

***Ex-ante* анализа ефеката политике
социјалне заштите у периоду 2022 –
2030. године**

Београд, јул 2022.

Садржај

ЛИСТА ТАБЕЛА	4
УВОД	5
1. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА	7
1.1. ДЕМОГРАФСKE И МАКРОЕКОНОМСKE КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	7
1.1.1. Демографска кретања у Републици Србији.....	7
1.1.2. Макроекономска кретања у Републици Србији.....	8
1.1.3. Финансијско сиромаштво у Републици Србији	12
1.2. ПОСТОЈЕЋИ СИСТЕМ СОЦИЈАЛНЕ, ПОРОДИЧНО ПРАВНЕ И ДЕЧИЈЕ ЗАШТИТЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	16
1.2.1. Преглед система социјалне, породично правне и дечије заштите	16
1.2.2. Материјална подршка	18
1.2.3. Услуге социјалне заштите	24
1.2.4. Институционални капацитети система социјалне заштите.....	32
1.3. ПРАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	36
1.4. МЕЂУНАРОДНИ ОКВИР РЕЛЕВАНТАН ЗА ПОЛИТИКУ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ.....	43
1.4.1. Европски стуб социјалних права	43
1.4.2. Циљеви одрживог развоја и УН Агенда 2030	45
1.5. ПРЕГЛЕД ОСТВАРЕНОСТИ ПРЕТХОДНЕ СТРАТЕГИЈЕ И ПРЕПОРУКЕ ЗА НАРЕДНИ ДОКУМЕНТ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ	47
1.5.1. Изградња нове политике и законодавне активности.....	48
1.5.2. Децентрализација система социјалне заштите.....	48
1.5.3. Обезбеђивање ефикаснијих материјалних услуга у социјалној заштити.....	49
1.5.4. Обезбеђивање квалитетних услуга у социјалној заштити	50
2. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ЦИЉНИХ ГРУПА И КЉУЧНИХ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА	51
3. ДЕФИНИСАЊЕ ПРОБЛЕМА	55
4. ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ.....	60
4.1. ОПШТИ ЦИЉ	60
4.2. ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ.....	61
5. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ И АНАЛИЗА ЕФЕКТА МОГУЋИХ ОПЦИЈА	65
5.1. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ МОГУЋИХ ОПЦИЈА ЗА ПОСТИЗАЊЕ ЦИЉЕВА	65
5.1.1. Status quo	65
5.1.2. Опција 2 – Програми развоја социјалне заштите	66
5.1.3. Опција 3 – Секторска стратегија развоја социјалне заштите	66
5.2. ПОРЕЂЕЊЕ И ИЗБОР ОПТИМАЛНЕ ОПЦИЈЕ.....	67
6. ДЕТАЉНА РАЗРАДА ОПТИМАЛНЕ ОПЦИЈЕ.....	70
6.1. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ МЕРА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА ПОСТИЗАЊЕ ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА	70
6.2. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ РЕСУРСА ЗА НЕОПХОДНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОПТИМАЛНЕ ОПЦИЈЕ.....	81
6.3. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ИЗАБРАНЕ ОПЦИЈЕ.....	83

6.3.1. <i>Анализа ефекта на друштво</i>	83
6.3.2. <i>Анализа економских ефекта</i>	84
6.3.3. <i>Анализа финансијских ефекта</i>	84
6.4. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ПОКАЗАТЕЉА УЧИНКА	85
7. ИЗБОР ВРСТЕ ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ	90
АНЕКС 1	91

Листа табела

ТАБЕЛА 1. СТОПА РЕАЛНОГ РАСТА БРУТО ДОМАЋЕГ ПРОИЗВОДА, 2016-2021.	9
ТАБЕЛА 2. ОСНОВНИ ИНДИКАТОРИ ТРЖИШТА РАДА, СТАНОВНИШТВО СТАРОСТИ 15+, 2016-2021.	9
ТАБЕЛА 3. ПОЛОЖАЈ МЛАДИХ (15-24) НА ТРЖИШТУ РАДА, 2016 – 2021.	10
ТАБЕЛА 4. КРЕТАЊЕ ПРОСЕЧНИХ ЗАРАДА, 2016-2021.	11
ТАБЕЛА 5. КРЕТАЊЕ ПРОСЕЧНИХ ПЕНЗИЈА, 2016-2021.	12
ТАБЕЛА 6. СТОПА АПСОЛУТНОГ СИРОМАШТВА И ЛИНИЈА СИРОМАШТВА, 2016 – 2020.	13
ТАБЕЛА 7. ОСНОВНИ ПОКАЗАТЕЉИ РЕЛАТИВНОГ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНЕ ИСКЉУЧЕНОСТИ, 2016 – 2020.	14
ТАБЕЛА 8. СТОПА СУБЈЕКТИВНОГ СИРОМАШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, 2016-2020.	15
ТАБЕЛА 9. ПОКАЗАТЕЉИ МАТЕРИЈАЛНЕ УСКРАЋЕНОСТИ, У %, 2016-2020.	16
ТАБЕЛА 10. КОРИСНИЦИ НСП - БРОЈ ПОРОДИЦА И БРОЈ ЛИЦА У ПОРОДИЦАМА, 2016-2020.	19
ТАБЕЛА 11. ПОРОДИЦЕ КОЈЕ ОСТВАРУЈУ ПРАВО НА НСП, ПРЕМА БРОЈУ ЧЛАНОВА И БРОЈ ЛИЦА У ПОРОДИЦАМА, 2020.	20
ТАБЕЛА 12. АПСОЛУТНО СИРОМАШТВО, ПРАГ РИЗИКА ОД СИРОМАШТВА И ИЗНОСИ НСП, У РСД, 2020.	20
ТАБЕЛА 13. ПОРЕЂЕЊЕ ОПЦИЈА ПРЕМА ДЕФИНИСАНИМ КРИТЕРИЈУМИМА	68
ТАБЕЛА 14. ИНДИКАТОРИ ЗА ПРАЋЕЊЕ	86

Увод

Законом о планском систему¹, који је донет 2018. године од стране Народне Скупштине Републике Србије, дефинисано је да се за потребе израде планског документа примењује *ex-ante* анализа утицаја јавних политика. Имајући у виду да је Стратегија развоја социјалне заштите истекла 2015. године, те да континуирани макро-економски изазови пред политику социјалне заштите стављају нове изазове, као и чињеницу да развојне тенденције социјалне политике и политике људских права континуирано намећу потребу за променама у оквиру система социјалне заштите, Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је, уз подршку Немачке организације за сарадњу (ГИЗ), приступило процесу израде *Ex-ante* анализе политике социјалне заштите у периоду 2022-2030. године.

Методологија за израду *ex-ante* анализе ефеката јавних политика дефинисана је Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика² која је почела са применом 2020. године. Уредбом су дефинисане смернице и кораци у циљу избора оптималне јавне политике, што подразумева анализу ефеката уз поштовање принципа пропорционалности и предострожности који су дефинисани Законом о планском систему Републике Србије.

За потребе писања *ex-ante* анализе примењено је неколико метода. У првом сегменту анализе, примењена је кабинетска метода (енгл. *desk research*) која представља преглед тренутног стања система социјалне заштите, као и институционалног и законодавног оквира у области социјалне заштите. Као основни извори информација, поред регулаторних докумената, извештаја о имплементацији социјалне политике, коришћени су и подаци национално репрезентативних истраживања о социјалној заштити Републике Србије, али и подаци међународних статистичких институција неопходни за њихово поређење са земљама чланицама ЕУ. Додатно, важан ресурс за израду *ex-ante* анализе биле су и информације прикупљене кроз консултативни процес који је спроведен приликом израде полазних основа и иницијалног нацрта Стратегије социјалне заштите, који се одвијао током 2018. и 2019. године.

Циљеви социјалне политике у наредном периоду, у недостатку кровног развојног плана Републике Србије, постављени су уз уважавање међународних тенденција и процеса у области социјалне политике и људских права, попут Агенде одрживог развоја Уједињених нација и Европског стуба социјалних права, као и обавеза преузетих у оквиру процеса приступања Европској унији. Важно је напоменути да ови процеси нису одвојени један од другог, већ су комплементарни и реализација циљева у оквиру њих доприноси свеукупном развоју кохезивног и инклузивног друштва у Републици Србији.

Након сагледавања тренутног стања социјалне заштите Републике Србије, те идентификовања проблема и дефинисања циљева политике социјалне заштите у наредном средњорочном периоду, приступило се идентификовању опција за постизање задатих циљева. Разматране су три опције: *Status quo* опција, Опција развоја програма социјалне

¹ Службени гласник РС, број 30/2018

² Службени гласник РС, број 8/2019

заштите и Опција израде Секторске стратегије социјалне заштите. За оптималну опцију процењени су економски и ефекти на друштво, те трошкови и ризици њеног спровођења.

У циљу сагледавања ресурса неопходних за имплементацију оптималне опције примењена је метода процене трошкова, која даје приказ трошкова које је могуће квантификовати на бази расположивих података уз праћење смерница из Приручника за утврђивање трошкова јавних политика и прописа.³ Прецизније, коришћен је обрачун трошкова по методу додатних трошкова, који узима у обзир само трошкове спровођења мера, односно активности које су додатне у односу на стање (трошак) када се мера, односно активност, не би спровела, тј. у поређењу са опцијом *status quo*.

У наставку анализе коришћено је неколико статистичких и искуствених метода на бази процена, сазнања и података за потребе дефинисања пројекције остварености циљаних вредности показатеља учинка.

Ex-ante анализа ефеката политике социјалне заштите у периоду 2022 – 2030. године структурирана је у неколико поглавља. У првом поглављу приказана је анализа постојећег стања која обухвата преглед макроекономских и демографских карактеристика Републике Србије, преглед постојећег система социјалне заштите, законодавног и стратешког оквира у Републици Србији, као и међународног оквира релевантног за политику социјалне заштите. У оквиру овог поглавља сагледани су и ефекти претходне Стратегије развоја социјалне заштите. Друго поглавље идентификује циљне групе и кључне заинтересоване стране, а у оквиру трећег је приказана анализа проблема. У четвртном и петом поглављу дефинисани су општи и посебни циљеви, и предложене опције јавних политика за њихово испуњавање. У циљу избора оптималне опције за остваривање жељених промена и циљева, дефинисани су критеријуми за поређење и оцењене су идентификоване опције. У шестом поглављу је детаљно разрађена оптимална опција кроз идентификовање мера и ресурса неопходних за спровођење те опције, као и индикатора за праћење остварености резултата. Последње поглавље, закључује целу анализу и на бази свих претходних налаза и резултата потврђује избор оптималне врсте документа јавне политике.

³ Бајо, А., Седеј, М., Миленковић Букумировић, А. (2020). Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа. Београд: РСЈП. доступно на: <https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/prirucnici-cir/>

1. Анализа постојећег стања

1.1. Демографске и макроекономске карактеристике Републике Србије

1.1.1. Демографска кретања у Републици Србији

У Републици Србији је, према проценама Републичког завода за статистику, 01. јануара 2021. године живело 6.871.547 становника.⁴ Србија је суочена са израженим депопулационим трендом, а смањење становништва резултат је негативног природног прираштаја и негативног миграционог салда. Негативни природни прираштај се бележи већ преко 25 година, а присутан је у чак 164 од укупно 169 градова и општина. Релативно посматрано на хиљаду становника, стопа природног прираштаја је изразито ниска и 2020. године износила је -8%,⁵ док је на нивоу ЕУ 27 забележена стопа природног прираштаја у износу од -2,5%.⁶ Стопа наталитета у Републици Србији је износила 8,9%, док је просек ЕУ 27 9,1%. Просечан број деце по жени је 1,52 и далеко је испод потреба просте репродукције становништва, која се обезбеђује са 2,1 детета по жени, док је просек за ЕУ 1,53 у 2020. години. Општа стопа морталитета је висока за европске прилике и износи 16,9 на 1.000 становника, у односу на 10,4% колико је износила у ЕУ 27 (2019). Стопа морталитета одојчади 2019. године била је 4,8% и нешто је виша од просека земаља ЕУ 27 (3,4%). У Републици Србији се наставља тренд пораста очекиваног трајања живота при рођењу – 78,6 година за жене и 73,4 године за мушкарце (2019). Међутим, и поред достигнутог историјског максимума, животни век у Републици Србији је за пет година краћи у односу на просек ЕУ 27.

Поред негативног природног прираштаја, изразитој депопулацији доприноси и негативан миграциони салдо. Према је Република Србија емиграциона земља, нема детаљне евиденције о броју лица која су напустила земљу са циљем трајног настањивања негде друго. Према подацима Евростата, које је Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије навео у годишњем Миграционом профилу, током 2018. и 2019. године из Републике Србије се у ЕУ преселило 50.158 лица (23.300 лица 2018. године и 26.858 лица 2019. године). Највише их се настанило у Аустрији – 17%.⁷

Негативан миграциони салдо и емиграција (с обзиром на селективност миграција и чињеницу да се махом исељава млађе и радно способно становништво), удружени са дужим очекиваним трајањем живота, доприносе демографском старењу, што чини својеврсан притисак на пензиони и систем социјалне заштите. Удео старијих од 65 година у укупној популацији је у порасту (21% у 2020. години) и на нивоу је просека ЕУ 27 (20,6%). Просечна старост у Републици Србији износила је чак 43,4 године у 2020. години. Изразит проблем демографског старења имају општине са просечном старошћу преко 50 година: Црна Трава (55,5), Гацин Хан (53,4), Рековац (51,5) и Сврљиг (51).

Према подацима Републичког завода за статистику, изразито демографско старење још је израженије у руралним срединама, те је просечна старост у градским срединама 2020.

