke o budžetu za 2011. koje su obezbijedili Ministarstvo rada, boračko-invalidske zaštite, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite i centri za socijalni rad u RS za izračunavanje ukupnog budžeta za budžetske naknade u RS, kao i budžeta za realokaciju u scenarijima II i III. Podaci su prikupljeni iz jednog od prethodnih izvještaja: "*Budžetske novčane naknade u BiH – Šta funkcioniše, a šta ne (I).*"

Povrh toga, u svrhu rangiranja populacije i identifikacije korisnika, izvještaj koristi podatke iz Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2011, koji predstavlja glavni instrument za mjerenje siromaštva i praćenje životnog standarda u Bosni i Hercegovini. Uzorak iz APD 2011 sastavljen je korištenjem modela dvostepenog stratifikovanog nasumičnog uzorkovanja, što je dalo konačni uzorak od 7.400 domaćinstava (4.611 u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), 2.437 u Republici Srpskoj (RS) i 352 u Distriktu Brčko).

3.2 Scenariji

U našoj analizi novih metoda ciljanja, mi smo razradili tri različita scenarija. U scenarijima, sadašnje budžetske naknade se zamjenjuju bilo kombinacijom kategorijskih (zasnovanih na pravima) i transfera zasnovanih na potrebama (scenario I u Okviru br. 1) ili samo transferima zasnovanim na potrebama (scenariji II i III u Okviru 1). Ovaj izvještaj se fokusira na fiskalne efekte scenarija II i III, s obzirom da se u svakom od tih scenarija različite naknade zamjenjuju programom ublažavanja siromaštva, što daje različite budžete za preraspodjelu na osnovu tekućih potreba. Budžet za scenario II obuhvata većinu civilnih transfera, izuzev dodatka za tuđu brigu i pomoć, i znatno je manji nego u scenariju III. Budžet u scenariju III obuhvata sve naknade iz scenarija II i dodaje im budžet za nekoliko boračkih naknada.

Okvir 1. Simulirani scenariji

Scenario I

- Budžet: sve civilne budžetske naknade i dodaci za dječju zaštitu.
- Transferi se zamjenjuju: (i) kategorijskim (zasnovanim na pravima) transferima za invalide i djecu starosti do šest godina; (ii) transferom zasnovanim na potrebama koji cilja pojedince u najsiromašnijim domaćinstvima.

Scenario II

- Budžet: većina civilnih naknada, izuzev dodatka za tuđu njegu i pomoć za invalide.
- Transferi se zamjenjuju: jedinstvenim programom zasnovanim na potrebama koji cilja pojedince u siromašnim domaćinstvima.

Scenario III

- Budžet: scenario II plus iznosi koji se troše za boračke lične invalidnine, dodatnu finansijsku podršku i porodične boračke naknade.
- Transferi se zamjenjuju: jedinstvenim programom zasnovanim na potrebama koji cilja pojedince u siromašnim domaćinstvima, jednakim kao u scenariju II.

3.3 Metod ciljanja

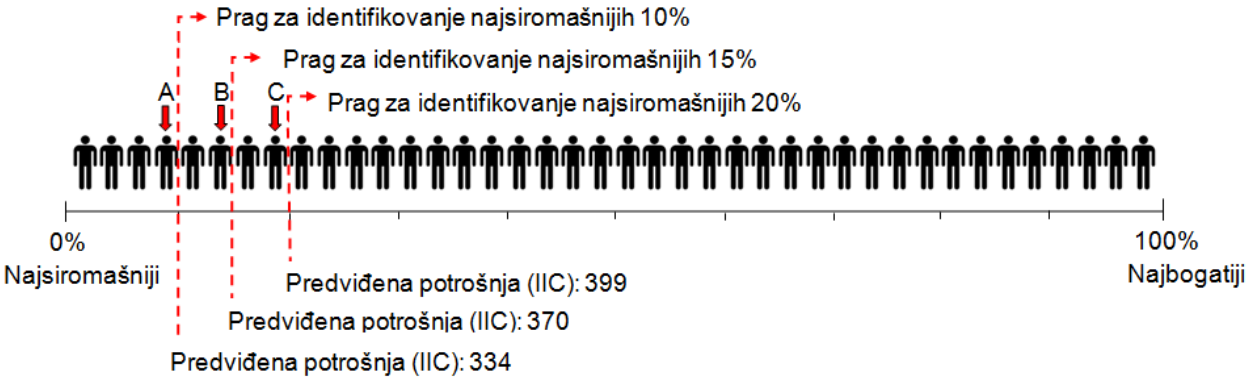
Alternativni metodi ciljanja analizirani u prethodnim izvještajima koji su obuhvatili kategorijsko ciljanje, metod zasnovan na izdacima za električnu energiju i indirektnom imovinskom cenzusu (IIC). Od svih ovih metoda, IIC je u oba entiteta dosljedno davao najbolje rezultate. Stoga, ovaj izvještaj koristi IIC za ciljanje najsiromašnijih 10, 15 ili 20% populacije u RS.

3.4 Šta radimo u našoj analizi

U odjeljku 4.1 ovog izvještaja, mi prezentiramo pregled sadašnje fiskalne situacije budžetskih socijalnih naknada u RS. U odjeljku 4.2, usredsređujemo se na one naknade koji će ući u budžete za realokaciju siromašnih u scenarijima II i III. Nakon toga, u odjeljku 4.3, ocjenjujemo fiskalne posljedice realokacije budžeta iz scenarija II i III na program ublažavanja siromaštva koji cilja najsiromašnijih 10, 15 ili 20% populacije u cilju da njihovu potrošnju dovede do određenog praga.

Da bi se ovo postiglo, prvo smo rangirali ukupnu populaciju na relativnoj skali od 0 do 100 procenata (od najsiromašnijih do najbogatijih) na osnovu njihove predviđene potrošnje, koju utvrđujemo primjenom modela IIC prema procjenama iz izvještaja *"Novi metodi ciljanja za BiH",* prvi i drugi dio (vidjeti sliku 1). U slijedećem koraku, primijenili smo pragove koji nam omogućuju da identifikujemo najsiromašnijih 10, 15 ili 20% populacije. Na primjer, prag za identifikaciju najsiromašnijih 10% stanovništva jednak je predviđenoj potrošnji najbogatijeg lica u toj grupi (vidjeti sliku 1, lice A). Sva lica čija je predviđena potrošnja ispod ovog praga (koji se takođe naziva i granica) pripada najsiromašnijih 10% stanovništva.

Slika 1. Pragovi IIC za identifikaciju najsiromašnijih 10, 15, ili 20% ukupne populacije u RS



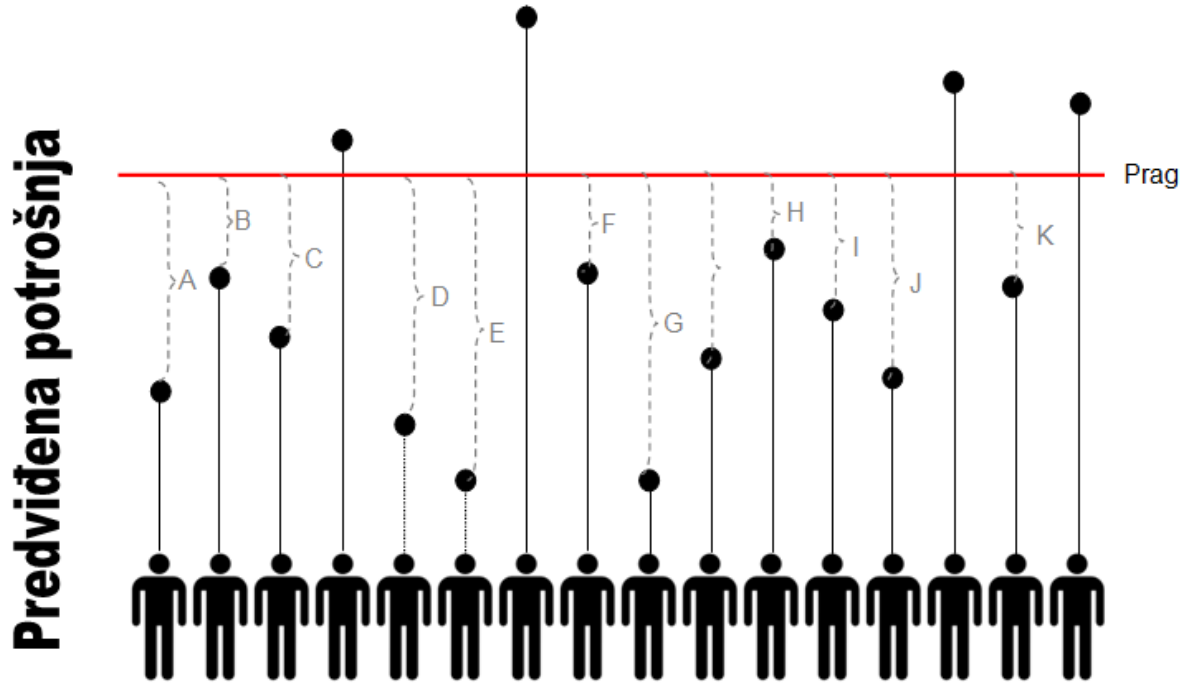
Izvor: Razradili autori

Kad se odrede procijenjene granice za ciljanje najsiromašnijih 10, 15 ili 20% populacije, određujemo tri cilja programa: izdizanje najsiromašnijih (1) 10%, (2) 15% ili (3) 20% do odgovarajućeg praga. Nakon toga mogu se izračunati ukupni iznosi sredstava potrebni da se dosegnu ovi ciljevi. Na primjer, da se izračuna ukupnih iznos sredstava potreban da se predviđena potrošnja najsiromašnijih 10% podigne do praga za 10%, prvo izračunavamo razliku između praga za 10% (330 KM jednom licu mjesečno)[5] i predviđena potrošnja svakog

[5] Napomena: Relativna linija siromaštva za RS mjereno OECD I skalom ekvivalencije prema podacima Ankete o potrošnji domaćinstava u BiH 2011 iznosi 308 KM mjesečno po ekvivalentu odrasle osobe. Po ovoj liniji siromaštva u RS je siromašno 13,9% stanovništva, odnosno, ako se uzme da u RS živi 1.326.991stanovnika siromašno je oko 184 hiljade stanovnika. Visina relativne linije siromaštva u KM i visine programskih pragova u KM se ne mogu porediti budući da se nivo potrošnje relativno siromašnih osoba iz Ankete o potrošnji

pojedinca u toj grupi. Nakon toga, saberemo te iznose. Ukupni iznos se naziva "jaz programa". Na slici 2, ukupni jaz programa jednak je zbiru A + B + C + D + E + F + G + H + I + J +K.