⁴ <https://www.stat.gov.rs/oblasti/stanovnistvo/procene-stanovnistva/>

⁵ Подаци за Републику Србију узети из базе података Републичког завода за статистику, доступно на <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/180304?languageCode=sr-Cyrl>

⁶ Сви подаци за ЕУ узети из базе података Евростата, доступно на https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_I_NSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view

⁷ Влада Републике Србије, Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије, Миграциони профил Републике Србије за 2020. годину

године била 42,4 година, а у осталим срединама износила је 45,1.⁸ Разлика у просечној старости између градских и осталих подручја у периоду од последњег пописа 2011. године повећала се са 2,3 на 2,7 година. Оваква ситуација указује на све већу неопходност и појачан нагласак на развоју услуга социјалне у руралним срединама.

Демографски процеси и негативни салдо миграторних кретања утичу на смањење радне снаге и повећање стопе зависности старих, што се не одражава само на економске перформансе друштва, већ смањује и потенцијале за финансирање социјалне сигурности која се великим делом ослања на опорезивање рада. Услед ниских стопа фертилитета и негативног природног прираштаја долази до смањења млађе популације, што доводи до тога да ће се, тренутно висок удео радно способне популације у блиској будућности, смањивати и прелазити у категорију старијег становништва којем ће бити потребне услуге које треба да омогуће активно и здраво старење, а које држава треба да уреди или директно пружи. На дужи рок посматрано, старење радне снаге, као део феномена популационог старења, али и настојања да се реше његове последице, захтева већа издвајања за преквалификацију и додатну едукацију, а потенцијално и за накнаде у случају незапослености и инвалидности, услед све дужег присуства старијих на тржишту рада.⁹

1.1.2. Макроекономска кретања у Републици Србији

Анализа макроекономских кретања у Републици Србији посматрана је у временском оквиру 2016-2021. година. Од 2016. године реални раст БДП-а се постепено повећавао да би 2018. године БДП достигао максималну годишњу стопу реалног раста од 4,5%. У 2019. години БДП је реално растао по просечној годишњој стопи од 4,2%. Снажан раст економске активности настављен је и у првом кварталу 2020, али је услед последица пандемије изазване вирусом SARS-COV-2 (у наставку текста COVID-19) у другом кварталу забележен изразит пад БДП-а од 6,5%. Свеукупан пад у 2020. години процењује се на 0,9%. Према прелиминарним проценама Министарства финансија у 2021. години остварен је раст економске активности од 7,4%. У протеклих шест година на раст БДП-а највећи утицај су имале лична потрошња и инвестиције.

Поменути раст допринео је да вредност БДП по глави становника у 2021. години износи 7.697 евра, што је и даље далеко испод просека Европске уније (ЕУ 27), где је БДП по глави становника износио 32.330 евра.¹⁰ У односу на суседне земље, Србија је забележила боље резултате од Албаније (4.610 евра по глави становника у 2020. години) и Црне Горе (6.740 евра у 2020. години), док су Бугарска (9.850 евра), Румунија (12.510 евра), Хрватска (14.710 евра) и Мађарска (15.870 евра) оствариле веће износе БДП по глави становника од Србије. Обезбеђивање континуираног, инклузивног и одрживог економског раста један је од циљева одрживог развоја дефинисаних Агендом за одрживи развој до 2030. године (ЦОР 8).

⁸ Републички завод за статистику, Саопштење СН70 – Статистика становништва, Саопштење број 181, год. LXXI, 01.07.2021.

⁹ Матковић, Г., Држава благостања у земљама Западног Балкана – изазови и опције, Центар за социјалну политику, Београд, 2017.

¹⁰ Сви подаци за ЕУ узети из базе података Евростата, доступно на https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view

Табела 1. Стопа реалног раста бруто домаћег производа, 2016-2021.

	2016	2017	2018	2019	2020*	2021**
БДП, стопа реалног раста	3,3	2,1	4,5	4,3	-0,9	7,4

Извор: Министарство финансија, Основни индикатори макроекономских кретања, 06. јун 2022, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

* Прелиминарни годишњи податак

** Податак добијен из кварталних обрачуна МФИН

Позитивне тенденције континуираног економског раста, удружене са повољним инвестиционим амбијентом и мерама активне политике тржишта рада осликале су се и на тржиште радне снаге, те се ситуација на тржишту рада поправила последњих пет година. Основни индикатори тржишта рада указују на континуиран раст запослености и смањење незапослености. Ове тенденције у мањој или већој мери одржале су се чак и током 2020. године коју је окарактерисала глобална криза изазвана пандемијом COVID-19, уз приметно преливање дела незапослених у категорију неактивних (ван радне снаге). Током 2021. године, уз и даље присутну пандемију и ограничавајуће мере везане за њу, привредна кретања и тржиште рада, полако се враћају на пред-кризни ниво и тренд.

ЦОР 8.5 предвиђа достизање пуне и продуктивне запослености и достојанствен рад за све жене и мушкарце, укључујући и младе људе и особе са инвалидитетом, као и једнаку плату за рад једнаке вредности. Резултати праћења напретка у остваривању ЦОР указују на значајан напредак у погледу смањења стопе незапослености становништва радног узраста (15-64), као и младог становништва (15-24 године).¹¹

У 2021. години стопа запослености становништва старости 15+ износила је 48,6%, док је стопа незапослености износила 11%. И поред ових позитивних тенденција, Република Србија и даље бележи заостатак за просеком ЕУ 27 у погледу ових индикатора (стопа запослености 68,4%, стопа незапослености 7,0%).

Табела 2. Основни индикатори тржишта рада, становништво старости 15+, 2016-2021.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Стопа активности	51,8	52,4	52,9	52,9	52,2	54,7
мушко	60,4	60,7	61,3	61,1	60,3	62,9
женско	43,8	44,6	45,0	45,2	44,6	47,0
Стопа запослености	43,3	44,8	45,6	47,0	47,1	48,6
мушко	51,0	52,4	53,5	54,6	54,7	56,5
женско	36,3	37,7	38,3	39,8	40,1	41,3
Стопа неактивности*	48,2	47,6	47,1	47,1	47,8	45,3
мушко	39,6	39,3	38,7	38,9	39,7	37,1
женско	56,2	55,4	55,0	54,8	55,4	53,0
Стопа незапослености	16,4	14,5	13,7	11,2	9,7	11,0
мушко	15,7	13,8	12,8	10,6	9,4	10,2
женско	17,3	15,4	14,7	12,0	10,2	12,1

Извор: Анкета о радној снази, Републички завод за статистику

* Од 2021. године у примени је нова, измењена методологија Анкете о радној снази у складу са упутствима Eurostat-а. У складу са новом методологијом категорија неактивних преименована је у категорију Ван радне снаге. Старосне категорије за које се прикупљају подаци, такође, се разликују, те је поређење података пре 2021. године са подацима из 2021. године могуће уз одређена ограничења.

¹¹ Републички завод за статистику, Извештај о напретку у остваривању циљева одрживог развоја до 2030. године у Републици Србији, РЗС, Београд, 2021.

Тржиште радне снаге Републике Србије и даље карактеришу одређени перзистентни недостаци, попут истакнутог родног јаза у погледу запослености/незапослености, али и активности/неактивности жена и мушкараца, као и високе незапослености младих, те проблеми неформалне запослености и дугорочне незапослености вишеструко рањивих категорија. Стопа запослености мушкараца, старости 15+, у 2021. години била је за чак 15,2 пп виша од стопе запослености жена исте старосне доби (56,5% наспрам 41,3%). Као један од показатеља упорне родне неравноправности, посебно се истиче значајно виша стопа неактивности жена у односу на мушкарце (53% код жена, наспрам 37,1% код мушкараца). Разлози за неактивност код жена углавном се тичу бриге о деци и одраслим неспособним члановима домаћинства, те обављању кућних послова (2021. године 7,7% неактивних жена и 0,5% неактивних мушкараца наводе бригу о деци и одраслим неспособним члановима домаћинства као разлог своје неактивности).

ЦОР 8.6 предвиђа смањење удела младих који нису запослени нити су у процесу образовања или обуке. Према извештају РЗС о напретку у остваривању ЦОР за 2021. годину, у овој области остварен је значајан напредак. Позитиван тренд смањења удела особа које нису запослене нити се налазе у процесу школовања израженији је међу младим женама него мушкарцима.¹²

Према подацима Републичког завода за статистику, стопа незапослености младих старости 15-24 године у периоду од 2016. до 2021. године опала је са 36,2% на 26,4%, што је и даље изнад просека ЕУ 27 (18,2%). У истом периоду *NEET* стопа (учешће младих старости 15-24 године који нису на тржишту рада нити у образовању и обукама) опала је са 17,7% на 16,4%. У 2021. години, у ЕУ 27 *NEET* стопа износила је 10,8%.

Табела 3. Положај младих (15-24) на тржишту рада, 2016 – 2021.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Стопа активности	30,0	30,3	29,6	29,2	28,0	33,3
Стопа запослености	19,1	20,3	20,5	20,9	20,2	24,5
Стопа неактивности	70,0	69,7	70,4	70,8	72,0	66,7
Стопа незапослености	36,2	33,1	30,9	28,6	27,7	26,4
<i>NEET</i> стопа	17,7	17,2	16,5	15,3	15,9	16,4

Извор: Анкета о радној снази, Републички завод за статистику

Неформална запосленост у Републици Србији је релативно висока. Око 375,5 хиљада лица било је неформално запослено у 2021. години, што значи да је готово свака осма запослена особа неформално запослена (стопа неформалне запослености – 13,2%). Неформална запосленост је посебно изражена у пољопривреди, где неформално запослени чине 50,1% укупног броја запослених у овом сектору. Стопа неформалне запослености жена (14,0%) је за 1,5 процентних поена виша од стопе неформалне запослености мушкараца (12,5%).

ЦОР 8.3 налаже промовисање развојно оријентисаних политика које подржавају продуктивне активности, стварање достојанствених послова, а његово остваривање се прати преко удела неформалне запослености у укупној запослености. Према налазима РЗС извештаја о напретку у остваривању ЦОР за 2021. годину, у овој области је остварен значајан напредак јер је стопа неформалне запослености смањена са 21,2% у 2014. години на 16,4% у 2020. години.¹³

¹² Републички завод за статистику, Извештај о напретку у остваривању циљева одрживог развоја до 2030. године у Републици Србији, РЗС, Београд, 2021.

¹³ Републички завод за статистику, Извештај о напретку у остваривању циљева одрживог развоја до 2030. године у Републици Србији, РЗС, Београд, 2021.

Присутни су изазови дугорочне незапослености, јер велики број (54,7%) незапослених лица тражи посао дуже од годину дана. Стопа дугорочне незапослености, која је износила 5,5% у 2021, значајно је виша у односу на просек ЕУ 27 (2,8%). Дугорочна незапосленост доводи до застаревања знања, а како се вероватноћа налажења посла смањује пропорционално дужини периода незапослености, то може довести и до трајног искључења с тржишта рада.

На кретање зарада у протеклом периоду највише су утицале мере фискалне консолидације које су уведене крајем 2014. године, а којима је био ограничен раст зарада запослених у јавном сектору. То се манифестовало снажним падом реалних зарада (брutto зараде), као и зарада без пореза и доприноса (нето зараде), од 2,4% и 2,1%, респективно у 2015. години. Релаксација мера фискалне консолидације, повећање минималне цене рада и укидање обавезе плаћања доприноса за осигурање за случај незапослености на терет послодавца као мере пореског растеређења нето зараде, довели су до значајног раста зарада у 2019. години, који се одржао и у 2020. и 2021. години. Реални раст бруто и нето зарада, 2021. године, износио је 5,2% и 5,4%, респективно.

Табела 4. Кретање просечних зарада, 2016-2021.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Просечна зарада, у РСД						
Зарада	63.474	65.976	68.629	75.814	82.984	90.784
Зарада без пореза и доприноса	46.097	47.893	49.650	54.919	60.073	65.864
Стопа номиналног раста, у %						
Зарада	3,8	3,9	6,0	10,5	9,5	9,4
Зарада без пореза и доприноса	3,7	3,9	6,5	10,6	9,4	9,6
Стопа реалног раста у %						
Зарада	2,6	0,9	3,9	8,4	7,8	5,2
Зарада без пореза и доприноса	2,5	0,9	4,4	8,5	7,7	5,4

Извор: Републички завод за статистику

Напомена: Од 2018. године просечне зараде се обрачунавају по новој методологији, а на основу података из евиденције Пореске управе.

Раст просечне зараде прати и раст минималне зараде, али је она и даље ниска за задовољење основних животних потреба. Минимална нето зарада у децембру 2021. године износила је 33.843 РСД (брutto 45.667 РСД), док је просечна потрошачка корпа у истом месецу износила 80.181 РСД, а минимална потрошачка корпа 41.380 РСД. За покриће просечне потрошачке корпе било је потребно 1,07 просечних зарада (2,37 минималних зарада), а за покриће минималне корпе било је потребно 0,55 просечне зараде (1,22 минималних зарада).¹⁴ Минимална цена рада по часу рада (нето) у 2021. години износила је 183, 93 РСД.¹⁵ Од 01. јануара 2022. године минимална цена по часу рада износи 201,22 РСД,¹⁶ што представља номинално повећање од 9,4%.

Просечне пензије у периоду од 2018. године такође су бележиле континуиран раст. Раст пензија био је нешто спорији од раста зарада. Просечна пензија у Републици Србији 2021. године износила је 29.377 РСД, што је 1,8% реално више у односу на исти период претходне године.

¹⁴ Република Србија, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Куповна моћ становништва - Потрошачка корпа, Београд, јул 2021.

¹⁵ https://www.paragraf.rs/statistika/minimalna_zarada.html

¹⁶ <https://www.neobilten.com/minimalna-zarada/>

Табела 5. Кретање просечних пензија, 2016-2021.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Просечна пензија, просек периода, у РСД	23.488	23.913	25.317	26.343	27.759	29.377
Стопа реалног раста у %	0,1	-1,2	3,8	2,3	3,7	1,8

Извор: Министарство финансија, Основни индикатори макроекономских кретања, 06. јун 2022, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

1.1.3. Финансијско сиромаштво у Републици Србији

Сиромаштво се данас најчешће сагледава као мултидимензионални концепт. Димензије које су идентификоване као значајне за разумевање и концептуализацију појма сиромаштва су: материјални стандард (доходак, потрошња и имовина), здравље, образовање, активности појединца (укључујући и рад), политички утицај, социјални контакти и везе, животна средина и несигурност (економска и физичка).¹⁷

Окончање сиромаштва у свим облицима представља и први циљ одрживог развоја. Потциљ 1.2 предвиђа смањење броја мушкараца, жена и деце који живе у сиромаштву најмање за половину, а извештај РЗС о праћењу напретка у остваривању ЦОР за 2021. годину указује на значајан напредак у овој области.¹⁸

Основни показатељ за праћење социјалног укључивања и смањења сиромаштва у ЕУ је стопа ризика сиромаштва или социјалне искључености (РССИ). Овај индикатор представља комбинацију три индикатора - стопе ризика сиромаштва, стопе изразите материјалне депривације и стопе веома ниског интензитета рада.¹⁹

Према подацима Истраживања о приходима и условима живота (SILC) из 2020. године,²⁰ 29,8% становништва Републике Србије (2,06 милиона) изложено је ризику сиромаштва или социјалној искључености. Вредност овог индикатора је знатно већа од просека ЕУ 27 (22%). Већи удео становништва које је изложено ризику сиромаштва или социјалне искључености него у Републици Србији забележен је у Бугарској (32,1%) и Румунији (30,4%).²¹

Посматрано према факторима ризика, укупно 21,7% (1,5 милиона) становништва Републике Србије је у ризику од сиромаштва, 13,5% (931 хиљада) је изразито материјално депривирано и 11,5% живи у домаћинствима са ниским интензитетом рада (793 хиљаде).

¹⁷ Више о концептима мерења сиромаштва видети на веб сајту Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, страница посвећена [теоријским концептима мерења сиромаштва и социјалне искључености](#).

¹⁸ Републички завод за статистику, Извештај о напретку у остваривању циљева одрживог развоја до 2030. године у Републици Србији, РЗС, Београд, 2021.

¹⁹ Популација под ризиком сиромаштва или социјалне искључености је део популације који је: у ризику сиромаштва после социјалних трансфера (лица чији је еквивалентни доходак мањи од 60% медијане еквивалентног дохотка) и/или изразито материјално депривиран (лица која због недостатка финансијских средстава не могу да приуште најмање четири од девет ставки материјалне депривације) и/или у домаћинствима са нултим или веома ниским радним интензитетом (одрасли раде мање од 20% од укупног броја месеци у којима су могли да раде током референтног периода).

²⁰ Републички завод за статистику, Саопштење ПД 10 – Сиромаштво и социјална неједнакост 2020., број 282 - год. LXXI, Београд, 15.10.2021.

²¹ Сви подаци за ЕУ узети из базе података Евростата, доступно на https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view

У односу на 2016. годину, стопа ризика сиромаштва или социјалне искључености се смањила за 8,7 процентних поена. Томе је допринело смањење свих фактора ризика, пошто су се смањиле и стопе изразите материјалне депривације и ризика сиромаштва и ниског интензитета рада.

Сагледавање животног стандарда појединаца се углавном и даље усредсређује само на материјалну димензију и на њено мерење, превасходно у оквиру концепта апсолутног и релативног сиромаштва. Апсолутно сиромаштво представља немогућност задовољења базичних, минималних потреба, док релативно сиромаштво подразумева немогућност остварења животног стандарда који је одговарајући у односу на друштво у коме појединац живи.

Подаци о кретању апсолутног сиромаштва на основу података из Анкете о потрошњи домаћинства (АПД) показују да у Републици Србији 2020. године основне потребе не може да задовољи приближно 446 хиљада становника, односно 6,9% укупног броја становника. Испод линије сиромаштва се налази једночлано домаћинство чија је потрошња мања од 12.695 РСД. У случају четворочлане породице са двоје деце млађе од 14 година линија износи 34.276,5 РСД.²² Стопа апсолутног сиромаштва бележи благи пад у претходном периоду (са 7,3% у 2016. на 6,9% у 2020).²³

Табела 6. Стопа апсолутног сиромаштва и линија сиромаштва, 2016 – 2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Стопа апсолутног сиромаштва, у %	7,3	7,2	7,1	7,0	6,9
Линија сиромаштва, РСД месечно по потрошачкој јединици	11.694	12.045	12.286	12.495	12.695

Извор: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва

У Републици Србији разлике у погледу (не)могућности да се задовоље основне потребе према полу и старости поново бележе раст током 2020. године. Разлике према полу указују на веће сиромаштво код жена (7,2%) него код мушкараца (6,6%). Посматрано по старости, изнад просека су угрожена деца (деца до 13 година – 10,6%, деца 14-18 година – 7,9%) и млади (10,3%). У односу на 2016. годину стопе сиромаштва су се смањиле или су практично остале непромењене у свим старосним групама, осим у групи деце до 13 година и младих старости 19-24 године.²⁴

Према критеријуму апсолутног сиромаштва у Републици Србији су најугроженији појединци који живе у домаћинствима у којима је носилац мање образован, са незавршеном основном школом (17,2%) или само са основним образовањем (8,9%), незапослен (17,3%) и неактиван без пензије (16,8%). У односу на 2016. годину, смањен је проценат апсолутно сиромашних у свим посматраним категоријама. Ипак, због високих почетних стопа (2016. године) поменута смањења најмање су приметна у категоријама домаћинстава где је носилац домаћинства са незавршеном основном школом, незапослен или неактиван без пензије. Те оваква домаћинства остају најугроженија.²⁵

²² Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Четврти национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2018 – 2020. године - Нацрт, Београд, 2021

²³ Веб сајт Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, страница посвећена [апсолутном сиромаштву](#).

²⁴ Ибид.

²⁵ Ибид.

Подаци о стопи апсолутног сиромаштва показују да је становништво изван урбаних подручја (10,0%) више угрожено, посебно у Источној и Јужној Србији (11,1%). У посматраном периоду сиромаштво стагнира или благо опада у свим деловима Србије.²⁶

Према подацима Истраживања о приходима и условима живота (SILC) из 2020. године²⁷, стопа ризика сиромаштва²⁸ износила је 21,7%, што представља смањење од 4,2 процентна поена у односу на 2016. годину (25,9%).²⁹ Стопа ризика сиромаштва у Републици Србији знатно је изнад просечне стопе ризика сиромаштва ЕУ 27 (17,1%), и нижа је само од вредности која је забележена у Бугарској (23,8%) и Румунији (23,4%).³⁰

Праг ризика сиромаштва (линија релативног сиромаштва), који се израчунава као 60% медијане еквивалентног дохотка, према подацима SILC (2020) износио је 22.000 РСД просечно месечно за једночлано домаћинство, односно 46.200 РСД за четворочлано домаћинство са двоје одраслих и двоје деце до 14 година.³¹ Праг ризика сиромаштва у Републици Србије је нижи него у било којој од 27 земаља ЕУ.

Табела 7. Основни показатељи релативног сиромаштва и социјалне искључености, 2016 – 2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Стопа ризика од сиромаштва, %	25,9	25,7	24,3	23,2	21,7
Стопа ризика од сиромаштва или социјалне искључености, %	38,5	36,7	34,3	31,7	29,8
Праг ризика од сиромаштва (месечни просек), РСД	14.680	15.600	16.615	19.381	22.000

Извор: Истраживање о приходима и условима живота, Републички завод за статистику

Посматрано према полу, не уочавају се значајне разлике у ризику сиромаштва мушкараца и жена на нивоу укупне популације. Деца (до 18 година старости) највише су изложена ризику сиромаштва (24,2%) у односу на остале старосне групе, што се превасходно може објаснити саставом домаћинства у којем живе. Стопа ризика сиромаштва опада са годинама старости и најнижу вредност бележи за лица старости 25-54 године (19,6%).³²

Према подацима SILC (2020), појединци који живе у домаћинствима са издржаваном децом, односно домаћинствима са две одрасле особе са троје и више издржаване деце, као и у једночланим домаћинствима највише су били изложени ризику сиромаштва (37,2% и 37,1%).³³

Стопа ризика сиромаштва старијих од 18 година према најчешћем статусу на тржишту рада у претходној години указује да су незапослени у најлошијем положају, пошто је скоро свако друго незапослено лице (46,7%) изложено ризику сиромаштва. Запослени

²⁶ Ибид.

²⁷ Односи се на доходак из 2019. године.

²⁸ Учешће лица чији је доходак по еквивалентном одраслом мањи од 60% медијане еквивалентног дохотка у укупној популацији – тзв. релативно сиромаштво.

²⁹ Републички завод за статистику, Саопштење ПД 10 – Сиромаштво и социјална неједнакост 2020., број 282 - год. LXXI, Београд, 15.10.2021.

³⁰ Подаци за ЕУ узети из базе података Евростата, доступно на

https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view

³¹ Републички завод за статистику, Саопштење ПД 10 – Сиромаштво и социјална неједнакост 2020., број 282 - год. LXXI, Београд, 15.10.2021.

³² Ибид.

³³ Ибид.

код послодавца су далеко најмање изложени ризику сиромаштва (6,2%). За samozапослена лица ова стопа износила је 18,8%, а за пензионере 19,4%.³⁴

Стопа трајног ризика сиромаштва показује проценат лица која су у ризику сиромаштва у текућој години и током најмање две од претходне три године. Према подацима SILC (2020) у Републици Србији је 14,5% становника у трајном ризику. Већи удео него у Србији забележен је у Шпанији (17,7%), Бугарској (17,3%), Румунији (17%) и Литванији (16,2%).³⁵

Субјективно сиромаштво се, према Евростату, дефинише у зависности од процене испитаника о могућности домаћинства у коме живе да "састави крај с крајем". Испитаницима је понуђено пет одговора, а сиромашнима се сматрају они који „тешко“ и „веома тешко“ састављају крај са крајем.

Према овом показатељу 41,6% становништва Републике Србије је субјективно сиромашно, што је готово 2 пута више од удела становништва у ризику сиромаштва (21,7%). У ЕУ 27 сиромашним се сматра само 18,5% становника. Субјективно сиромаштво, веће него у Републици Србији, забележено је само у Грчкој у којој готово три четвртине становништва оцењује да тешко или веома тешко саставља крај с крајем (69,4%) и у Бугарској (43,7%).

Табела 8. Стопа субјективног сиромаштва у Републици Србији, 2016-2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Сматрате ли да је ваше домаћинство у могућности да „састави крај с крајем”					
Веома тешко	32,7	29,4	23,5	14,8	14,5
Тешко	31,2	32,2	34,9	31,9	27,1
Са извесним тешкоћама	31,7	33,0	36,9	42,6	46,1
Прилично лако	3,2	4,0	3,3	7,1	7,8
Лако	1,0	1,3	1,2	3,0	3,9
Веома лако	0,1	0,0	0,1	0,5	0,6

Извор: Истраживање о приходима и условима живота, Републички завод за статистику

Материјална депривација се оцењује у зависности од тога да ли појединац живи у домаћинству које може да приушти ставке са следеће листе: 1. адекватно загревање стана; 2. подмиривање неочекиваног трошка у износу од 16.600 РСД; 3. оброк од меса или рибе (или вегетаријанске замене) сваки други дан; 4. недељу дана одмора ван куће; 5. редовно плаћање ренте, рате за стан или другог кредита или комуналних услуга; 6. телевизор у боји; 7. машину за прање веша; 8. аутомобил и 9. телефон.

Стопа материјалне депривације, која показује удео појединаца који не могу да приуште три и више ставки са претходне листе, у Републици Србији је 2020. године износила 25,6%. У односу на 2016. годину, уочљиво је смањење депривације (са 37,4% на 25,6%).³⁶ Ипак дистанца у односу на европске земље остаје велика. У ЕУ 27 стопа материјалне депривације је износила 12,0% 2019. године. Неповољније вредности овог индикатора од Републике Србије међу 27 земаља ЕУ бележе једино Бугарска, Румунија и Грчка.

³⁴ Ибид.

³⁵ Подаци за ЕУ узети из базе података Евростата, доступно на https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view

³⁶ Републички завод за статистику, Саопштење ПД 10 – Сиромаштво и социјална неједнакост 2020., број 282 - год. LXXI, Београд, 15.10.2021.