Slika 2. Izračunavanje ukupnog jaza programa



Izvor: Razvili autori. *Napomena*: ● simbolizuje predviđenu potrošnju datog domaćinstva.

I napokon, u odjeljku 3.3, prosječan jaz programa – tj. jaz programa po ciljanom pojedincu – izračunava se dijeljenjem ukupnog jaza programa s brojem kvalifikovanih lica. Da bi se stekao utisak o mjeri u kojoj će budžet svakog od simuliranih scenarija moći da približi siromašne njihovim odgovarajućim pragovima, prosječan jaz programa se onda poredi sa prosječnim nivoom naknade u svakom scenariju.

domaćinstvau BiH 2011 utvrđuje na osnovu anketnih podataka o potrošnji, a nivo potrošnje osoba u program na osnovu rezultata indirektnog imovinskog cenzusa

4 Prezentacija i tumačenje rezultata

4.1 Sadašnji budžet za budžetske socijalne naknade

Tabela 5. Ukupan budžet za civilne i boračke budžetske socijalne naknade u RS, 2011.

	Ukupni godišnji iznos (u KM)	Ukupni mjesečni iznos (u KM)	U % budžetskih naknada	U % BND RS
1. Boračke invalidske naknade	**164.062.155**	**13.671.846**	**64,91%**	**1,89%**
Lična invalidnina (LI)	*48.638.312*	*4.053.193*	*19,24%*	*0,56%*
Dodatak za tuđu njegu i pomoć (TNjP)	*3.926.960*	*327.247*	*1,55%*	*0,05%*
Dodatna novčana pomoć [(1)]	*3.592.000*	*299.333*	*1,42%*	*0,04%*
Dodatna novčana pomoć [(2)]	*4.079.180*	*339.932*	*1,61%*	*0,05%*
Ortopedska naknada	*5.713.290*	*476.108*	*2,26%*	*0,07%*
Porodična invalidnina (PI)	*86.139.818*	*7.178.318*	*34,08%*	*0,99%*
Ostalo	*11.972.595*	*997.716*	*4,74%*	*0,14%*
2. Civilne žrtve rata	**6.852.825**	**571.069**	**2,71%**	**0,08%**
Lična invalidnina (LI)	*3.026.325*	*252.194*	*1,20%*	*0,03%*
Dodatak za tuđu njegu i pomoć	*297.000*	*24.750*	*0,12%*	*0,00%*
Dodatak za članove porodice nesposobne za rad	*186.000*	*15.500*	*0,07%*	*0,00%*
Dodatna novčana pomoć	*284.775*	*23.731*	*0,11%*	*0,00%*
Dodatak za samohranost	*13.988*	*1.166*	*0,01%*	*0,00%*
Porodična invalidnina (PI)	*3.044.738*	*253.728*	*1,20%*	*0,04%*
3. Neratne osobe s invaliditetom	**7.931.881**	**660.990**	**3,14%**	**0,09%**
Dodatak za tuđu njegu i pomoć	*7.427.687*	*618.974*	*2,94%*	*0,09%*
Pomoć za osposobljavanje	*504.194*	*42.016*	*0,20%*	*0,01%*
4. Dječja zaštita*	**57.774.987**	**4.814.582**	**22,86%**	**0,67%**
Dječiji dodatak	*22.924.625*	*1.910.385*	*9,07%*	*0,26%*
Porodiljska naknada	*29.830.510*	*2.485.876*	*11,80%*	*0,34%*
Ostalo	*5.019.852*	*418.321*	*1,99%*	*0,06%*
5. Socijalna pomoć	**16.145.851**	**1.345.488**	**6,39%**	**0,19%**
Trajna finansijska pomoć	*2.729.281*	*227.440*	*1,08%*	*0,03%*
Jednokratni transferi	*1.383.836*	*115.320*	*0,55%*	*0,02%*
Smještaj u hraniteljsku porodicu	*1.542.301*	*128.525*	*0,61%*	*0,02%*
Smještaj u instituciju socijalne zaštite	*6.617.962*	*551.497*	*2,62%*	*0,08%*
Njega i pomoć u kući	*481.812*	*40.151*	*0,19%*	*0,01%*
Zdravstveno osiguranje	*1.542.302*	*128.525*	*0,61%*	*0,02%*
Dodatna prava	*1.848.357*	*154.030*	*0,73%*	*0,02%*
Ostalo	*504.194*	*42.016*	*0,20%*	*0,01%*
UKUPAN budžet budžetskih naknada u RS	**252.767.699**	**21.063.975**	**100,00%**	**2,9%**

Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka o budžetu RS za 2011. koje su dala ministarstva i CSR-i. *Napomene*: Budžet ne uključuje administrativne troškove. *Budžet za dječju zaštitu se zasniva na doprinosima, ali se raspodjeljuje svima koji imaju pravo na dječju zaštitu, nezavisno od toga da li je to lice uplaćivalo doprinose u fond dječije zaštite ili ne. [(1)] Dodatna novčana podrška za primaoce boračkih invalidnina koji ne primaju TNjP. [(2)] Dodatna novčana podrška za primaoce boračkih invalidnina koji primaju TNjP.

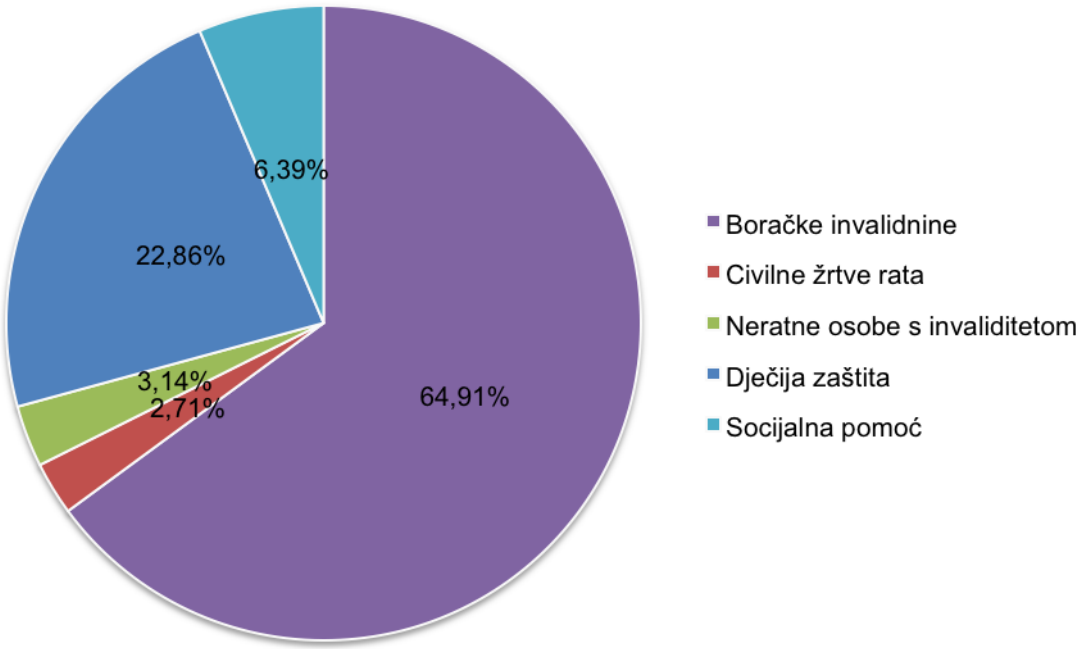
U tabeli 5 prikazan je ukupan budžet utrošen na budžetske socijalne naknade po kategorijama naknada u RS 2011. Tabela je podijeljena na pet kategorija naknada: (1) boračke invalidske naknade, (2) civilne žrtve rata, (3) neratne osobe sa invaliditetom, (4) dječija zaštita i (5) socijalna pomoć. Pored novčanih naknada, obuhvaćene su i "nenovčane" naknade, kao što su pomoć i briga u kući i smještanje u hraniteljske porodice ili institucije socijalne zaštite.

Ukupni godišnji budžet koji se troši na novčane socijalne naknade, u iznosu od oko 253 miliona KM predstavlja 2,92% BDP. Više od polovine ovog iznosa – 64,9%, ili 164 miliona KM se isplaćuje za boračke naknade. Razne civilne naknade, uključujući invalidnine za civilne žrtve rata i neratne osobe s invaliditetom, dječiji dodatak i naknade socijalne pomoći, sveukupno čine 89 miliona KM, ili 35,1% ukupnog budžeta (vidjeti i sliku 3).

Kad se posmatraju samo civilne naknade, budžet za dječiju zaštitu predstavlja najveći udio – iznosi skoro 22,9% ukupnog budžeta budžetskih naknada. 2,7% ukupnog budžeta otpada na civilne žrtve rata (CŽR), 3,1% za osobe sa neratnim invaliditetom, a trenutno je 6,4% namijenjeno za različite vidove naknada socijalne pomoći, od kojih se dio distribuira siromašnima.

Treba obratiti pažnju da se najveći dio finansijskih sredstava za dječiji dodatak u RS (oko 95%) prikuplja iz doprinosa, ali dječiji dodatak se isplaćuje svim kvalifikovanim roditeljima bez obzira na to da li su uplaćivali u fond dječije zaštite, ili ne. Stopa doprinosa iznosi 1,5% bruto ličnog dohotka. Ostatak sredstava uglavnom predstavljaju transferi Ministarstva zdravstva i socijalne politike i Ministarstva porodice, omladine i sporta. Najveći dio budžeta dječije zaštite se isplaćuje za porodiljske naknade, bilo da se radi o zaposlenim ili nezaposlenim majkama.

Slika 3. Budžet po kategoriji naknada, kao udio ukupnog budžeta za budžetske naknade u RS, 2011.



Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i CSR-i

4.2 Budžeti za preraspodjelu po scenarijima II i III.

Po scenarijima II i III, ukida se nekoliko postojećih naknada i one se zamjenjuju jedinstvenim novim programom koji cilja siromašne, tj. programom socijalne pomoći. Ukupni budžet za preraspodjelu kroz ovaj novi program jednak je zbiru iznosa namijenjenih za postojeće naknade u 2011. godini, a koje se ukidaju po scenariju II, odnosno scenariju III. Sastav budžeta za svaki od scenarija detaljno je opisan u nastavku teksta.

Scenario II

Tabela 6. Ukupni budžet za scenario II, 2011.

	Ukupni godišnji iznos (u KM)	Mjesečni iznos (u KM)	U % budžetskih naknada	U % BND RS
1. Boračke invalidnine				
└--- X *Naknade iz ove kategorije nisu uključene*	-	-	-	-
2. Civilne žrtve rata				
└--- *V Lična invalidnina (LI)*	*3.026.325*	*252.194*	*1.20%*	*0.03%*
└--- *V Dodatna novčana pomoć*	*284.775*	*23.731*	*0.11%*	*0.00%*
└--- *V Dodatak za člana porodice nesposobnog za rad*	*186.000*	*15.500*	*0.07%*	*0.00%*
└--- *V Dodatak za samohranost*	*13.988*	*1.166*	*0.01%*	*0.00%*
└--- *V Porodična invalidnina (PI)*	*3.044.738*	*253.728*	*1.20%*	*0.04%*
UKUPNI obuhvaćeni budžet za ovu kategoriju:	6.555.825	546.319	2.59%	0.08%
3. Neratne osobe sa invaliditetom	-	-	-	-
└--- X *Naknade iz ove kategorije nisu uključene*	-	-	-	-
4. Dječija zaštita	-	-	-	-
└--- X *Naknade iz ove kategorije nisu uključene*	-	-	-	-
5. Socijalna pomoć				
└--- *V Trajna novčana pomoć*	*2.729.281*	*227.440*	*1.08%*	*0.03%*
UKUPNI obuhvaćeni budžet za ovu kategoriju:	2.729.281	227.440	1.08%	0.03%
UKUPNO budžet za redistribuciju po scenariju II	**9.285.106**	**773.759**	**3.67%**	**0.11%**

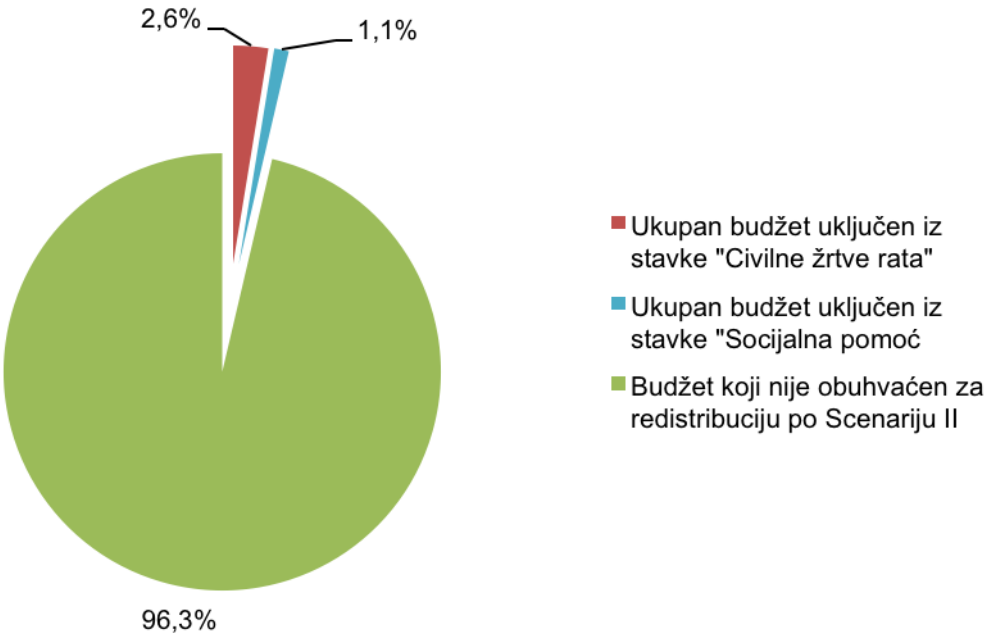
Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i CSR-i

Napomena: Iz kategorija "boračke naknada", "neratne osobe s invaliditetom" i "dječija zaštita", ni jedna naknada nije uključena u budžet za ovaj scenario. Iz kategorija "civilne žrtve rata" i "socijalna pomoć" obuhvaćen je samo određen broj naknada; ukupni iznosi za ove kategorije su manji od njihovih ukupnih budžeta prikazanih u tabeli 1.

U tabeli 6 navode se naknade koje će biti zamijenjene jednim programom ublažavanja siromaštva po scenariju II i iznosi koji su za te naknade bili namijenjeni u 2011. godini, kao i rezultirajući ukupni budžet za redistribuciju kroz novi program socijalne pomoći. Ovaj scenario ne zahvata u boračke invalidnine, naknade za neratne osobe sa invaliditetom i dječiji dodatak. Iz kategorije 2 "civilne žrtve rata" obuhvaćene su sve naknade izuzev onih namijenjenih za izjednačavanje mogućnosti (tj. dodatak za tuđu njegu i pomoći i ortopedski dodatak), što daje ukupan budžet od 6.555.825 KM. Iz kategorije 5 "socijalna pomoć" obuhvaćena je trajna novčana pomoć, što dodaje još 2.729.281 KM ukupnom budžetu za

scenario II. Ukupni budžet za redistribuciju po ovom scenariju iznosi 9.285.106 KM godišnje ili 773.759 KM mjesečno.

Slika 4. Budžet za redistribuciju po scenariju II kao udio u ukupnom budžetu RS za civilne i boračke budžetske naknade



Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i CSR-i.

Slika 4 prikazuju ukupni budžet za redistribuciju po scenariju II kao procenat ukupnog budžeta za civilne i boračke budžetske naknade. I mada je 3,67% ukupnog budžeta za budžetske naknade obuhvaćeno ovim budžetom, najveći dio – 96,3% - nije obuhvaćen.

Scenario III

Tabela 7. Ukupni budžet za scenario III, 2011.

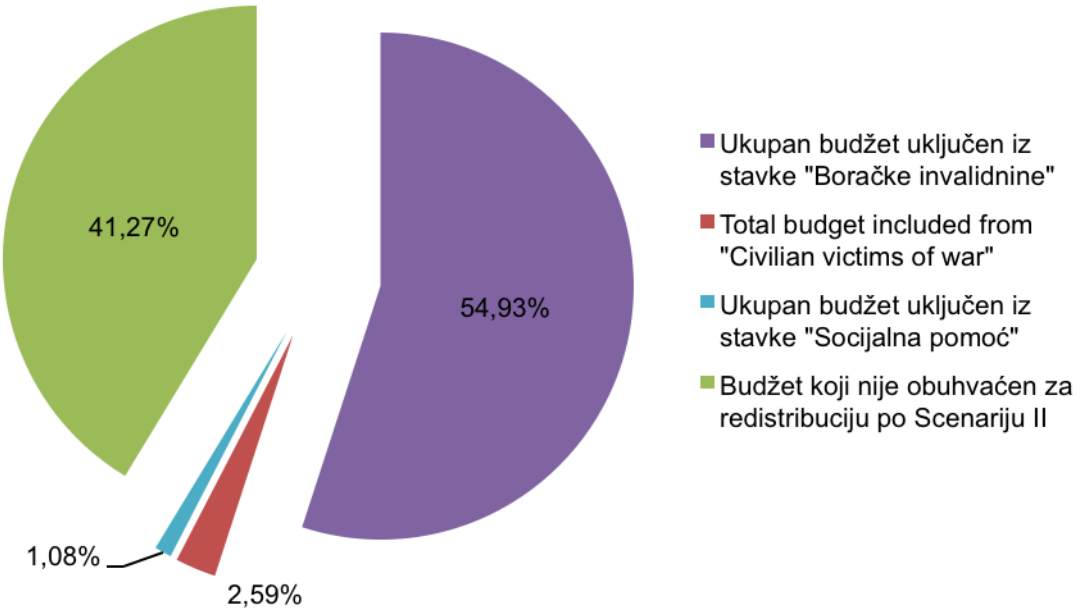
	Ukupni godišnji iznos (u KM)	Mjesečni iznos (u KM)	U % budžetskih naknada	U % BND
1. Boračke invalidnine				
└--- *V Lična invalidnina (LI)*	*48.638.312*	*4.053.193*	*19.24%*	*0.56%*
└--- *V Dodatna novčana pomoć* [(2)]	*4.079.180*	*339.932*	*1.61%*	*0.05%*
└--- *V Porodična invalidnina (PI)*	*86.139.818*	*7.178.318*	*34.08%*	*0.99%*
UKUPNI obuhvaćeni budžet za ovu kategoriju:	138.857.310	11.571.442	54.93%	1.60%
2. Civilne žrtve rata				
└--- *V Lična invalidnina (LI)*	*3.026.325*	*252.194*	*1.20%*	*0.03%*
└--- *V Dodatna novčana pomoć*	*284.775*	*23.731*	*0.11%*	*0.00%*
└--- *V Dodatka za člana porodice nesposobnog za rad*	*186.000*	*15.500*	*0.07%*	*0.00%*
└--- *V Dodataka za samohranost*	*13.988*	*1.166*	*0.01%*	*0.00%*
└--- *V Porodična invalidnina (PI)*	*3.044.738*	*253.728*	*1.20%*	*0.04%*
UKUPNI obuhvaćeni budžet za ovu kategoriju:	6.555.825	546.319	2.59%	0.08%
3. Neratne osobe sa invaliditetom				
└--- X *Naknade iz ove kategorije nisu uključene*	-	-	-	-
4. Dječija zaštita				
└--- X *Naknade iz ove kategorije nisu uključene*	-	-	-	-
5. Socijalna pomoć				
└--- *V Trajna novčana pomoć*	*2.729.281*	*227.440*	*1.08%*	*0.03%*
UKUPNI obuhvaćeni budžet za ovu kategoriju:	2.729.281	227.440	1.08%	0.03%
UKUPNI budžet za redistribuciju po scenariju III	**148.142.416**	**12.345.201**	**58.61%**	**1.71%**

Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i CSR-i

Napomena: Naknade iz kategorija "neratne osobe s invaliditetom" i "dječija zaštita" nisu obuhvaćene budžetom za ovaj scenario. Iz kategorija "novčane naknade", "civilne žrtve rata" i "socijalna pomoć" obuhvaćene su samo odabrane naknade; ukupni iznosi za ove kategorije su manji od njihovih ukupnih budžeta prikazanih u tabeli 1. [(2)] Dodatna novčana pomoć za primaoce boračkih invalidskih naknada koji primaju TNjP.

Iako budžet za scenario II ne obuhvata nikakve boračke naknade, budžet za scenario III obuhvata sve boračke naknade koji nemaju za cilj stvaranje jednakih mogućnosti za ratne vojne invalide (vidi tabelu 7). Kao rezultat činjenice da su naknade u ovoj kategoriji relativno izdašne, ukupni budžet u ovom scenariju je znatno veći nego po scenariju II. On iznosi 148.142.416 KM godišnje, odnosno 58,61 ukupnih budžetskih naknada u RS (vidi i sliku 5).

Slika 5. Budžet za redistribuciju po scenariju III kao udio u ukupnom budžetu RS za civilne i boračke budžetske naknade



Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i CSR-i.

Napomena o korištenim budžetskim podacima

Kao što je već spomenuto u odjeljku 3.1, prethodno izračunati ukupni budžeti za redistribuciju kroz novi program socijalne pomoći u scenarijima II i II zasnovani su na administrativnim podacima koje su dali ministarstva i CSR-i u RS. Po svakom od ova dva scenarija, iznosi koji su u 2011. utrošeni za one naknade koje bi se zamjenjivale jednim jedinstvenim programom socijalne pomoći se sabiraju, čime se dobija iznos budžeta koji je na raspolaganju za redistribuciju po scenariju II, odnosno scenariju III.

I dok nam administrativni podaci za 2011. govore koliko su Vlada RS i CSR-i potrošili na naknade koje se zamjenjuju, podaci iz APD 2011 nam govore koliko su ukupno sredstava domaćinstva izjavila da su dobila iz tih naknada. U tabeli 8 prikazano je poređenje između izračunatih ukupnih budžetskih iznosa za scenarije II i III koji su dobijeni iz administrativnih podataka, kao i ekstrapolacijom iz APD 2011.

Kada poredimo iznose dobijene iz administrativnih podataka o budžetu sa ekstrapoliranim iznosima iz anketa o potrošnji domaćinstava, ovi drugi su obično niži. Ovo je posljedica toga što domaćinstva ne prijavljuju svoje prihode, ne otkrivaju svoje stvarne prihode, ne sjećaju ih se ili zbog sezonskih efekata. Međutim, kad se porede ukupni budžet za civilne žrtve rata iz administrativnih podataka za 2011. i ukupno budžet ekstrapoliran iz podataka APD 2011, situacija je suprotna: administrativni budžet je znatno manji od ekstrapoliranog iznosa primljenih naknada. Kao rezultat toga, u scenariju II administrativni budžet predstavlja svega 58% ekstrapoliranog budžeta (vidi tabelu 8). Po scenariju III, razlika između administrativnog budžeta i ekstrapoliranog budžeta je očekivana: ovaj drugi je manji od prvog.

Tabela 8. Poređenje budžeta izvedenog iz administrativnih podataka sa budžetom ekstrapoliranim iz podataka APD 2011.

Scenario	*Budžet: Administrativni podaci za 2011.*	*Budžet: Administrativni podaci za 2011.*	***Budžet: Ekstrapolirano iz APD 2011.***	*Razlika (u % ekstrapoliranog budžeta)*
	Godišnje	*Mjesečno*	***Mjesečno***	*Mjesečno*
Scenario II	9.285.106	773.759	**1.342.210**	58%
Scenario III	148.142.416	12.345.201	**5.463.415**	226%

Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i na APD 2011.

4.3 Poređenje raspoloživih budžeta sa iznosima potrebnim da se postignu ciljevi programa

U odlomku 3.4, definisali smo tri cilja novog programa socijalne pomoći: (1) da se procijenjena potrošnja najsiromašnijih 10% podigne do praga od 330 KM mjesečno (tj. do potrošnje najbogatije osobe koja spada u najsiromašnijih 10% populacije); (2) da se procijenjena potrošnja najsiromašnijih 15% do praga od 363 KM mjesečno (tj. do nivoa potrošnje najbogatije osobe koja spada u najsiromašnijih 15% populacije) ili (3) da se procijenjena potrošnja najsiromašnijih 20% podigne do praga od 390 KM mjesečno (tj. do nivoa potrošnje najbogatije osobe koja spada u najsiromašnijih 20% populacije). Na osnovu pragova i procijenjene potrošnje svakog pripadnika populacije, mi smo izračunali ukupni iznos sredstava koja će biti potrebna za postizanje ovih ciljeva, tj. jaza programa (objašnjenja potražiti u podnaslovu 3.4).

U tabeli 9 prikazan je broj korisnika i ukupni godišnji jaz programa kad se cilja najsiromašnijih 10%, 15% ili 20% populacije. Može se uočiti da je populacija – s obzirom da manji obuhvat programa implicira niži prag potrošnje, a broj pojedinaca koje treba ciljati je relativno manji.

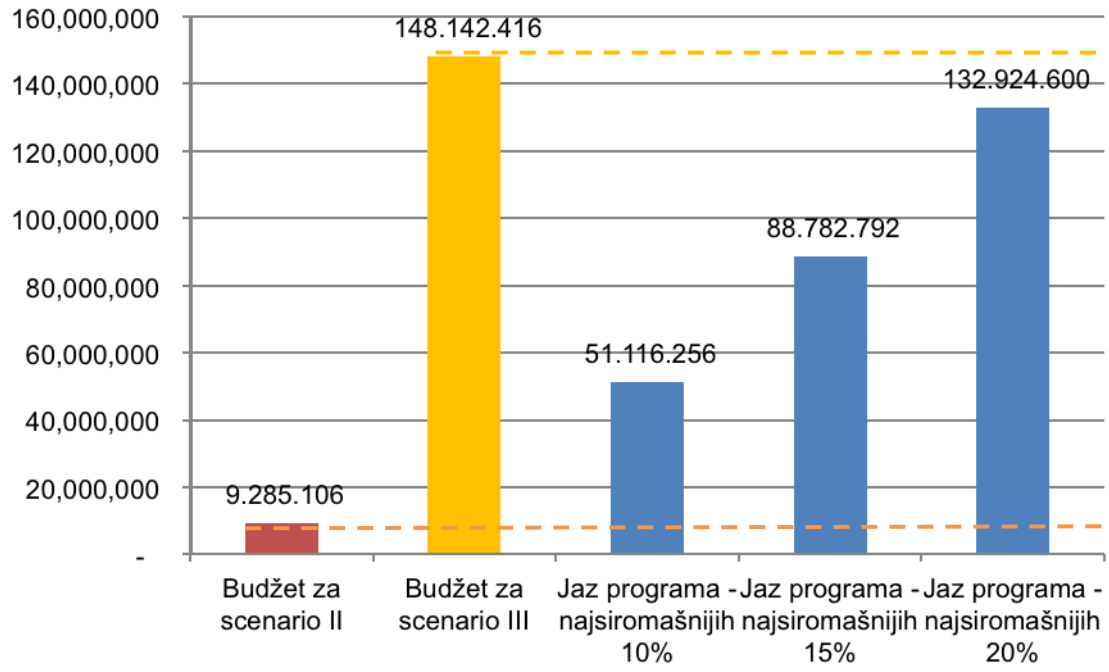
Tabela 9. *Godišnji* jaz programa, za tri obima programa, RS, 2011.

Obim programa	Procijenjeni broj korisnika	Ukupni godišnji jaz programa (u KM)
Ciljanje najsiromašnijih 10%	106.065	51.116.256
Ciljanje najsiromašnijih 15%	158.895	88.782.792
Ciljanje najsiromašnijih 20%	212.278	132.924.600

Izvor: Proračuni autora zasnovani na APD 2011.