Табела 9. Показатељи материјалне ускраћености, у %, 2016-2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Лица која живе у домаћинству које себи:					
Не може да приушти недељу дана одмора ван куће	62,8	56,9	52,0	50,5	48,5
Не може да приушти месо или рибу у оброку сваког другог дана (или њихову вегетаријанску замену)	20,3	21,2	18,8	15,1	14,9
Не може да приушти неочекивани трошак у износу од 16 600 динара, који би био плаћен из буџета домаћинства	48,3	44,1	39,8	35,5	35,1
Не може да приушти адекватно загревање стана	13,3	13,1	10,0	9,9	9,5
Стопа материјалне ускраћености (три или више ставки материјалне ускраћености)	37,4	30,7	30,4	25,5	25,6

Извор: Истраживање о приходима и условима живота, Републички завод за статистику

1.2. Постојећи систем социјалне, породично правне и дечије заштите у Републици Србији

1.2.1. Преглед система социјалне, породично правне и дечије заштите

ЦОР 1.3 налаже примену одговарајућих националних система социјалне заштите и мере за све, укључујући најугроженије, те постизање довољно великог обухвата сиромашних и рањивих до 2030. године. Према налазима извештаја о праћењу напретка у остваривању ЦОР, Србија у овом погледу бележи умерен напредак, мерено индикатором удела корисника социјалне заштите у укупној популацији који је са 7,9% у 2011. години повећан на 10,2% у 2020. години.³⁷

Систем социјалне, породично правне и дечије заштите у Србији заснован је на поштовању принципа о људским правима садржаним у Универзалној декларацији о људским правима и у конвенцијама усвојеним под покровитељством УН које артикулишу права одређених група,³⁸ као и са основним принципима Конвенције УН о правима детета.³⁹ У складу са националном законском регулативом, а посебно са Породичним законом, Законом о социјалној заштити, Законом о финансијској подршци породици са децом, Законом о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити и Законом о спречавању насиља у породици, систем социјалне заштите оријентисан је на остваривање минималне материјалне сигурности и независности, те отклањање последица социјалне искључености, док је систем породично правне заштите усмерен на превенцију и санирање последица злостављања, занемаривања и експлоатације. Утемељење циљева система социјалне, породично правне и дечије заштите налази се у Уставом Републике Србије гарантованим правима: праву на живот, опстанак и развој, праву на поштовање најбољег интереса детета, праву на једнак третман, односно недискриминацији и праву на уважавање мишљења детета, односно на партиципацији детета.

Социјална заштита у Србији је дефинисана као организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање

³⁷ Републички завод за статистику, Извештај о напретку у остваривању циљева одрживог развоја до 2030. године у Републици Србији, РЗС, Београд, 2021.

³⁸ Републички завод за социјалну заштиту, Пунолетни у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

³⁹ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

последица социјалне искључености.⁴⁰ Сви грађани Републике Србије имају право на социјалну заштиту која се обезбеђује пружањем услуга социјалне заштите и материјалном подршком.

Корисник социјалне заштите је појединац, односно породица која се суочава с препрекама у задовољавању потреба, услед чега не може да достигне или да одржи квалитет живота.⁴¹ Такође, корисници социјалне заштите су грађани који немају довољно средстава за подмирење основних животних потреба, а не могу да их остваре својим радом, приходом од имовине или из других извора.⁴² Деца су корисници права и услуга у систему социјалне заштите када су им услед животних околности угрожени здравље, безбедност и развој, односно ако је извесно да без подршке система социјалне заштите не могу да достигну оптимални ниво развоја.⁴³

Систем социјалне заштите своје циљеве остварује кроз материјална давања и услуге социјалне заштите. Материјална подршка се остварује путем: новчане социјалне помоћи, додатка за помоћ и негу другог лица, увећаног додатка за помоћ и негу другог лица, помоћи за оспособљавање за рад, једнократне новчане помоћи, помоћи у натури и других врста материјалне подршке.⁴⁴

Услуге социјалне заштите су дефинисане као активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву. Подељене су у пет група: услуге процене и планирања, дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге и услуге смештаја.⁴⁵ У најширем смислу, услуге се могу поделити на оне које се пружају у непосредном окружењу и оне у оквиру установа.⁴⁶

Законом је уређена расподела надлежности у погледу финансирања социјалне заштите између различитих нивоа власти. Централна власт финансира новчана права (изузев једнократне новчане помоћи), услуге домског и породичног смештаја, услуге смештаја за жртве трговине људима, услуге саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља и услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, осим у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека. Са друге стране, у мандату локалног нивоа су дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља, једнократна новчана помоћ и давања у натури сиромашним породицама и појединцима. Такође, јединица локалне самоуправе треба да финансира програме рада установа чији је оснивач, програме унапређења социјалне заштите на локалном нивоу и развијања иновационих услуга.⁴⁷ Закон о социјалној заштити предвидео је и могућност наменских трансфера (чија је примена почела 2016. године доношењем Уредбе о наменским

⁴⁰ Члан 2. Закона о социјалној заштити, Сл. гласник РС, број 24/2011

⁴¹ Члан 41. Закона о социјалној заштити, Сл. гласник РС, број 24/2011

⁴² Републички завод за социјалну заштиту, Пунолетни у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁴³ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁴⁴ Члан 79. Закона о социјалној заштити, Сл. Гласник РС, број 24/2011.

⁴⁵ Члан 79. Закона о социјалној заштити, Сл. Гласник РС, број 40/2011.

⁴⁶ *Ex-post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

⁴⁷ Ибид.

трансферима) како би се, из буџета Републике Србије, пружила помоћ слабије развијеним јединицама локалне самоуправе да финансирају поједине услуге социјалне заштите из своје надлежности.

Уредба о наменским трансферима утврђује висину трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуме за њихову расподелу по јединицама локалне самоуправе, критеријуме за учешће јединице локалне самоуправе и динамику преноса средства са централног нивоа, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

Буџетом Републике Србије обезбеђују се средства за наменске трансфере, којима се у складу са Законом о социјалној заштити и прописима јединица локалне самоуправе, финансирају:

- услуге социјалне заштите које по Закону финансирају јединице локалне самоуправе и то у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека;
- услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове трансформације тих установа;
- иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

Сва три нивоа власти (републичка, покрајинска и локална) обезбеђују обављање делатности у области социјалне заштите оснивањем установа или поверавањем вршења тих делатности другим правним и физичким лицима.

1.2.2. Материјална подршка

ЦОР 1.а налаже да се осигура значајна мобилизација ресурса из различитих извора, између осталог и кроз повећану развојну сарадњу, како би се обезбедила адекватна и предвидљива средства за државе да примењују програме и политике за окончање свих облика сиромаштва. Напредак у остваривању овог циља прати се на основу индикатора којим се мери удео укупних државних расхода за основне услуге (образовање, здравство и социјалну заштиту). Налази праћења у остваривању ЦОР за 2021. годину указују на значајно удаљавање од циља и то посебно у аспекту смањења државних расхода за социјалну заштиту који су са 36,5% удела у укупним расходима у 2015. години смањени на 30% у 2020. години.⁴⁸

Најзначајнија новчана давања усмерена на сиромашне у Републици Србији су новчана социјална помоћ (НСП) и дечији додатак (ДД).⁴⁹

Новчана социјална помоћ је кључна мера новчаних давања усмерена на сиромашне у систему социјалне заштите. Износи помоћи представљају допуну дохотка до законски дефинисаног нивоа, разликују се у зависности од величине и старосне структуре домаћинства и усклађују се са индексом потрошачких цена два пута годишње. Домаћинства у којима су сви чланови неспособни за рад и једнородитељске породице

⁴⁸ Републички завод за статистику, Извештај о напретку у остваривању циљева одрживог развоја до 2030. године у Републици Србији, РЗС, Београд, 2021.

⁴⁹ Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2014 – 2017. године, Београд, 2018

остварују право на увећани НСП, виши за 20%. За породицу преко шест чланова износи помоћи се не повећавају, а домаћинства у којима је већина чланова способна за рад не могу да остваре право дуже од девет месеци у току једне календарске године.⁵⁰

Право на новчану социјалну помоћ 2020. године користило је укупно 218.166 корисника – 3,2% укупног броја становника, односно 90.028 породица,⁵¹ од чега су 39.136 породице са децом у којима је било укупно 78.911 деце.⁵² У 2020. години настављен је тренд смањења броја корисника НСП који је започео 2017. године. Укупно смањење броја корисника НСП у односу на 2017. годину износи 16,3%,⁵³ а смањење броја деце корисника НСП износи 14,4%.⁵⁴ Општа стопа обухвата правом на НСП, у односу на 2017. годину такође је смањена са 3,7% на 3,2%. Стопа обухвата угрожене ромске популације је доста висока. У ромским насељима је 2019. године 43,1% домаћинстава примало новчану социјалну помоћ.⁵⁵

Табела 10. Корисници НСП - Број породица и број лица у породицама, 2016-2020.

	Породице корисници НСП	Број лица у породицама корисницима НСП
2016	102.392	255.101
2017	104.276	260.759
2018	98.754	244.160
2019	92.673	226.897
2020	90.028	218.166

Извор: Републички завод за социјалну заштиту према МРЗБСП

Од укупног броја корисника НСП у 2020. години, пунолетни корисници чине 63,8%. У старосној структури пунолетних доминирају одрасли корисници са 74,4%, удео младих је 13,8%, а старијих 11,7%.⁵⁶ Анализа старосне структуре прималаца НСП показује надпросечно учешће деце (36,2%, у односу на 18,4% у укупној популацији) и испод просечно учешће старијих од 65 година (11,7% у односу на 21,1%). Ово је резултат већег сиромаштва деце, али и препрека које смањују доступност помоћи за старије (пре свега земљишни максимум и недовољна информисаност).⁵⁷ Од укупног броја корисника, већина их је радно неспособна (54,7%).

У структури породица корисника НСП према броју чланова у 2020. години доминирају једночлане породице са уделом од 41,8%, а потом двочлане породице са 20,7%.

⁵⁰ Ибид.

⁵¹ Републички завод за социјалну заштиту, Пунолетни у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁵² Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁵³ Ибид.

⁵⁴ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁵⁵ Републички завод за статистику и УНИЦЕФ. 2019. Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у Србији и Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у ромским насељима у Србији, 2019, Извештај о налазима истраживања. Београд, Србија: Републички завод за статистику и УНИЦЕФ

⁵⁶ Републички завод за социјалну заштиту, Пунолетни у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁵⁷ Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2014 – 2017. године, Београд, 2018

Табела 11. Породице које остварују право на НСП, према броју чланова и број лица у породицама, 2020.

	Број породица	Број лица
Једночлане породице	37.626	37.626
Двочлане породице	18.628	37.256
Трочлане породице	10.040	30.120
Четворочлане породице	11.184	44.736
Петочлане породице	6.872	34.360
Породице са шест и више чланова	5.678	34.068

Извор: Републички завод за социјалну заштиту према МРЗБСП

У октобру 2020. године основица за НСП је износила 8.626 РСД, а увећана 10.251 РСД.⁵⁸ За појединца, односно носиоца права, максимални износ помоћи једнак је износу основице, пондер за сваког наредног одраслог члана износи 50% од висине основице (4.391 РСД), а 30% за дете до 18 година (2.634 РСД).

Узимајући у обзир праг ризика од сиромаштва, породице у Републици Србији којима је НСП једини извор прихода добијају за 40% средстава мање од оних која би им била потребна да достигну праг ризика сиромаштва. Адекватност износа НСП није одговарајућа ни са становишта задовољавања основних потреба односно изласка из апсолутног сиромаштва.

Табела 12. Апсолутно сиромаштво, праг ризика од сиромаштва и износи НСП, у РСД, 2020.

	Износи НСП (основно право)	Износи НСП (увећано право)	Линија апсолутног сиромаштва	Праг ризика сиромаштва
Једночлано домаћинство	8.626	10.351	12.695	22.000
Трочлано домаћинство – један одрасли и двоје деце (до 14. год)	-	17.183	25.390	36.520
Четворочлано домаћинство са двоје радно способних одраслих и двоје деце (до 14. год)	18.115	21.738	34.276	46.200

Извор: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, РЗС, МРЗБСП

Удео месечног износа НСП у просечној нето минималној (месечној) заради за појединца који је способан за рад износи 27,5%, док тек породице са седморо деце добијају НСП који достиже износ једне минималне зараде. Такође, важно је напоменути да су ови износи на годишњем нивоу нешто нижи за домаћинства у којима је већина чланова способна за рад, јер она остварују право на НСП само током девет месеци у току календарске године. У случају да је већина чланова неспособна за рад, износ НСП се увећава за 20%, па је износ који добија појединац, неспособан за рад 10.537 РСД, што представља 65% минималне пензије у 2021. години.

Расходи за НСП су 2020. године износили 13,4 милијарди динара (0,24% БДП-а). У односу на 2018. годину удео расхода за НСП се смањује, што је дугогодишњи тренд. Према овом уделу Република Србија спада у земље са средњим нивоом расхода за програме типа минималног дохотка.⁵⁹ Према последњим расположивим подацима Евростата, 2018. године у ЕУ 27 просечан удео за новчана давања која се додељују уз

⁵⁸ Решење о номиналним износима новчане социјалне помоћи, Сл. гласник РС, број 126/2020.

⁵⁹ Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Четврти национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2018 – 2020. године - Нацрт, Београд, 2021

проверу материјалног стања у оквиру функције социјална искљученост неklasификована на другом месту је износио 0,4% БДП-а, док је за Републику Србију тај удео износио 0,3% БДП.⁶⁰

Дечији додаток (ДД) остварује један од родитеља који непосредно брине о детету за прво четворо деце у породици уз проверу материјалног стања, а у школском узрасту право се условљава редовним школовањем. Уређен је Законом о финансијској подршци породици са децом⁶¹. Право на дечији додаток остварују деца најдуже до навршених 20 година живота. Изузетно може се доделити до 26 године детету са сметњама у развоју и детету са инвалидитетом.⁶² Деца из једнородитељских и старатељских породица, добијају увећани износ додатка за 30%, а деца са сметњама у развоју и деца са инвалидитетом, за коју је донето мишљење Интерресорне комисије, као и деца која остварују додаток за помоћ и негу другог лица, а која не користе услуге смештаја, добијају увећани износ ДД за 50%.

Право на дечији додаток у 2020. години је остварило 262.606 деце из 132.296 породица. У протеклих десет година, број деце корисника дечијег додатка смањен је за 31%, док се број породица деце корисника дечијег додатка смањио за 34,4%.⁶³ Општа стопа обухвата деце и младих до 19 година старости, 2020. године износила је 20,7%, што је значајно ниже него претходне године (30,8%⁶⁴). Обухват је значајно нижи за децу и младе средњошколског узраста, због условљавања додељивања права редовним школовањем. Обухват деце из подстандардних ромских насеља је висок. Од укупног броја деце у подстандардним ромским насељима 76,6% прима дечији додаток.⁶⁵ Компликоване административне процедуре и даље су значајна препрека за најсиромашније и мање образоване родитеље, поготово у ромским насељима.⁶⁶

Цензус за остваривање права на дечији додаток виши је него за НСП и од 1. јула 2021. године износи 9.577 РСД по члану домаћинства. Износи дечијег додатка и приходни цензус регуларно се индексирају два пута годишње (1. јануара и 1. јула) индексом потрошачких цена.