U odjeljku 4.2 vidjeli smo da ukupni godišnji budžeti raspoloživi za novi program socijalne pomoći iznose 9.285.106 KM u scenariju II i 148.142.416 KM po scenariju III, na osnovu administrativnih podataka. Na slici 6 se ovi budžeti porede sa ukupnim godišnjim jazom programa kad se cilja najsiromašnijih 10%, 15% ili 20% populacije. Budžet u scenariju II je mnogo manji nego ukupni jaz programa za bilo koji od tri obuhvata programa: on predstavlja oko 18% ukupnog jaza programa kad se cilja najsiromašnijih 10% populacije i manji je od 18% kad se cilja veći dio populacije. Međutim, budžet po scenariju III je veći od bilo kojeg jaza programa za tri veličine obuhvata programa.

Slika 6. Poređenje budžetskih scenarija i jazova programa za tri obuhvata programa u RS, *godišnji* iznosi u KM



Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i CSR-i i podacima APD 2011.

Iz slike 6 možemo zaključiti da je budžet po scenariju II zanemarljiv u odnosu na veličinu tri jaza programa. Zbog činjenice da je za redistribuciju obuhvaćeno samo veoma malo postojećih budžetskih naknada, čiji nivoi su usto u prosjeku relativno niski, budžet je najvjerovatnije premalen da omogući postizanje bilo kakvih značajnijih efekata na siromaštvo u RS. S druge strane, veličina budžeta po scenariju III izgleda dovoljna da se u ovom entitetu zatvori jaz programa zbog dodavanja nekoliko boračkih naknada budžetu za scenario II. Međutim, s obzirom da je veoma malo vjerovatno da će u bliskoj budućnosti boračke naknade postati predmetom bilo kakve reforme zbog svog istorijskog porijekla i rezultirajućih političkih tenzija koje ih okružuju, ovaj scenario je uključen samo kao ilustracija.

4.4 Nivoi naknada

Tabela 10. Prosječan jaz po ciljnoj grupi, ***mjesečni*** iznosi

Ciljna populacija (u %)	Ukupni jaz programa (u '000 KM)	Procijenjeni broj korisnika	Prosječni jaz programa po korisniku (u KM)
Najsiromašnijih 10%	4.260	106.065	40
Najsiromašnijih 15%	7.399	158.895	47
Najsiromašnijih 20%	11.077	212.278	52

Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i CSR-i i podacima APD 2011.

U tabeli 10 prikazan je ukupan mjesečni jaz programa i broj korisnika za programe obuhvata 10%, 15% i 20%. Korištenjem ovih informacija može se izračunati prosječan jaz programa po korisniku, tako što će se ukupan jaz programa podijeliti brojem korisnika, što je takođe prikazano u ovoj tabeli. Na primjer, kad se cilja najsiromašnijih 10% populacije, prosječni mjesečni jaz iznosi 4.260.000 KM/106.065 korisnika = 40 KM. Ovo znači da bi, da se popuni ukupni jaz programa, svi pojedinci koji spadaju u najsiromašnijih 10% populacije trebalo da u prosjeku primaju mjesečnu naknadu od 40 KM.

Tabela 11. Prosječan nivo naknade po ciljanom pojedincu (u KM i u % prosječnog jaza), scenario II, ***mjesečni*** iznosi

Ciljna populacija (u %)	Ukupni jaz programa (u '000 KM)	Procijenjeni broj korisnika	Prosječni nivo naknade po korisniku po budžetu za scenario II (u KM)	Prosječni jaz programa po korisniku (u KM)	Prosječna naknada u % prosječnog jaza programa
Najsiromašnijih 10%	773,76	106.065	7,3	40	18,2%
Najsiromašnijih 15%	773,76	158.895	4,9	47	10,5%
Najsiromašnijih 20%	773,76	212.278	3,6	52	7,0%

Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i CSR-i i podacima APD 2011.

Pored prosječnog jaza po ciljanoj osobi, koji se zasniva na ukupnom jazu programa, u tabeli 11 prikazani su i prosječni nivoi naknada po ciljanoj osobi koje sebi možemo priuštiti sa budžetom za redistribuciju po scenariju II. Po ovom scenariju, prosječni nivoi naknada su samo manji dio prosječnog jaza programa, tj. prosječnih nivoa naknada koje bi nam bile potrebne da bismo doveli najsiromašnijih 10%, 15% ili 20% do željenih odgovarajućih pragova potrošnje. Oni iznose 7,3 KM za program obuhvata od 10%, 4,9 KM za program obuhvata 15% i 3,6 KM za program obuhvata 20%. Kao što je opisano u prethodnom odjeljku, mali budžet i posljedični niski nivoi naknada su proizvod ograničenog broja i relativno niskog nivoa postojećih naknada koje se zamjenjuju.

Tabela 12. Prosječni iznosi po ciljanoj osobi (u KM i u % prosječnog jaza), scenario III; *mjesečni* iznosi

Ciljana populacija (u %)	Ukupni dodijeljeni budžet po scenariju III (u '000 KM)	Procijenjeni broj korisnika	Prosječna naknada po korisniku u scenariju III (u KM)	Prosječni jaz programa po korisniku (u KM)	Prosječna naknada kao % prosječnog jaza	Uštede ostvarene po scenariju II I (u '000 KM)	Ostvarene uštede po scenariju III (u % ukupnog budžeta
Neutralni budžet							
Najsiromašnijih 10%	12.345,2	106.065	116,4	40	289,8%	-	-
Najsiromašnijih 15%	12.345,2	158.895	77,6	47	166,9%	-	-
Najsiromašnijih 20%	12.345,2	212.278	58,1	52	111,4%	-	-
Manji budžet + uštede							
Najsiromašnijih 10%	4.242,6	106.065	40	40	100,0%	8.102,6	66%
Najsiromašnijih 15%	7.468,1	158.895	47	47	100,0%	4.877,1	40%
Najsiromašnijih 20%	11.038,5	212.278	52	52	100,0%	1.306,7	11%

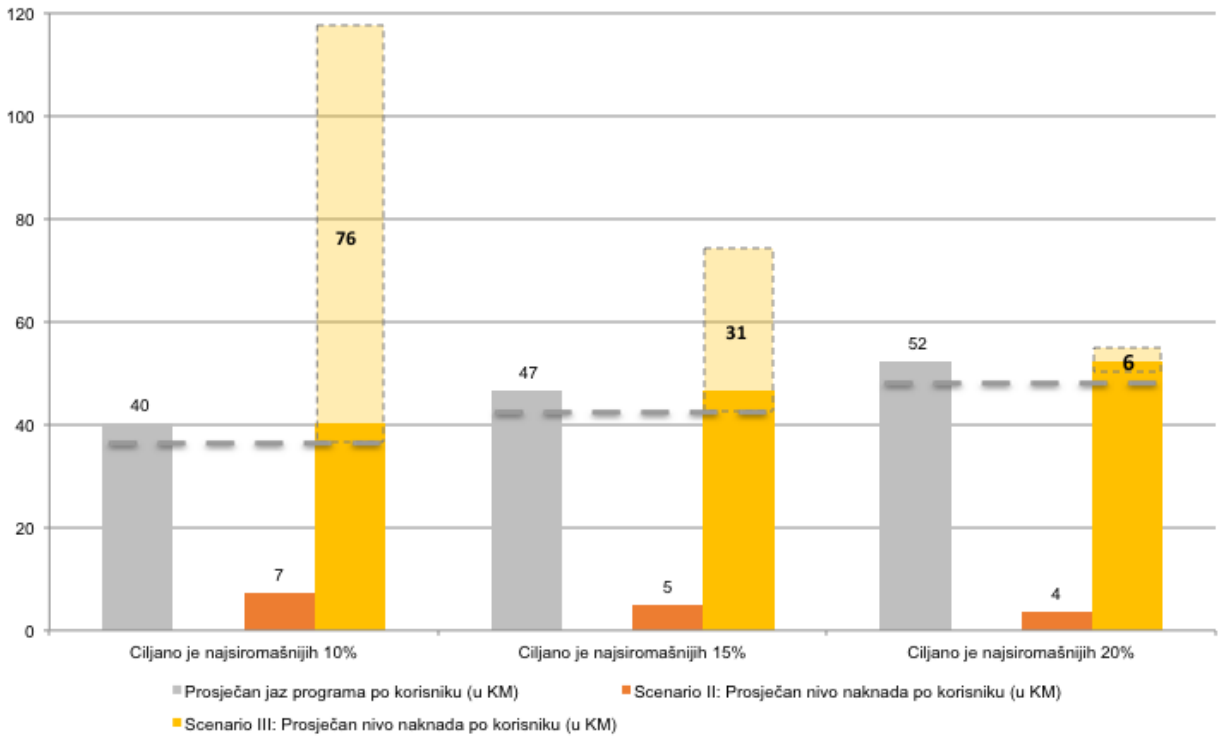
Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i CSR-i i podacima APD 2011.

Pored naknada obuhvaćenih scenariom II, budžet u scenariju III obuhvata boračke naknade i stoga je znatno veći (vidi tabelu 12). Shodno tome, kad bi se ovaj budžet jednostavno raspodijelio svim korisnicima koje identificira IIC, to bi omogućilo da nivo naknada bude veoma visok. Međutim, određivanje prosjeka naknada višeg nego što je prosječan jaz programa bilo bi neopravdano i neefikasno, pošto je cilj programa da digne korisnike do određenog praga koji predstavlja indikaciju dovoljno visokog nivoa potrošnje. Npr, za program koji cilja najsiromašnijih 10% populacije, nivoi naknada bi iznosili 116 KM mjesečno po osobi, što je gotovo 3 puta više od prosječnog jaza.

Shodno tome, umjesto da scenario III ostane budžetski neutralan, veliki iznos sredstava za redistribuciju po ovom scenariju omogućava ostvarivanje ušteda.[6] Logičan pristup bio bi da se prosječne naknade utvrdi na nivou jednakom prosječnom jazu programa po korisniku. Nakon toga mogu se izračunavati uštede tako da se broj korisnika pomnoži iznosom prosječne naknade i ovaj iznos oduzme od raspoloživog budžeta u scenariju III. Na primjer, kad se cilja najsiromašnijih 10% stanovništva, uštede bi iznosile 12.345.200 – 40 * 106.065 = 8.102.600 KM. Kad bi se ciljalo najsiromašnijih 15%, one bi iznosile 4.877.100 KM, a za 20% populacije 1.306.700 KM.