Редован дечији додаток од 1. јула 2021. године износи 3.192 РСД, увећани за децу из једнородитељских и старатељских породица (увећање 30%) 4.150 РСД, док увећани ДД за децу која испуњавају услове за повећање по више основа (највише 80%) износи 5.746 РСД.⁶⁷ Истраживања према подацима за 2018. годину показују да цензус омогућава

⁶⁰ База података Евростат,

https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view

⁶¹ Службени гласник РС, број 113/2017, 50/2018, 6/2021 – одлука УС, 51/2021 – одлука УС, 53/2021 – одлука УС и 66/2021.

⁶² Постоје и додатни изузеци који су ближе објашњени у члану 26 Закона о финансијској подршци породици са децом, Службени гласник РС, број 113/2017, 50/2018, 6/2021 – одлука УС, 51/2021 – одлука УС, 53/2021 – одлука УС и 66/2021.

⁶³ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁶⁴ Републички завод за статистику и УНИЦЕФ. 2019. Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у Србији и Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у ромским насељима у Србији, 2019, Извештај о налазима истраживања. Београд, Србија: Републички завод за статистику и УНИЦЕФ

⁶⁵ Ибид.

⁶⁶ Ибид.

⁶⁷ Решење о Номиналним износима права на финансијску подршку породици с децом и цензуси за остваривање права на дечији додаток, 1. јул 2021. доступно на:

https://www.paragraf.rs/statistika/nominalni_iznosi_prava_na_finansijsku_podrsku_porodici_sa_decom_i_cenzusi_za_ostvarivanje_prava_na_deciji_dodatak.html

обухват све деце која су сиромашна по основу критеријума апсолутног сиромаштва, осим ако једно дете старијег узраста (14+) живи у породици са двоје одраслих. Цензус је довољно висок да обухвати и децу у ризику од релативног сиромаштва, ако су сва деца у породици млађег узраста (0-13), као и у случају једнородитељских породица са више од једног детета, независно од узраста.⁶⁸

Расходи за дечије додатке су ниски и значајно нижи од просека ЕУ за ове намене. Издаци за дечији додатак су 2020. године износили 9,9 милијарди РСД,⁶⁹ односно 0,18% БДП, што представља постепено смањење удела у односу на претходне године. Овај удео је значајно нижи него у ЕУ 27, где је 2019. године износио 1% БДП.⁷⁰ Већи удео у БДП-у може се објаснити чињеницом да је у већини земаља ЕУ дечији додатак универзално право.

Новчана давања за децу и особе са инвалидитетом су додатак и увећани додатак за помоћ и негу другог лица. Давања су намењена деци и одраслима који због телесног или сензорног оштећења, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању не могу самостално да обављају основне дневне активности, независно од материјалног положаја.⁷¹ Деца и одрасли са највишим степеном инвалидитета су корисници увећаног додатка за помоћ и негу другог лица. Права се регуларно, по закону индексирају два пута годишње индексом потрошачких цена. Право се може остварити у оквиру система пензијско-инвалидског осигурања када су у питању осигураници и пензионери или у оквиру система социјалне заштите за све остале. Оцена потребе и постојање и степен телесног оштећења утврђују се на основу прописа о пензијском и инвалидском осигурању кроз вештачење стручног органа у систему ПИО фонда. На основу налаза вештачења центар за социјални рад одлучује о праву на додатак за помоћ и негу другог лица и праву на увећани додатак.

У 2020. години права на основни и увећани додатак за помоћ и негу другог лица остварило је укупно 52.629 корисника (8.573 детета и 44.056 пунолетних корисника). Право на основни додатак остварило је 12.007 пунолетних корисника, на увећани 32.049 пунолетних корисника.⁷² У старосној структури пунолетних корисника основног додатка, у 2020. години, доминирају старији корисници са 47,1%. У протеклих пет година, број старијих корисника основног додатка за туђу негу је смањен за 12,3%. Број одраслих корисника основног додатка за негу и помоћ другог лица је у 2020. години порастао за 5,6% у односу на 2016. годину.⁷³ У старосној структури пунолетних корисника увећаног додатка доминирају одрасли са 49,6% и таква дистрибуција је присутна у претходних пет година.⁷⁴ Основни додатак за помоћ и негу другог лица у 2020. години користило је 4.369 деце са сметњама у развоју, а увећани 4.204 детета. У десетогодишњем периоду, број деце која су користила основни додатак за помоћ и негу

⁶⁸ УНИЦЕФ (2021), Опције за унапређење програма новчаних давања са провером материјалног стања, са фокусом на децу.

⁶⁹ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁷⁰ База података Евростата, доступно на <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

⁷¹ Закон о социјалној заштити, Службени гласник РС, број 24/2011

⁷² Републички завод за социјалну заштиту, Пунолетни у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁷³ Ибид.

⁷⁴ Ибид.

другог лица порастао је за 39,4%, док је број деце која примају увећани додатак за помоћ и негу порастао за 33,8%.⁷⁵

Укупни расходи за додатак и увећани додатак за помоћ и негу другог лица достигли су 2020. године приближно 11,4 милијарде РСД (0,21% БДП). Издаци за ову намену у оквиру расхода за дечију заштиту износили су 1,7 милијарди РСД (0,03% БДП).

Месечни износ додатка у 2020. години је износио 10.858 РСД месечно, а увећаног додатка 29,284 РСД. Износ увећаног додатка је био незнатно нижи од нето минималне зараде, која је у просеку износила 30.137 РСД месечно. С обзиром на сврху ове накнаде која је намењена за покриће пропуштене зараде чланова породице који одлуче да остану изван тржишта рада и да брину о детету/особи са инвалидитетом, адекватност увећаног додатка је на одговарајућем нивоу.

Законом о социјалној заштити (2011) ради подршке процеса деинституционализације, уведена је и посебна новчана накнада за родитеље који нису остварили право на пензију, а најмање 15 година су непосредно неговали дете са највишим степеном инвалидитета. Посебна накнада исплаћује се након достизања старосне границе за пензионисање, у виду доживотног месечног примања у висини најниже пензије. У 2020. години основица за исплату је износила око 15 хиљада динара. Ову накнаду користи мање од 554 лица, а расход је у 2020. години износио 102,8 милиона РСД (0,002% БДП).

Једнократна помоћ је помоћ која се обезбеђује лицу које се изненада или тренутно нађе у стању социјалне потребе, као и лицу које се упућује на домски или породични смештај, а које нема средстава да обезбеди одећу, обућу и трошкове превоза неопходне за реализацију смештаја. Једнократна помоћ може бити новчана или у натури, а о обезбеђивању једнократне новчане помоћи и помоћи у натури стара се јединица локалне самоуправе.⁷⁶ Јединице локалне самоуправе могу предвидети и друге врсте материјалне помоћи на својој територији, као што су народне кухиње, субвенције и др.⁷⁷ Поступак за остваривање и исплату једнократне новчане помоћи води центар за социјални рад, а поступак за остваривање шрава на помоћ у натури спроводи орган, организација или служба које одреди ЈЛС.

У буџету Републике Србије обезбеђују се средства за доделу једнократне помоћи у случајевима изузетног угрожавања животног стандарда великог броја грађана.⁷⁸

У складу са Законом о финансијској подршци породици са децом постоје додатни облици финансијске подршке усмерене на подстицање рађања и усклађивање рада и родитељства попут: накнаде зараде, односно накнаде плате за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета, осталих накнада по основу рођења, неге и посебне неге детета и родитељског додатака. Имајући у виду да је циљ ових давања у домену популационе политике (подстицање рађања и усклађивање рада и родитељства), а не политике социјалне заштите, она нису детаљније разматрана у оквиру ове анализе.

⁷⁵ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁷⁶ Закон о социјалној заштити, Службени гласник РС, број 24/2011

⁷⁷ Закон о социјалној заштити, Службени гласник РС, број 24/2011

⁷⁸ Закон о социјалној заштити, Службени гласник РС, број 24/2011

1.2.3. Услуге социјалне заштите

У складу са Законом о социјалној заштити, услуге социјалне заштите су активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву.

Услуге социјалне заштите у Републици Србији обухватају услуге процене и планирања, дневне услуге у заједници, услуге подршке за самостални живот, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, као и услуге смештаја. Услуге су једним делом у надлежности републичког нивоа (услуге процене и планирања, резиденцијални и породични смештај, прихватилишта за жртве трговине људима и становање уз подршку за особе са инвалидитетом, осим у најразвијенијим градовима и општинама), а делом у надлежности локалних самоуправа.

Ближе одреднице услуга, у смислу сврхе и садржаја услуга и корисника одређених услуга, дефинише Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите.⁷⁹

Услуге социјалне заштите у заједници

Услуге социјалне заштите у мандату локалних самоуправа у Србији су неравномерно развијене и недовољно доступне. На ово указују резултати два истраживања о услугама социјалне заштите на локалном нивоу урађена у претходном периоду (Истраживање Републичког завода за социјалну заштиту о услугама пруженим од стране лиценцираних пружаоца у периоду од 2016. до 2020. године и Мапирање услуга социјалне заштите, спроведено од стране Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, а које покрива и лиценциране и нелиценциране пружаоце).

Извештај о услугама социјалне заштите на локалном нивоу које пружају лиценцирани пружаоци услуга указује да је у периоду 2016-2020. године процес лиценцирања остварио позитивне исходе, те да се број лиценцираних пружаоца повећао, што је утицало на повећање доступности и распрострањености лиценцираних услуга.⁸⁰ У периоду 2017 – 2020. године уочене су значајне разлике у територијалној распрострањености и у доступности појединачних услуга. Тренд раста распрострањености видљив је у повећању броја општина у којима је присутна најмање једна услуга социјалне заштите коју пружа лиценцирани пружалац. У протекле четири године број општина без иједне услуге је смањен за 77%. Ипак, у 2020. години у 13 или 8,1% општина се не пружа ниједна услуга социјалне заштите на локалном нивоу од стране лиценцираних пружалаца.⁸¹ У складу са тим, неопходно је обезбедити додатну подршку и извршити утицај на преостали број општина које немају услуге, поготово на осам општина које у читавом посматраном периоду нису имале ниједну услугу.

Услуга Помоћ у кући је са просечним присуством у 112 општина најраспрострањенија и најдоступнија услуга у читавом периоду са највећим бројем пружалаца и највећим бројем корисника. У 2020. години ова услуга присутна је у две трећине општина у Србији и детаљнија анализа географске распрострањености општина у којима недостаје услуга помоћи у кући омогућила би доношење ефикасних одлука за попутно покривање територије РС овом услугом. Друга услуга по распрострањености и доступности је Лични пратилац. У посматраном периоду, присутна је у половини општина у Србији. Услуга

⁷⁹ Службени гласник РС, број 42/2013, 89/2018 и 73/2019

⁸⁰ Републички завод за социјалну заштиту, Извештај о услугама социјалне заштите на локалном нивоу које пружају лиценцирани пружаоци услуга, 2016-2020, РЗСЗ, Београд, 2022.

⁸¹ Ибид.

Дневни боравак за особе са инвалидитетом, трећа по распрострањености, присутна је само у трећини, односно 34,2% општина у Србији. Услуге Прихватилиште, Становање уз подршку, Сврестиште и Предах смештај су слабо распрострањене и у периоду 2017 - 2020. године покривају у просеку између 0,2 - 2,8% општина.⁸²

Према налазима Мапирања услуга социјалне заштите у мандату ЈЛС, претходних година није остварен значајан помак у сфери развоја услуга социјалне заштите које обезбеђују ЈЛС. Број општина и градова у којима се услуге пружају, укупно издвојена средства, па и број корисника готово су остали непромењени претходних година. Године 2018, 137 од 145 општина и градова у Републици Србији је обезбеђивало неку од услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС.⁸³ Приближно петина ЈЛС обезбеђује само једну услугу, махом помоћ у кући за старе и одрасле. Разноврсније и комплексније услуге које су усмерене на већи број корисничких група, присутне су једино у појединим већим градовима, док преовлађују општине са две, три успостављене услуге. У 8 јединица локалне самоуправе у 2018. години није пружана ниједна услуга социјалне заштите⁸⁴, а још десетак општина се може суштински додати овој групи, ако се узму у обзир веома мали број корисника и ниски расходи. Код ЈЛС које су пружале услуге, треба узети у обзир да нису све евидентираније услуге пружане континуирано током целе године. Искуства у спровођењу децентрализације у систему услуга социјалне заштите су веома разнолика и постоји веома велика диспропорција у пружању услуга социјалне заштите, што значи да грађани и грађанке у појединим срединама немају приступ услугама које грађани у другим срединама имају.⁸⁵ Увођењем наменских трансфера евидентиран је раст средстава која се издвајају за услуге социјалне заштите у надлежности локалних власти (у 2018. је издвојено милијарду динара више у односу на 2015. годину). Међутим, пораст средстава није довео до тога да се у свим локалним самоуправама обезбеди бар једна услуга социјалне заштите. Такође, није дошло ни до повећања броја корисника услуга током 2018. године. Број корисника је током година, почевши од 2012. године, био сличан и износио је око 25.400 корисника просечно месечно.⁸⁶ Доступност услуга у заједници остаје важан предуслов и за превенцију институционализације и за подршку природној породици, поготово за децу за инвалидитетом и за старе.