[6] Obratite pažnju da se naši rezultati baziraju na pretpostavci o savršenoj implementaciji. Stoga je najvjerovatnije da su rezultati shodno tome preuveličani.

Slika 7. Prosječan mjesečni jaz programa i prosječni nivo mjesečne naknade po jednom korisniku (u KM)



Izvor: Proračuni autora zasnovani na podacima budžeta RS za 2011. koje su obezbijedila ministarstva i CSR-i i podacima APD 2011.

Na slici 7 sumirana je ova situacija. I dok su prosječne naknade po scenariju II zanemarljive, po scenariju III budžet je dovoljno velik da se odredi prosječni nivo naknade jednak nivou prosječnog jaza programa. Prosječne uštede po korisniku po scenariju III naznačene su isprekidanim linijama. Ova slika pokazuje i efekat povećanja udjela populacije koja se cilja uz očuvanje istog nivoa budžeta: za program s većim obuhvatom, povećava se ukupan broj korisnika, kao i ukupan jaz programa i prosječan jaz programa, a prosječna naknada se smanjuje.

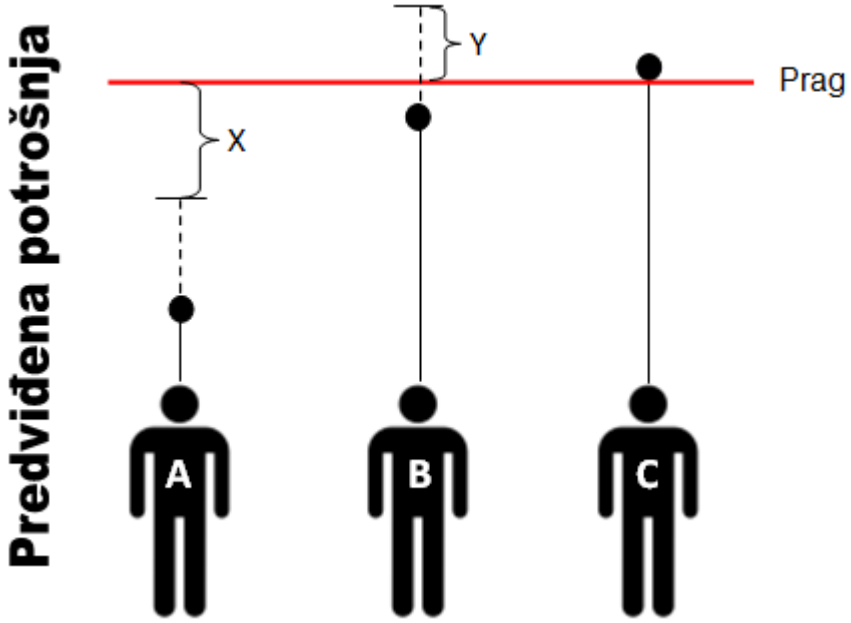
4.5 Polazne pretpostavke

Ima nekoliko razloga što rezultate analize iz ovog izvještaja treba tretirati s oprezom. Na prvom mjestu, naša analiza se zasniva na pretpostavci savršene implementacije novog programa socijalne pomoći. U stvarnosti, implementacija je rijetko savršena. Osobe koje ispunjavaju kriterije kvalifikovanja za neku naknadu možda je neće primati zbog neprijavljivanja, prevare, grešaka u prikupljanju podataka itd. S druge strane, i nekvalifikovane osobe mogu primati naknade.

Drugo, u našoj analizi mi smo izračunali prosječne nivoe naknada, koje mi onda jednostavno dijelimo kao paušalnu naknadu svima koji su kvalifikovani za program. Međutim, paušalna naknada nije najefikasniji tip naknade za dovođenje potrošnje siromašnih osoba do određenog praga, jer su takve naknade prilično neprecizne u usmjeravanju sredstava tamo gdje su najpotrebnija (vidi sliku 8). I dok je moguće da je potrošnja osobe A još uvijek znatno niža od praga nakon prijema transfera (vidi X), osoba B – čija je potrošnja prije transfera bila tek neznatno ispod linije siromaštva – mogla bi nakon transfera imati potrošnju višu od linije siromaštva (vidi Y). U stvari, potrošnja osobe B nakon transfera mogla bi biti više nego potrošnja osobe C koja se nije mogla kvalifikovati za naknadu, jer je njegova/njena potrošnja prije transfera bila viša od praga, iako je ona tek neznatno bogatija od osobe B. Ukupni iznos sredstava koja se "prelivaju" preko praga može se smatrati "odlijevanjem", pošto ne doprinosi postizanju programskog cilja da se potrošnja najsiromašnijih 10, 15 ili 20% digne do odgovarajućih pragova.

Jedna alternativna opcija, koja uzima u obzir razlike u dubini siromaštva između raznih korisnika, bila bi da se isplaćuju progresivno stepenovane naknade. Nivo takvih naknada je viši za najsiromašnije među siromašnim a niži za one koji su bliži liniji siromaštva. Međutim, dodjela stepenovanih naknada mogla bi biti administrativno zahtjevnija i stoga skuplja. Povrh toga, u slučaju da metod ciljanja bude izuzetno neprecizan u predviđanju stvarne potrošnje domaćinstava, tj. ako bude greškom kategorisao mnoga domaćinstva kao "(vrlo) siromašna", stepenovane naknade mogle bi čak dovesti i do većeg "odlivanja."

Slika 8. Raspodjela paušalnih naknada



Izvor: Razradili autori. *Napomena*: ● potrošnja prije transfera; - - - paušalna naknada.

I napokon, kad je riječ o ukupnom jazu programa, gore opisani proračuni su jednostavan zbir individualnih razlika između procijenjene potrošnje svake od osoba koje spadaju među 10, 15 ili 20% populacije – ciljne grupe – i praga potrošnje za svaku od tih grupa. Oni ne uzimaju u obzir činjenicu da – na primjer kad ciljate najsiromašnijih 10% populacije – dio populacije od 10% do kojih uspijemo doći nisu dio ciljane grupe, dok s druge strane dio populacije najsiromašnijih 10% je isključen. Ovo je posljedica neefikasnosti metoda ciljanja, tj. greška uključenja (ili "odlivanje" iz programa) i greška isključenja (preuzak obuhvat programa). Greška uključenja, ili "odlivanje" se dešavaju kad se naknade isplaćuju nesiromašnom domaćinstvu; po procjeni na osnovu IIC, potrošnja ovakvog domaćinstva pada ispod praga za identifikaciju najsiromašnijih 10, 15 ili 20%, ali po svojoj stvarnoj potrošnji ono nije siromašno. S druge strane, greška isključenja ili preuskog obuhvata programa je neuspjeh da se naknade usmjere siromašnom domaćinstvu ili osobi; potrošnja procijenjena na osnovu IIC je više od praga za identifikaciju najsiromašnijih 10, 15 ili 20%, ali po svojoj stvarnoj potrošnji ono je siromašno. U stvari, dokazi pokazuju da agresivno ciljanje može značajno povećati grešku isključenja i grešku uključenja.[7] Uviđamo da previđanje takvih grešaka vodi preoptimističnim ishodima naših scenarija. Stoga je vjerovatno da će, zbog neefikasnosti ciljanja, iznos koji će nam stvarno biti potreban da se obuhvati 10, 15 ili 20% populacije biti veći od ukupnog jaza programa.

[7] I mada greška uključenja nosi fiskalne rizike (zbog toga što će se potrošiti više nego što je potrebno da se dosegne neka određena grupa siromašnih), greška isključenja nosi socijalne rizike. Ako budu sistematski isključivana, domaćinstva mogu zapasti u siromaštvo, a socijalni troškovi koji nastanu zbog toga mogu mnogo puta biti veći od socijalnih ušteda.

5 Procjena administrativnih troškova uvođenja indirektnog imovinskog cenzusa

Djelatnost socijalne zaštite obavljaju ustanove socijalne zaštite. Većina ustanova u Republici Srpskoj su javne ustanove i osnovale su ih Vlada Republike Srpske ili jedinice lokalne samouprave. Neke poslove mogu obavljati i drugi akteri kao što su ustanove u privatnom vlasništvu, nevladine organizacije, vjerske zajednice, druga fizička i pravna lica.

Centar za socijalni rad je ustanova socijalne zaštite koju osniva jedinica lokalne samouprave i koja prema Zakonu o socijalnoj zaštiti u prvom stepenu odlučuje o ostvarivanju prava iz socijalne, dječije i porodično pravne zaštite. U realizaciji ove uloge centar za socijalni rad vrši javna ovlašćenja, što mu daje poseban status i funkcije koje ne mogu imati ostali akteri u sistemu socijalne zaštite. Pored uloge službe sa javnim ovlašćenjima, centar za socijalni rad je i stručna služba koja obavlja niz stručnih poslova u sprovođenju socijalne zaštite i socijalnog rada, porodične i dječije zaštite, ako što su: praćenje i otkrivanje socijalnih potreba građana, predlaganje i preduzimanje mjera u rješavanju socijalnih potreba građana i unapređevanje socijalne zaštite, podsticanje, organizovanje i koordiniranje profesionalnog i dobrovoljnog rada itd.

U Republici Srpskoj osnovano je 45 centra za socijalni rad, a pet je trenutno u osnivanju. Još 11 lokalnih zajednica nisu formirale centar za socijalni rad, a zakonska je obaveza da se u svim jedinicama lokalne samouprave osnuju centri, na čemu se intezivno radi.

Finansiranje rada i obezbjeđenje uslova za rad centra za socijalni rad u Republici Srpskoj vrši osnivač iz budžetskih sredstava jedinice lokalne samouprave. Republika Srpska nema odgovornosti po ovom pitanju, i ako kroz neke mjere razvoja i unapređenja socijalne zaštite pomaže i podržava rad centra za socijalni rad. Veće učešće i doprinos entiteta je u oblasti edukacije i razvoja stručnih kompetencija zaposlenih. Različiti programi i pojedinačne aktivnosti koje organizuje i provodi resorno ministarstvo pomažu stručnu osposobljenost stručnog osoblja u centru za socijalni rad kako bi uspješnije implementirali politike i zakone koje primjenjuju.

Troškovi koje centar za socijalni rad stvara u procesima realizacije svojih usluga su troškovi zaposlenog osoblja (lična primanja zaposlenih sa doprinosima i porezima), i troškovi roba i usluga u koje spadaju svi materijalni troškovi za obavljanje djelatnosti (grijanje, električna energija, druge komunalne usluge, komunikacijske usluge, softverski programi, nabaka i održavanje opreme, kancelarijski materijal, bankovne provizije, troškovi transporta, troškovi obrazovanja i edukacije zaposlenih itd.).

U procesu realizacije nadležnih zakona, pored centra za socijalni rad, kao akteri se pojavljuju i drugostepeni organi kao što su nadležno ministarstvo koje vodi drugostepeni postupak i pruža stručnu pomoć u realizaciji zakona i Javni fond za dječiju zaštitu Republike Srpske koji je drugostepeni organ u realizaciji prava iz dječije zaštite, vrši prikupljanje sredstava, isplate korisnicima i upravlja cijelim procesom odvijanja djelatnosti dječije zaštite.

Socijalnu zaštitu civilnih žrtava rata i korisnika boračko-invalidske zaštite realizuju administrativne službe jedinica lokalne samouprave i resorno ministarstvo. Veće jedinice lokalne samouprave formiraju posebne službe boračko invalidske zaštite koje obavljaju ove poslove ili ih realizuju kroz zajedničke službe. Obavljanje ovih poslova proizvodi troškove rada kao i u centrima za socijalni rad.

Koliki su administrativni troškovi realizacije socijalne zaštite koja se ostvaruje u sistemu socijalne zaštite na nivou centara za socijalni rad i Javnog fonda za dječiju zaštitu analizirani

su u ovom dokumentu kroz tri godine (2010, 2011, 2012) sa ciljem da se procjeni kakve promjene u administrativnim troškovima može proizvesti primjena indirektnog imovinskog cenzusa. Podaci koji su korišteni objavljeni su u Biltenima socijalne, dječije i porodične zaštite Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske i neposredno dobijeni od Javnog fonda za dječiju zaštitu Republike Srpske.

5.1 Ljudski resursi u sistemu socijalne zaštite Republike Srpske

Centri za socijalni rad i službe socijalne zaštite zapošljavaju stručne radnike (socijalni radnici, pravnici, psiholozi, defektolozi, pedagozi, sociolozi i socijalni pedagozi). Pored stručnih radnika, zaposleni su i saradnici (vaspitači, njegovatelji, medicinsko osoblje, sportski animatori itd., te pomoćno osoblje koje obavlja administrativne poslove, poslove finansija, logistike, održavanja higijene i sl. Pregled ukupnog broja zaposlenih i stručnih radnika u centrima za socijalni rad i službama koji rade na poslovima socijalne zaštite dat je u tabeli 13.

Tabela 13: Zaposleni u centrima za socijalni rad

Godina	Ukupan broj zaposlenih	%	Broj stručnih radnika	%	Ostalo osoblje	%
2010	574	100	335	58	239	42
2011	555	100	328	59	227	41
2012	585	100	349	60	236	40

Kvalifikaciona stuktura zaposlenih je visoka, jer su stručni radnici sa visokim i višim obrazovanjem, a starosna struktura je značajno poboljšana zapošljavanjem mlađih, tek doplimiranih stručnjaka, tako da je sa radnim iskustvom do pet godina jedna trećina zaposlenih stručnih radnika.

Postojeći ekonomski tokovi i debalansi koji se pojavljuju u budžetima jedinica lokalne samouprave ograničili su zapošljavanje u javnim službama, međutim u praksi, jedinice lokalne samouprave su nastavile sa zapošljavanjem radnika u javnim službama i administrativnim jedinicama, tako da se i u centrima za socijalni rad povećava broj zaposlenih.

Ljudskim resursima u sistemu socijalne zaštite treba dodati i ljudske resurse Javnog fonda za dječiju zaštitu Republike Srpske u kome je zaposlen 31 radnik od čega je 58% sa visokim i višim obrazovanjem. U mogućem scenariju koji u socijalnu zaštitu uključuje i zaštitu civilnih žrtava rata, treba računati i na zaposlene u administrativnim službama jedinica lokalne samouprave koji rade na ovim poslovima, a prema procjenama to je oko 30 osoba više i visoke stručne spreme.

Ukupni ljudski resursi sa kojima se mogu planirati i organizovati poslovi u socijalnoj zaštiti je oko 659 zaposlenih. Kada se broj zaposlenih stavi u odnos prema broju korisnika pojedinih novčanih prava u ovom sistemu (za 2011. godinu 36.323 preko centara za socijalni rad, 33.000 u dječijoj zaštiti i 4.430 civilnih žrtva rata) na svakog zaposlenog dolazi 105 korisnika. Ovaj odnos treba posmatrati uslovno jer su računati svi zaposleni i nisu uzete u obzir sve usluge u socijalnoj zaštitu koje obezbjeđuju stručni radnici u centrima za socijalni rad. Bez obzira na to, neophodno je istaći da u socijalnoj zaštiti radi veliki broj zaposlenih i da postoje organizacioni kapaciteti u svim lokalnim zajednicama za planiranje i obavljanje poslova.

5.2 Sredstva za obavljanje djelatnosti

U socijalnoj zaštiti koja se realizuje putem centara za socijalni rad posebno se iskazuju sredstva za prava korisnika, a posebno sredstva za rad službi. Pregled tih sredstava dat je u tabeli br. 14.

Tabela 14: Sredstva za socijalnu zaštitu

Godina	Ukupna visina sredstava	%	Sredstva za prava korisnika	%	Sredstva za rad službe	%
2010	36.306.861,00	100	24.510.888,00	68	11.795.973,00	32
2011	39.380.599,00	100	26.301.966,00	67	10.046.605,88	33
2012	48.131.411,85	100	33.859.706,79	70	14.586.665,50	30

Značajnije povećanje sredstava u 2012. godini rezultat je primjene novog Zakona o socijalnoj zaštite u kome su povećane visine prava. Puna primjena Zakona započela je 2013. godine, tako da će se trend povećanja udjela sredstava za prava korisnika nastaviti i u 2013. godini i dalje, bez obzira na povećanje broja zaposlenih.

Javni fond za dječiju zaštitu Republike Srpske u 2011. godini je oko 4,21% ukupnih prihoda ili 2.371.646,00 KM usmjerio na rashode administrativnih troškova, odnosno za rad službe Fonda. Kada se ova sredstva dodaju sredstvima centara za socijalni rad za administrativne troškove povećave se procenat izdvajanja za rad službi za nekoliko procenata. Sredstva kojima se pokrivaju troškovi rada na poslovima ostvarivanja prava civilnih žrtava rata posebno se ne iskazuju u budžetima i procjene za njih se mogu jedino iskazati na osnovu prosječne potrošnje u centrima za socijalni rad. Oko 70% administrativnih troškova se koristi na lična primanja zaposlenih, tako da bi ona mogla za oko 30 zaposlenih koji rade na ovim poslovima iznositi u 2011. godini oko 400.000,00 KM.

Kada se ukupni administrativni troškovi stave u odnos sa brojem korisnika prava u svim sistemima, za 2011. godinu po jednom korisniku na administrativne troškove potrošeno je oko 173,00 KM. Pri tom se ne smije zaboraviti da su ovo troškovi svih aktivnosti, odnosno da ovi troškovi obuhvataju i troškove rada na socijalnim uslugama (procjene, smještaja, dnevnog zbrinjavanja, socio-terapijskog i rehabilitacijskog rada, usluga za samostalan život) čiji broj korisnika je oko 20.000, a neki su i korisnici više usluga.

Procjenjivati da li je to mnogo ili nije, vrlo je teško, jer nema mogućnosti poređenja sa drugima. Sigurno je da su plate u centrima za socijalni rad niže nego u administrativnim službama jedinica lokalnih samouprava i u drugim zdravstvenim i obrazovnim ustanovama, kao i u ustanovama socijalne zaštite koje se bave smještajem. Takođe, mnogi centri nemaju potrebne uslove za rad, tako da su i troškovi roba i usluga realno manji od potreba.

5.3 Primjena indirektnog imovinskog cenzusa i administrativni troškovi

Promjena u karakteru socijalnih naknada imaće refleksije i na proces primjene. Usmjeravanje naknada prema većem broju siromašnih i davanje mogućnosti sposobnim za rad koji nemaju dovoljno vlastitih resursa za prevazilaženje siromaštva i koji u drugim sistemima socijalne sigurnosti ne mogu ostvariti sigurnost sebe i svoje porodice da ostvare novčane naknade, proširiće broj i krug korisnika novčane naknade u socijalnoj zaštiti. Očekuje se da će u Republici Srpskoj preko 70.000 lica (nosilaca domaćinstva) aplicirati za naknadu, s tim što će se distribucija korisnika sa jednočlanih domaćinstava pomjeriti ka domaćinstvima sa više

članova i većim brojem djece. Povećavanje broja korisnika i zamjenjivanje više naknada u različitim sistemima sa jednom u jednom sistemu, imaće za posljedicu potrebu za povećanjem broja radnika u centrima za socijalni rad koji rade na poslovima socijalnih naknada. Posebno, u velikim lokalnim zajednicama koje imaju veći broj korisnika očekuje se značajnije povećanje aplikanata za novčanu pomoć. Potreba se može zadovoljiti objedinjavanjem ljudskih resursa (centara za socijalni rad, Javnog fonda za dječiju zaštitu i administrativnih službi jedinica lokalnih samouprava) koji rade na ovim poslovima i efikasnijom organizacijom koja bi mogla značajan broj resursa iz reda ostalog (pomoćnog) osoblja staviti u funkciju primjene novog programa za ublažavanje siromaštva. To je u prvom redu administrativno osoblje koje bi uz dodatnu obuku moglo raditi na poslovima prijema i to na pomoći korisnicima za popunjavanje aplikacije, unosa podataka u bazu, distribucija odluka i slično. Uz ovakav pristup racionalnog i efikasnog korišćenja resursa, povećanje broja zaposlenih bilo bi minimalno (najviše do 5%), a što bi direktno uticalo i na povećanje administrativnih troškova za implementaciju programa za oko 700.000,00 KM. Poznato je da u troškovima najviše zauzimaju lična primanja zaposlenih (oko 70%), a svi drugi troškovi su manji.