Укупни расходи за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС су мали, иако су увећани за око милијарду динара у односу на 2015. годину. Укупни расходи за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС износили су приближно 3,65 милијарди динара (0,07% БДП) у 2018. години.⁸⁷ Поред највећих градова (Београд и Нови Сад) који су издвајали 1,2%, односно 1,7% својих буџета за ове намене, приоритет услугама социјалне заштите дали су град Чачак и поједине мање општине са издвајањима од око 2,5% Бојник, Блаце, Бела Паланка, Чока, Црна Трава и Бабушница, које углавном спадају у групу најнеразвијенијих општина. Највиши расходи за услуге забележени су у

⁸² Ибид.

⁸³ Матковић, Г., Страњаковић, М., Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, Београд, 2020.

⁸⁴ Босилеград, Гацин Хан, Озаци, Пожега, Сврљиг, Трговиште, Уб и Житорађа

⁸⁵ Матковић, Г., Страњаковић, М., Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, Београд, 2020.

⁸⁶ *Ex-post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

⁸⁷ Матковић, Г., Страњаковић, М., Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, Београд, 2020.

Београду, готово 1,26 милијарди динара, што представља више од трећине укупних расхода за ове намене у Републици Србији.⁸⁸

Две најраспрострањеније услуге обухватају две трећине корисника и расхода. Међу услугама најраспрострањеније су дневне услуге у заједници и то помоћ у кући за старе и одрасле (у 123 ЈЛС), лични пратилац детета (76 ЈЛС) и дневни боравци за децу са сметњама у развоју и са инвалидитетом (у 68 општина и градова). Ове три услуге обухватају преко 18.800 корисника и две трећине укупних расхода за услуге социјалне заштите на локалном нивоу у Републици Србији (преко 2,7 милијарди РСД, 0,05% БДП).⁸⁹

Остале услуге су обезбеђене у малом броју општина и градова. Поједине услуге као предах и свратиште успостављене су у свега неколико јединица локалних самоуправа, а поједине, нпр. саветовалишта присутне су пре свега у већим градовима.

Заштита особа са инвалидитетом и лица којима је неопходна дуготрајна нега

Заштита особа са инвалидитетом је доминантно обезбеђена кроз услугу домског смештаја. Помаци начињени у обезбеђивању услуга подршке за самостални живот за ову групу угрожених су веома мали.

Услуга смештаја је најзаступљенија услуга социјалне заштите. Услугу смештаја је у 2020. години у оквиру јавног сектора користило 21.073 корисника. Према подацима установа за смештај, на дан 31.12.2020. укупно 15.236 пунолетних особа са инвалидитетом је користило услуге домског смештаја: 66,2% је смештено у установе за одрасле и старије, а 25,5% у установе специјализоване за смештај одраслих са инвалидитетом.⁹⁰ Петогодишњи тренд показује повећање броја пунолетних особа са инвалидитетом на смештају 7,4%, што је делом последица пораста броја пружалаца ове услуге у истом периоду.⁹¹

За услугу породичног и домског смештаја из националног буџета је 2020. године издвојено 6,8 милијарди РСД (0,12% БДП).

У 16 јавних установа за смештај одраслих и старијих са менталним, интелектуалним, телесним или сензорним тешкоћама током 2020. године боравило је 4.241 корисника. Највећи број корисника је са менталним (47,3%) и интелектуалним тешкоћама (26,9%), 32,7% корисника је институционализовано више од 20 година, а готово три четвртине корисника (73%) је лишено пословне способности.⁹² Услови у овим институцијама су и даље незадовољавајући, што је забележено и у последњем извештају Европске комисије за 2021. годину.⁹³ У анализи стања недавно усвојене Стратегије

⁸⁸ Ибид.

⁸⁹ Ибид.

⁹⁰ Републички завод за социјалну заштиту, Пунолетни у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁹¹ Ибид.

⁹² Републички завод за социјалну заштиту, Извештај о раду установа социјалне заштите за одрасле и старије са менталним, интелектуалним, телесним или сензорним тешкоћама за 2020. годину, Београд, 2021.

⁹³ Европска комисија, Радни документ Комисије - Република Србија - Извештај за 2021. годину, Стразбур, 19.10.2021. доступно на:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF

деинституционализације⁹⁴ се наводи да није успостављен плански приступ трансформацији ових установа, и да не постоји јасан стратешки правац деинституционализације одраслих особа са интелектуалним и менталним тешкоћама.

Иако Закон о социјалној заштити омогућава да се услуга становања уз подршку за особе са инвалидитетом финансира из буџета Републике Србије, осим у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека, услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом су веома слабо заступљене па је тако у 2020. години било само 4 лиценцирана пружаоца и само је 21 пунолетна особа са инвалидитетом користила ове услуге.⁹⁵

Услуге за дуготрајну негу су недовољно доступне, а систем за дуготрајну негу је сегментиран и доминантно се ослања на новчана давања и накнаде. Један од великих изазова у унапређивању система социјалне заштите у Републици Србији представља и сегментираност дуготрајне неге, неповезаност новчаних давања са услугама и недовољна доступност услуга за дуготрајну негу. Новчана давања/накнаде за дуготрајну негу се делом остварују у оквиру система социјалне заштите, а делом у оквиру пензијско-инвалидског осигурања и намењена су корисницима који због болести или инвалидности не могу самостално да обављају основне дневне активности, независно од материјалног положаја.⁹⁶

Изражена је потреба за комбиновањем здравствених и социјалних услуга. Услуге за дуготрајну негу у заједници које углавном пружају подршку за дневне активности још увек су недовољно развијене и доступне, а палијативна нега пре свега постоји у оквиру домске заштите, док се у здравственом систему тек успоставља. Изазов је и повезивање давања са одговарајућим услугама и интегрисано пружање социјалних и здравствених услуга, што је посебно значајно за кориснике дуготрајне неге, али и за особе са менталним тешкоћама. Очекује се да, у условима старења становништва и продужења очекиваног трајања живота старијих од 65 година и даљих промена породичних модела, тражња за комбинованим здравственим и социјалним услугама значајно порасте. Иако Закон о социјалној заштити предвиђа могућност оснивања социјално-здравствених установа или организационих јединица за кориснике којима је потребно и социјално збрињавање и стална здравствена заштита и надзор (члан 60), до сада ни једна установа није добила овај статус.⁹⁷

Породично-правна заштита и заштита деце

Према члану 20 Конвенције о правима детета, свако дете које привремено или трајно не живи, или у његовом најбољем интересу није да живи са својом породицом треба да има обезбеђену посебну заштиту и подршку државе. С обзиром да је на дан 31.12.2020. године укупно 5.837 деце смештено у оквиру система социјалне заштите, односно не живи у својој породици те да стопа деце континуирано расте, пред државом је стално

⁹⁴ Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2022. до 2026. године усвојена је на седници Владе Републике Србије 20. јануара 2022., документ је доступан на: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/606175>

⁹⁵ Републички завод за социјалну заштиту, Пунолетни у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁹⁶ Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Четврти национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2018 – 2020. године - Нацрт, Београд, 2021

⁹⁷ Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Четврти национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2018 – 2020. године - Нацрт, Београд, 2021

присутан изазов да обезбеди одговарајућу заштиту и подршку овој групи деце.⁹⁸ Број деце на домском смештају у периоду од 2011. до 2020. године смањено се за 42,1%, док је број деце на породичном смештају у истом периоду порастао за 14,5%. Ово су позитивне тенденције које указује на потребу унапређења подршке породици и развоја услуга за подршку породици, услуга предаха и саветодавно-терапијских услуга.⁹⁹

И даље постоји потреба за јачањем подршке породичним капацитетима како би се превенирало измештање деце из породице и омогућио правилан развој у породичном окружењу уз увођење услуге интензивне подршке породицама у ризику од измештања деце и трансформацију постојећих капацитета домова за смештај деце у центре за децу, младе и породицу. У сфери подршке природној породици деце са инвалидитетом наглашена је потреба за ширењем услуга у заједници, посебно оних које подржавају укључивање у редовни образовни систем.

Број деце под старатељском заштитом се не смањује. На дан 31.12.2020. године било је 4.499 деце према којима је примењена „стална“ старатељска заштита. Као најчешћи разлог примене старатељске заштите код нових корисника у 2020. години ЦСР наводе лишење родитељског права, односно пословне способности (63,9%). У хранитељским породицама или код сродника смештено је 89,2% деце. У 2020. години је за 10,9% више деце смештено у сродничке породице (без накнаде) него у 2018. години. У укупном броју деце под старатељством, у 44,8% случајева ЦСР непосредно врши улогу старатеља. Удео стручних радника ЦСР као старатеља је континуирано висок и не мења се значајно протекле три године.¹⁰⁰ Што се тиче деце под привременом старатељском заштитом, у току године је донето 4.224 решења о примени ових мера, а најчешћи разлози су спреченост родитеља да врше родитељску дужност и неадекватно родитељско старање. У протекле три године није било значајнијих промена у погледу броја деце под привременом старатељском заштитом.

ЦОР 5.2 предвиђа елиминисање свих облика насиља над женама и девојчицама у јавној и приватној сфери, укључујући трговину људима, сексуалне и друге облике експлоатације. Налази истраживања које је предводио ОЕБС указују на то да је свака десета жена старости 18-74 година доживела физичко, сексуално или психолошко насиље од стране партнера током 12 месеци који су претходили истраживању 2018. године.

Број пријава за физичко насиље центрима за социјални рад је у знатном порасту последњих десет година код свих старосних група корисника, а тренд повећања је присутан и код психичког насиља. У 2020. години укупан број пријава за све старосне категорије износио је 36.656 што је у односу на 2011. годину више за 328,5%. Удео пунолетних корисника у укупном броју пријава насиља у 2020. години износи 77,2%.¹⁰¹ У односу на врсту насиља, у 2020. години доминирају пријаве за психичко и физичко насиље са 49,5% и 47,9% респективно, док је удео економског и сексуалног насиља знатно мањи: удео економског насиља износи 2,1%, а сексуалног 0,5%.

У 2020. години ЦСР је предузео укупно 28.213 поступка у циљу заштите пунолетних жртава насиља у породици од којих се 77,6% односи на материјалну, правну или стручно саветодавну подршку. Пружање материјалне, правне или стручно саветодавне подршке

⁹⁸ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

⁹⁹ Ибид.

¹⁰⁰ Ибид.

¹⁰¹ Републички завод за социјалну заштиту, Пунолетни у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

је најприсутнији вид подршке жртвама насиља у ЦСР у последње три године, а у односу на 2018. годину порастао је за 9,5%.

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту број пријава насиља у породици над децом евидентираних од стране ЦСР у току 2020. године износио је 8.365. У односу на 2011. годину број пријава насиља над децом је у 2020. години повећан за 140,6%. Према врстама насиља у 2020. години са 40% доминирају пријаве због емоционалног насиља над децом. У ЦСР је у 2020. години евидентирано: 2.685 пријава занемаривања детета, 2.121 пријава физичког насиља, 193 пријаве сексуалног насиља и 23 пријаве економског насиља.¹⁰²

Међу поступцима које су у 2020. години ЦСР предузимали у циљу заштите деце у случајевима насиља у породици, 66,7% поступака и мера односи се на мере и интервенције из домена рада ЦСР: пружање материјалне, правне или стручно саветодавне подршке и помоћи детету и родитељу у ЦСР.

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, наведеним у извештају Пунолетни у систему социјалне заштите у 2020. години идентификовано је 57 жртава трговине људима, што представља повећање од 46,2% у односу на претходну годину. Од укупног броја жртава 57,9% су пунолетна лица. Највећи број жртава (57,6%) је женског пола. Доминирају сексуална (42,4%) и радна експлоатација (27,3%). У 2020. години само један лиценциран пружалац је пружао услугу становања уз подршку и то за 11 жена жртава трговине људима.¹⁰³

У 2020. години на евиденцији Центра за заштиту жртава трговине људима било је укупно 155 деце. У полној структури доминирају девојчице са 76,1%. У петогодишњем периоду забележен је тренд пораста броја деце жртава трговине људима од 38,4%. Доминантан облик експлоатације у 29,2% случајева је сексуална експлоатација, следи принудни брак са 25% и вишеструка експлоатација са 20,8%.¹⁰⁴

Влада Републике Србије 2021. године усвојила је Стратегију за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021–2025. године, чији је општи циљ обезбеђење ефикасне превенције и заштите од свих облика родно заснованог насиља према женама и девојчицама и насиља у породици и развијање родно одговорног система услуга подршке жртвама насиља.¹⁰⁵ Тренутно је у току процес израде акционог плана за спровођење ове стратегије. Тиме је држава спровела важну активност у остваривању ЦОР 5.1 који предвиђа окончање свих облика дискриминације жена и девојчица и прати напредак на основу развоја правних оквира који промовишу, спроводе и прате родну равноправност.

ЦОР 5.3 предвиђа елиминисање свих штетних пракси као што су дечији, рани и присилни бракови. Извештај РЗС о напретку у остваривању ЦОР за 2021. годину указује на значајно удаљавање од циља због пораста раних бракова. Наиме, повећан је удео жена старости 20-24 године које су први пут ступиле у брак или ванбрачну заједницу пре 15. године (са 0,3% у 2014. на 1,2% у 2019. години) као и оних које су ступиле у брак пре 18. године (са 3,2% у 2014. на 5,5% у 2019. години). Проблем дечјих бракова и даље је

¹⁰² Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

¹⁰³ Републички завод за социјалну заштиту, Пунолетни у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

¹⁰⁴ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

¹⁰⁵ Службени гласник РС, број 47/2021.

веома изражен у ромским насељима како указују подаци Истраживања вишеструких показатеља (MICS).