Novi model ciljanja zahtjevaće odgovarajući informacioni program koji se rješava kroz drugu komponetu „Projekta podrške mrežama socijalne sigurnosti i zapošljavanju“. To je komponenta „Jačanje administracije i nadzora nad naknadama“ sa pod-komponentom „Razvoj i implementacija funkcionalnih registara“. Na ovaj način unaprijediće se informacioni sistema socijalne zaštite – SOTAC koji će omogućiti upravljanje zahtjevima, provjeru podobnosti, upravljanje odobrenjima, negativnim odlukama i isplatama, te uvezivanje centara za socijalni rad, opštinskih službi za boračko-invalidsku zaštitu i nadležnih (resornih) ministarstava u realnom vremenu za interne i vanjske unakrsne provjere, sa čuvanjem istorijskih podataka, kao i analitičke mogućnosti, na svim nivoima djelovanja. Centri za socijalni rad i resorno ministarstvo neće imati troškove razvoja ovog programa. Uporedo sa razvojem programa kroz istu komponentu osposobiće se i osnovno osoblje za primjenu programa koje može dalje da vrši desiminaciju znanja na svoje kolege i saradnike u radu.

Ista komponenta projekta obezbjediće i 45 računara za svaki postojeći centar za socijalni rad koji predstavljaju osnovnu opremu za rad. Treba napomenuti da je u prošloj godini u saradnji Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite i Javnog fonda za dječiju zaštitu izvršeno obnavljenje opreme nabavkom novih komjutera za sve centre koji se mogu staviti na raspolaganje u primjeni novog programa.

Na ovaj način vrlo mali broj centara za socijalni rad imaće potrebe za dodatnom opremom, a time i za novim administrativnim troškovima.

Primjena novog modela zahtjevaće u samom početku bolju opremljenost službi sa sredstvima i troškovima transporta zbog povećanih kućnih posjeta. Nabavka vozila za centre za socijalni rad može se omogućiti preraspodjelom resursa u jedinicama lokalne samouprave i posebnim programima koji bi se podržali od Vlade, jedinica lokalne samopurave i donatora.

Kancelarijski troškovi koji se odnose na kancelarijski materijal i druge troškove nisu značajnija stavka u administrativnim troškovima.

Uključivanje različitih aktera, obrada i konsolidovanje podataka na jednom mjestu i podrška projekta omogućavaju da se značajno racionalizuju administrativni troškovi koji su realni u primjeni novog modela ciljanja. U tom procesu najveću ulogu će imati menadžment koji treba da planirano i sistemski razvije organizaciju rada i podjelu zadataka zasnovanu na efikasnoj upotrebi resursa. Pomoćna sredstva koja će koristiti menadžment su razvoj radnih procedura

sa jasno i detaljno definisanim standardizovanim postupcima, informacioni sistem i obuka osoblja. Prethodno, menadžment mora da izvrši analizu ljudskih resursa u organizaciji i da adekvatnim upravljanjem ljudskim resursima izvrši efikasnu podjelu rada, kao i grupisanje poslova u odgovarajuće organizacione cjeline. Zato u pripremama posebnu pažnju treba posvetiti uključivanju menadžementa centara za socijalni rad u proces primjene modela i njihovu osposobljenost za očekivane zadatke. Podršku menadžementu u centrima za socijalni rad predstavljalo bi i jedinstveno uređivanje organizacije centara za socijalni rad na nivou Republike Srpske donošenje podzakonskog akta koji bi definisao jedinstvene standarde organizacije ovih ustanova.

6 Zaključak, preporuke za politike

Cilj ovog izvještaja bio je da se predstavi evaluacija fiskalnih posljedica implementacije alternativnih metoda ciljanja kod redistribucije odabranih budžetskih novčanih u RS. Redistribucija ovih naknada razmatrana je primjenom programa ublažavanja siromaštva koji je bio ciljan primjenom IIC na osnovu dva različita budžetska scenarija.

Rezultati su pokazali da ukupni godišnji jazovi programa, kad se cilja najsiromašnijih 10, 15 ili 20% ukupne populacije u RS, godišnje čine 51,1, 88,8, odnosno 132,9 miliona KM. Kad se cilja najsiromašnijih 10% populacije, ovo znači da će se naknade koje se isplaćuju putem ovog novog socijalnog programa morati voditi do povećanja agregatne potrošnje ove grupe za ukupno 51,1 milion KM godišnje da im omogućim da dosegnu svoj odgovarajući prag potrošnje od 330 KM mjesečno (tj. do nivoa potrošnje najbogatijeg pripadnika ove grupe). Kod najsiromašnijih 15 i 20%, važi isti princip.

Mjesečni prosječni jaz programa socijalnih naknada zasnovanih na stvarnom broju korisnika iznosio je 40 KM za ciljanih 10% populacije, odnosno 47 KM za 15%, a 52 KM za 20% populacije. Kad se ovi iznosi uporede sa prosječnim naknadama u oba scenarija, uočavamo neke značajne razlike između očekivanih prosječnih naknada i procijenjenog jaza programa. U scenariju II izgleda da su nivoi naknada preniski da bi doveli do bilo kakve konkretne aktivnosti na ublažavanju siromaštva. Kad se najsiromašnijih 10% uporede sa 15 i 20%, situacija se i dalje pogoršava, jer se koeficijenti naknada u odnosu na prosječni program jaza smanjuju sa 10,5 na 7,0%. Drugačiji tip situacije uočen je u scenariju III, gdje su ovi koeficijenti i viši od 100% (tačan prosječni iznos potreban da svi dosegnu procijenjeni nivo potrošnje najmanje siromašne osobe u toj grupi). Shodno tome, nivoi naknada su mnogo viši. Ovo je uglavnom zbog činjenice da je ukupan dostupni budžet mnogo viši nego u scenariju II. On najvjerovatnije ima potencijal da značajno utječe na siromaštvo u entitetu.

Međutim, uprkos činjenici da situacija po scenariju III izgleda mnogo bolje nego u scenariju II, ni u jednom scenariju ne razmatraju se efekti implementacije i greške u ciljanju. U stvarnosti, vjerovatno je da će iznos novaca koji nam zaista treba da se obuhvati najsiromašnijih 10, 15 ili 20% populacije biti veći od ukupnog jaza programa. Kad uzmemo ovo u obzir, scenario III će vjerovatno dati bolje rezultate u izvlačenju ljudi iz siromaštva zbog svog većeg budžeta. Međutim, pošto je veoma malo vjerovatno da će boračke naknada postati temom bilo kakve reforme u skorijoj budućnosti, zbog svog istorijskog porijekla i rezultirajućih političkih tenzija koje ih okružuju, nije vjerovatno da će se ovaj scenario ikad implementirati.

Preporuke:

Fiskalne implikacije ukidanja raznih skupova postojećih naknada i uvođenjem programa ublažavanja siromaštva, koji se cilja posredstvom IIC ne može se temeljno analizirati a da se ne uzme u obzir stvarna stopa pristupanja programu, obim rada i administrativni troškovi

Povrh toga, uticaj će biti drugačiji na budžete u različitim opštinama. Izvještaj "Evaluacija novih metoda ciljanja zasnovanih na podacima pilot ankete za Bosnu i Hercegovinu" je prikazao da se gubitnici i dobitnici od reforme neće mijenjati samo s promjenom scenarija, već i opštine gdje dati ljudi žive. Ovo je zbog činjenice da je IIC kalibriran na nivou entiteta (tj. da identifikuje najsiromašnijih 10, 15 ili 20% u entitetu), a ne na opštinskom nivou. U izvještaju se pokazalo da će se u opštinama kao što je Banja Luka manji broj osoba kvalifikovati za naknade u okviru novog programa, dok će u drugim opštinama, kao što su Teslić, Bijeljina i Nevesinje, broj korisnika rasti kao rezultat tamošnjeg nižeg životnog standarda.

Uzimajući sve ove aspekte u obzir, najtoplije preporučujemo da se prvo sprovede pilot faza.

I na koncu, fiskalna politika koju prati redizajniranje programa treba da uzme u obzir ne samo ukupni budžet dodijeljen nekoj jedinici lokalne uprave, ali i na druge indikatore, kao što su: (i) indikatori iz anketa o životnom standardu (npr. indeks broja siromašnih i jaz siromaštva), (ii) drugi socio-demografski faktori, kao što su veličina i sastav porodica, nivo obrazovanja nosilaca domaćinstva, kao i (iii) ekonomski faktori, kao što je stopa nezaposlenosti u datom području itd. Uzimanje ovakvih faktora u obzir u formuli distribucije sredstava jedinicama lokalne samouprave moglo bi pomoći da se poveća efikasnost programa ublažavanja siromaštva i smanje i greška uključenja i greška isključenja.