У 2020. години ЦСР су евидентирали укупно 141 дете жртву дечијег брака. Преовлађују деца узраста 16-17 година са 60,3%. Удео девојчица је 95%, а евидентирано је и седам дечака. Према националној припадности деце жртава дечијег брака, доминантно се ради о Ромима у 57,4% случајева, а 28,4% деце су српске националности.¹⁰⁶

У свом раду ЦСР се воде Инструкцијом о начину рада центра за социјални рад – органа старатељства у заштити деце од дечијих бракова.¹⁰⁷

ЦОР 16.2 предвиђа окончање злоупотребе, експлоатације, трговине и свих облика насиља и тортуре над децом, а налази на основу праћења остваривања ЦОР указују да је у овом погледу забележено умерено удаљавање од циља у периоду 2014-2019. због повећања броја жртава.

Влада Републике Србије усвојила је Стратегију за превенцију и заштиту деце од насиља за период од 2020. до 2023. године¹⁰⁸ у којој су дечији, рани и принудни брак препознати као облици насиља који представљају грубо кршење права детета. Стратегија, такође, дефинише злоупотребу дечијег рада. Злоупотребом дечијег рада сматра се онај рад детета, који је ментално, психички, социјално и морално опасан и штетан за дете и који утиче на образовање детета тако што онемогућава дете да похађа школу, обавезује дете да напусти образовање пре времена или принуђује дете да похађа школу под изузетно тешким условима, укључујући и најгоре облике дечијег рада према Конвенцији Међународне организације рада број 128.¹⁰⁹

Током 2021. године евидентирано је укупно 39 новоидентификоване деце жртава злоупотребе дечијег рада, и то 25 дечака и 14 девојчица,¹¹⁰ што је значајно више него 2020. године када је у ЦСР евидентирано је укупно деветоро деце жртава злоупотребе дечијег рада.¹¹¹ Ово повећање резултат је бољег праћења и препознавања злоупотребе дечијег рада, као и подигнуте пажње стручњака за ову тему. Док су 2020. године сва деца жртве била ромске националности, 2021. године за 6 деце нема података о националности, 3 деце је српске националности, а 30 деце је ромске националности. Посматрано у трогодишњем периоду, доминантан починилац злоупотребе дечијег рада су родитељи, а најчешће мере породично-правне заштите које су ЦСР предузимали су превентивни надзор, те покретање поступка за лишење родитељског права и измештање детета из породице.¹¹²

¹⁰⁶ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

¹⁰⁷ Доступно на <https://www.savetzapravadeteta.gov.rs/doc/dokumenta/Deciji-Brakovi-Instrukcija,maj2019.pdf>

¹⁰⁸ Службени гласник РС, број 80/2020.

¹⁰⁹ Стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља за период од 2020. до 2023. године, Службени гласник РС, број 80/2020.

¹¹⁰ Извештај о злоупотреби дечијег рада за период 01.01.2021-31.12.2021. године, Републички завод за социјалну заштиту

¹¹¹ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

¹¹² Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

У складу са мерама поменуте Стратегије, донет је План заштите деце у уличној ситуацији¹¹³ од насиља, занемаривања и искоришћавања у Републици Србији.¹¹⁴ Циљ Плана заштите јесте обезбеђивање брзе и ефикасне интерсекторске сарадње у заштити деце у уличној ситуацији, која могу бити у ризику да постану жртве насиља, занемаривања и искоришћавања, као и пружање помоћи, подршке и обезбеђивање алтернатива за зависност деце која живе и/или раде на улици од улице. У складу са својим надлежностима, ЦСР треба да:

- пружају континуирану помоћ и подршку деци у уличној ситуацији применом мера из своје надлежности,

- деци у уличној ситуацији без родитељског старања обезбеђују примену мере старатељске заштите и алтернативну бригу о детету и

- након благовремене и целовите процене стања и потреба детета, породичних и сродних односа, предузме мере грађанскоправне и кривичноправне одговорности против родитеља који су злоупотребили родитељско право или грубо занемарили родитељске дужности.

У послове заштите малолетника спадају и рад са малолетницима са проблемима у понашању и малолетници у сукобу са законом. Малолетници са проблемима у понашању јесу малолетници са проблемима у понашању у школи, са родитељима, старатељима и заједницом, и малолетници који својим понашањем угрожавају себе и околину; малолетници који се суочавају са тешкоћама због злоупотребе алкохола, дроге или других опојних средстава и малолетници који нису починили кривична дела нити прекршаје. Малолетници у сукобу са законом (Кривични и Прекршајни закон) јесу малолетници који су у контакту са кривично-правним системом због сумње, оптужбе или осуде да су починили кривично дело.¹¹⁵

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту током 2020. године евидентирано је 14.270 малолетника са проблемима у понашању и у сукобу са законом (8.373 малолетника који су у сукобу са законом и 5.897 малолетника са проблемима у понашању). Петогодишњи тренд указује на смањење од 3,1%. Од укупног броја малолетника, евидентирано је 2.549 деце до 14 година и 11.721 малолетника старијих од 14 година. Као и претходне године, највећи удео у укупном броју чине малолетници узраста 16 – 17 година који износи 60,1%.¹¹⁶

Истраживање Покрајинског завода за социјалну заштиту о изазовима и тешкоћама у раду са децом са поремећајем у понашању указује да се као најчешћа пракса центара за социјални рад у раду са децом са поремећајем у понашању издвајају интервенције у виду саветодавног рада са дететом и породицом и заступања и посредовања код других институција и организација – ове интервенције су евидентирани код 92% од укупног броја деце са поремећајем у понашању. У знатно мањем обиму, али следеће по заступљености јесте упућивање на дневне услуге у заједници и саветодавно - терапијске и социјално - едукативне услуге, што је евидентирано код 54% деце са поремећајем у

¹¹³ Деца у уличној ситуацији су деца узраста до 18 година чији живот и/или рад зависи од улице, где бораве сама, са вршњацима или породицом, затим деца која периодично живе и/или раде улици и деца која не живе и не раде на улици, али редовно праве друштво својим вршњацима, браћи и сестрама или породици.

¹¹⁴ План је доступан на <https://www.savetapravadeteta.gov.rs/doc/dokumenta/Plan-zastite-dece-u-ulicnoj-situaciji-od-nasilja-zanemarivanja-i-iskoriscavanja-u-Republici-Srbiji.pdf>

¹¹⁵ Републички завод за социјалну заштиту, Деца у систему социјалне заштите у 2020. години, Београд, 2021.

¹¹⁶ Ибид.

понашању. За 23% деце су изречене васпитне мере, а за приближно 9% васпитни налози.¹¹⁷¹¹⁸

Породице у кризи су породице које због сиромаштва, незапослености, необразованости, инвалидитета или болести, сметњи у развоју, проблема у понашању деце, поремећених породичних односа, недостатака или неадекватне социјалне мреже и других разлога, нису у стању да обезбеде адекватне услове за безбедан развој детета. Породице које по својим карактеристикама спадају у корисничку групу породица у кризи су:

- породице са поремећеним породичним односима - хетерогена група породица у којима су односи поремећени из различитих разлога,
- породице у којима се родитељи споре око вршења родитељског права,
- породице у којима је најбољи интерес детета угрожен или права и безбедност деце нису довољно осигурани.¹¹⁹

Ове породице постају корисници ЦСР на различите начине: путем пријава које могу упутити чланови породице, институције из различитих система, грађани или ЦСР по службеној дужности.¹²⁰

Од укупног броја деце на евиденцији ЦСР, удео деце из породица у којима се родитељи споре око вршења родитељског права у 2020. години износи 14,1%. У односу на врсту поступака у којима је ЦСР на захтев суда одлучивао о заштити права детета, континуирано доминирају поступци који се тичу вршења родитељског права.¹²¹

У погледу врста саветодавног усмеравања највећи број интервенција у 2020. години, 61.609 или 67,2% је пружено корисницима којима је неопходна помоћ у циљу савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварању услова за задовољавање основних животних потреба. Значајно мање интервенција, 17,2% се односило на помоћ у сређивању брачних и породичних односа, те помоћ у васпитању и развојним проблемима деце са 15,6%.¹²²

1.2.4. Институционални капацитети система социјалне заштите

Центри за социјални рад (ЦСР) су јавне службе чији је оснивач јединица локалне самоуправе. Поред обављања послова поверених од стране оснивача, центар за социјални рад обавља послове поверене од стране Републике Србије који у укупном обиму послова центра за социјални рад имају удео од око 70%.¹²³ Центри за социјални рад као поверене послове у вршењу јавних овлашћења обављају процену потреба и снага корисника и ризика по њега, као и процену старатеља, хранитеља и усвојитеља, планирају пружање услуга социјалне заштите, доносе одлуке о правима на материјална давања и коришћење услуга социјалне заштите, воде прописане евиденције и чувају

¹¹⁷ Подаци се односе на АП Војводину. Уколико је пракса поступања ЦСР усклађена на територији целе Републике Србије, учесталост употребе појединих метода рада и мера вероватно је слична и у целој РС.

¹¹⁸ *Деца са поремећајем у понашању у систему социјалне заштите у АП Војводини – изазови и тешкоће у заштити*, Покрајински завод за социјалну заштиту, Нови Сад, 2021

¹¹⁹ Републички завод за социјалну заштиту, *Деца у систему социјалне заштите у 2020. години*, Београд, 2021.

¹²⁰ Ибид.

¹²¹ Ибид.

¹²² Ибид.

¹²³ Анализа ефеката Закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити. Доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/javni-poziv-za-ucescu-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti>

документацију корисника. Такође, у складу са Породичним законом ЦСР обављају и посао органа старатељства.¹²⁴

У укупно 141 ЦСР на целој територији Републике Србије, 31.12.2020. године било је 2.602 запослених на неодређено време. У протеклом периоду (од 2014. године) уочљив је процес смањења броја запослених у овим институцијама, уз константан раст броја корисника. У протеклих 7 година, број запослених у ЦСР смањен је за 18%, истовремено се број корисника повећао за 6,5%.¹²⁵ Послове стручног рада је на дан 31.12.2020. године обављао 1.671 запослени на неодређено време. У 2020. години је 13,6% мање стручних радника него у 2015. години.¹²⁶ Од укупно 1.671 стручног радника у 2020. години 1.037 ради на пословима вођења случаја, 115 обавља послове супервизије, док је 108 радника обављало и послове супервизије и вођења случаја. Друге стручне послове обављало је 411 радника (од тога 59,6% чине правници).¹²⁷

Поређењем укупног броја корисника социјалне заштите на евиденцији центара за социјални рад, којих је у 2020. години било укупно 727.087, и броја стручних радника запослених за стално у центрима за социјални рад долазимо до броја од 435 корисника по једном стручном раднику. Посебно забрињава чињеница што вредност овог индикатора расте последњих седам година, што није у складу са предвиђеним нормативима, односно Правилником о организацији, стандардима и нормативима рада центара за социјални рад.¹²⁸

Додатни проблем је то што нормативи не рефлектују промену проблема и улога које ЦСР добија. Уопштено говорећи, ЦСР доста времена проводе у бирократским процесима, а немају капацитет за рад са корисницима. Уочљив је проблем недовољног броја водитеља случајева, који због различитих административних послова којима су оптерећени немају довољно времена и пажње да се баве корисницима у систему социјалне заштите. Неопходно је редефинисање садржаја стручних послова у социјалној заштити у складу са међународним стандардима, што подразумева нормирање максималног броја случајева које обавља водитељ случаја (као заштитни механизам од преоптерећености), уз увођење стандарда као свеобухватног система управљања радним оптерећењем, те минимизирање непотребног радног оптерећења кроз смањење административних послова.

Према истраживању Оптерећености водитеља случајева у ЦСР, они су оптерећени са просечно 117 случајева са којима истовремено раде у току једног месеца. Нема сумње да се ради о превисоком просечном оптерећењу те да у таквим околностима и постојећем организационом оквиру водитељи не могу да обаве посао који им је поверен. Шта више, повећавањем броја додељених случајева по водитељу, повећава се и број случајева на којима није рађено. Чак једна трећина додељених случајева није започета управо због превисоког укупног броја случајева којима је водитељ задужен. Утврђени просечан број случајева је неопходно смањити како би се избегли негативни ефекти по корисника, стручне раднике и ЦСР.¹²⁹

¹²⁴ *Ex-post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

¹²⁵ Републички завод за социјалну заштиту, Извештај о раду центара за социјални рад за 2020. годину, Београд, 2021.

¹²⁶ Ибид.

¹²⁷ Ибид.

¹²⁸ Службени гласник РС, бр. 59/2008, 37/2010, 39/2011 – др. правилник, 1/2012 – др. правилник, 51/2019 и 12/2020.

¹²⁹ Огњановић, М., Дакић, Б., Поповић, Ј., Јовић, С., Оптерећеност водитеља случајева у центрима за социјални рад у Србији, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2020.

Према истом истраживању, примењујући актуелну праксу у тренутку истраживања, водитељи случаја су истовремено могли да раде са 71 случајем у току једног месеца. Уколико би се применила сазнања о броју случајева са којима водитељ истовремено може да ради, број водитеља случаја у ЦСР би требао да се увећа за 700 додатних професионалаца.¹³⁰

Уколико овом проблему додамо и чињеницу да центре за социјални рад карактерише изразита хетерогеност послова који су им поверени, те да ове организације у оквиру својих надлежности спроводе 189 поступака примењујући 25 програма који се темеље на процени водитеља случаја, планирању адекватних видова подршке и даљој имплементацији, јасно је да је неопходно сагледати и додатне елементе који утичу на стручни рад. Одређивање стандарда би требало да буде компонента свеобухватнијег система управљања радним оптерећењем које би подразумевало периодичне корекције, на основу спроведених годишњих мерења, али и додатних евалуација ефеката усмерених на позитивну промену код корисника и пословних процеса који се одвијају у ЦСР. На овај начин би се допринело успостављању одговарајућег радног оптерећења у средњем року.¹³¹

Како би се унапредио систем социјалне и породично правне заштите у Републици Србији неопходно је унапређивати услуге процене и планирања, јачати капацитете ЦСР и интегралну и међусекторску сарадњу како би се на адекватан начин целовито сагледале и решавале потребе и проблеми корисника.¹³² Интегрисана подршка ЦСР је посебно важна за кориснике из вишеструко ризичних група као што су Роми, једнородитељске породице, деца са комплексним сметњама у развоју, жртве породичног насиља, итд. ЦСР и пружаоци услуга социјалне заштите, могу да трајно унапреде положај најсиромашнијих и најугроженијих само повезивањем са институцијама у другим секторима и невладиним организацијама, како на локалном, тако и на националном нивоу.

Заводи за социјалну заштиту (републички и покрајински) су, према Закону о социјалној заштити, основани за обављање развојних, саветодавних, истраживачких и других стручних послова. У складу са Законом о социјалној заштити, заводи обављају следеће послове за територију за коју су основани (члан 163. и 164): прате квалитет стручног рада и услуга у установама социјалне заштите (изостала је надлежност над другим пружаоцима услуга¹³³), пружају стручну (супервизијску) подршку ради унапређења стручног рада и услуга социјалне заштите, развијају систем квалитета у социјалној заштити, координирају развој стандарда услуга и предлажу надлежном министарству унапређење постојећих и увођење нових стандарда, развијају и реализују моделе супервизијске подршке у установама социјалне заштите и код пружалаца услуга социјалне заштите, предлажу план развоја кадрова с планом приоритетних програма обуке у социјалној заштити министарству надлежном за социјалну заштиту, развијају базе података од значаја за систем социјалне заштите и др.¹³⁴

Поред наведених послова, Републички завод за социјалну заштиту у складу са чланом 165 Закона о социјалној заштити обавља стручне и организационе послове у поступку акредитације програма обуке, односно програма пружања услуга којим се обезбеђује

¹³⁰ Ибид.

¹³¹ Огњановић, М., Дакић, Б., Поповић, Љ., Јовић, С., Оптерећеност водитеља случајева у центрима за социјални рад у Србији, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2020.

¹³² *Ex-post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

¹³³ До ступања на снагу Закона о социјалној заштити (2011) заводи су реализовали и надзор над пружаоцима услуга социјалне заштите, док је Закон ову функцију вратио надлежном министарству.

¹³⁴ Закон о социјалној заштити, Службени гласник РС, број. 24/2011.

стручно усавршавање стручним радницима и стручним сарадницима у установама социјалне заштите и пружаоцима услуга социјалне заштите. Додатно, Републички завод за социјалну заштиту је и одговоран произвођач званичне статистике социјалне заштите на основу Закона о званичној статистици¹³⁵.

Као један од значајнијих задатака завода у погледу подизања квалитета јесте пружање супервизијске подршке пружаоцима услуга социјалне заштите. На овај начин заводи директно утичу на успостављање и одрживост квалитета услуга. Треба разликовати супервизијску подршку коју заводи пружају од супервизијске подршке и супервизијских послова који се обављају у центрима за социјални рад. Супервизијске послове у ЦСР обављају стручни радници који испуњавају услове прописане Правилником о стручним пословима у социјалној заштити¹³⁶. Према Правилнику, супервизијом се обезбеђује професионална подршка и стручно усавршавање стручним радницима на основним и специјализованим пословима у социјалној заштити, како би реализовали стручне задатке, унапредили квалитет услуга за кориснике и развили знања, компетенције и могућности да преузму одговорност за сопствену праксу. Свакако овај вид подршке остварује утицај на побољшање квалитета стручног рада. Са друге стране, супервизијска подршка коју реализују заводи је усмерена на организације социјалне заштите или центре за социјални рад. Овај процес је обухватнији од послова које обавља супервизор у ЦСР и усмерен на све стручне раднике у организацијама социјалне заштите, као и на супервизоре у ЦСР.¹³⁷

Налази *Ex-post* анализе Стратегије развоја социјалне заштите указују да су капацитети локалних самоуправа често недовољни за делотворно и ефикасно спровођење реформи у области социјалне заштите. Укупни институционални капацитети за спровођење планираних политика на локалном нивоу нису довољно развијени. Јединице локалне самоуправе скоро да нису предузеле активности у планском управљању социјалном заштитом на локалном нивоу. Интегрални приступ у идентификовању потреба и планирању услуга у заједници је изостао. На основу доступних података може се закључити да се област социјалне заштите не налази међу приоритетима при креирању локалних јавних политика.¹³⁸ Већина локалних самоуправа није донела планска документа у области социјалне заштите, иако Закон о социјалној заштити изричито предвиђа њихово доношење. Јачање капацитета локалних самоуправа за израду стратешких планова, укључујући и фазу мониторинга и евалуације треба поставити као један од приоритета на коме интензивно треба радити у наредном периоду.¹³⁹ Додатно, капацитети јединица локалних самоуправа су ограничени и у погледу јавних набавки у систему услуга социјалне заштите и задовољења потребе за ефективним продужавањем времена пружања услуга социјалне заштите у заједници на целу годину у континуитету.

Имајући у виду званичан став Владе Републике Србије да је приступање Србије Европској унији један од приоритета у наредном периоду, неопходно је у овире процеса приступања припремати и институционалне капацитете за приступ и коришћење средстава и фондова ЕУ. У погледу доступности услуга социјалне заштите у мандату јединица локалне самоуправе, треба истаћи да и даље постоје ЈЛС које нису обезбедиле ни једну од услуга социјалне заштите из њихове надлежности. Након 13 година од доношења претходне Стратегије (2005) и седам година од усвајања Закона о социјалној заштити (2011) у чак осам ЈЛС није обезбеђена ни једна од локалних услуга социјале

¹³⁵ Службени гласник РС, број 104/2009.

¹³⁶ Службени гласник РС, број 1/2012.

¹³⁷ *Ex-post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

¹³⁸ Ибид.

¹³⁹ Ибид.

заштите.¹⁴⁰ Разлози за то се могу потражити у великим разликама у погледу величине ЈЛС, различитим демографским карактеристикама и економским потенцијалима. Закон о социјалној заштити једино је уважаио различите економске потенцијале за чије уједначавање је предвидео механизам наменских трансфера. Такође, на овај изазов би се могло одговорити успостављањем сарадње више ЈЛС и удруживањем ресурса у погледу успостављања међуопштинских услуга. Иако је Закон о социјалној заштити (2011) предвидео ову могућност, у протеклом периоду међуопштинска сарадња у овом погледу је изостала.¹⁴¹ Чланством у ЕУ Србија ће на располагању имати приступ средствима из Европског социјалног фонда (ЕСФ). Ова средства представљају значајни ресурс за решавање бројних изазова и у области социјалне заштите, али само уколико постоји административни капацитет за управљање овим средствима. Због тога је јачање капацитета за коришћење средстава Европског социјалног фонда један од институционалних приоритета у наредном периоду. У том смислу неопходно је у наредним годинама направити анализу стања и тест институционалног оптерећења за употребу Европског социјалног фонда (уз мапирање уских грла у процесу и систему), искористити искуства земаља које су међу последњима постале чланице ЕУ (Хрватска, Бугарска, Словенија, Румунија, Аустрија) и припремити Мапу пута за припрему за Европски социјални фонд (која ће садржати и предлог институционалног унапређења и план обука за ЕСФ).

1.3. Правни и стратешки оквир социјалне политике у Републици Србији

Систем социјалне заштите у Републици Србији уређују следећи закони: Закон о социјалној заштити,¹⁴² Закон о финансијској подршци породици са децом,¹⁴³ Закон о социјалној карти,¹⁴⁴ Закон о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити¹⁴⁵ и Породични закон.¹⁴⁶

Закон о социјалној заштити донет је 2011. године и представља кључни правни акт којим се уређује делатност, циљеви и начела социјалне заштите, те права и услуге и поступци остваривања и коришћења услуга у социјалној заштити. У складу са овим законом, социјална заштита представља организовану друштвену делатност чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породице, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености.

Циљеви социјалне заштите, дефинисани законом, су:

1. достићи, односно одржавати минималну материјалну сигурност и независност појединца и породице у задовољавању животних потреба породице;
2. обезбедити доступност услуга и остваривање права у социјалној заштити;

¹⁴⁰ Матковић, Г., Страњаковић, М., Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, Београд, 2020.

¹⁴¹ *Ex-post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

¹⁴² Службени гласник РС, број 24/2011

¹⁴³ Службени гласник РС, број 113/2017, 50/2018, 46/2021 – одлука УС, 51/2021 – одлука УС, 53/2021 – одлука УС и 66/2021

¹⁴⁴ Службени гласник РС, број 14/2021

¹⁴⁵ Службени гласник РС, број 126/2021

¹⁴⁶ Службени гласник РС, број 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015

3. створити једнаке могућности за самостални живот и подстицати социјалну укљученост;
4. очувати и унапредити породичне односе, као и унапредити породичну, родну и међугенерациску солидарност;
5. предупредити злостављање, занемаривање или експлоатацију, односно отклонити њихове последице.

Сваки појединац и породица којима је неопходна друштвена помоћ и подршка ради савладавања социјалних и животних тешкоћа имају право на социјалну заштиту. Права на социјалну заштиту обезбеђују се пружањем услуга социјалне заштите и материјалном подршком.

Закон је донет за време трајања претходне Стратегије развоја социјалне заштите, донете 2005. године и потврдио је правац реформи дефинисаних Стратегијом. Приоритет је дат услугама које пружају подршку кориснику у природном окружењу, а смештај у установу је предвиђен само у случају да претходне опције нису доступне или у најбољем интересу корисника. Подстиче се развој плурализма пружалаца услуга који је омогућио да се поред организација из јавног сектора, које су претходних година доминантно пружале услуге, у ову област као равноправни пружаоци услуга укључе приватни и невладин сектор. Оваквим променама јача се развој услуга које се пружају у заједници, уместо ранијег смештаја у установу као доминантног вида подршке. Такође, уведене су и одредбе које уређују надлежност за оснивање и финансирање установа и организација, затим систем квалитета заснован на стандардизацији услуга, систему надзора, акредитацији програма за стручно усавршавање запослених, програма пружања услуга и стручне подршке.¹⁴⁷

У циљу спровођења, након усвајања Закона, уследило је доношење бројних правилника и уредби који ближе уређују области наведене у Закону, попут:

- Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, *Службени гласник РС*, број 59/2008, 37/2010, 39/2011-30 и 1/2012;
- Правилник о стручним пословима у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 1/2012;
- Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, *Службени гласник РС*, број 42/13;
- Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, *Службени гласник РС*, број 42/13;
- Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 42/2013;
- Правилник о стандардима и поступку акредитације програма обуке за стручне раднике и стручне сараднике у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 31/2014;
- Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуге СОС телефона за жене са искуством насиља, *Службени гласник РС*, број 93/2015;
- Правилник о приправничком стажу и испиту за лиценцу у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 85/2016;

¹⁴⁷ *Ex-post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

- Правилник о социјалној помоћи за лица која траже, односно којима је одобрен азил, *Службени гласник РС*, број 44/2008;
- Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи, *Службени гласник РС*, број 112/14;
- Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 18/16;
- Комора социјалне заштите регистрована је у АПР-у 2012. године као организација стручних радника и стручних сарадника запослених у систему социјалне заштите Републике Србије, а са радом је почела током 2013. године.¹⁴⁸

Закон о финансијској подршци породици са децом донет је 2017. године, а примењује се од 01. јула 2018. године. Овим Законом уређује се финансијска подршка породици са децом која се додељује ради побољшања услова за задовољавање основних потреба деце, усклађивања рада и родитељства, посебног подстицаја и подршке родитељима да остваре жељени број деце, као и ради побољшања материјалног положаја породица са децом, породица са децом у сметњама у развоју и инвалидитетом и породица са децом без родитељског старања. Закон дефинише права и услове за остваривање права. У складу са поменутим Законом, финансијска подршка породици са децом остварује се кроз следећа права:

1. накнада зараде за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета;
2. остале накнаде по основу рођења, неге и посебне неге детета;
3. родитељски додатак;
4. дечији додатак;
5. накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања;
6. накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу са сметњама у развоју и децу са инвалидитетом;
7. накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу корисника новчане социјалне помоћи;
8. регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица.

Права под редним бројевима 1 – 7 јесу права од општег интереса и обезбеђују се на нивоу Републике Србије, док је право под редним бројем 8 у надлежности локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе и Аутономна покрајина Војводина могу утврдити и обезбедити и друга права, као и повољније услове за остваривање ових права.

Закон о социјалној карти, донет је 2021. године, а његова примена почела је априла 2022. године. Закон о социјалној карти уређује успостављање и вођење јединственог регистра Социјална карта, односно садржину, начин приступања, обраду података и њихово чување и друга питања која су значајна за успостављање и вођење овог регистра. Циљ успостављања Социјалне карте јесте постојање јединствене и централизоване евиденције, која садржи тачне и ажуриране податке о социјално-економском статусу појединца и са њим повезаних лица, а све у циљу лакшег утврђивања чињеница

¹⁴⁸ *Ex-post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

неопходних за остваривање права и услуга из области социјалне заштите, а посебно ради ефикаснијег остваривања права и услуга социјалне заштите, праведније расподеле социјалне помоћи, унапређења ефикасности и проактивности органа у области социјалне заштите, као и обезбеђивању ажурних података о корисницима за случај ванредне ситуације.

Закон о правима корисника привременог смештаја у социјалној заштити донет је крајем 2021. године. Њиме се уређује начин остваривања права корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити, као и права корисника услуга привременог смештаја у установама социјалне заштите које су у процесу деинституционализације, начела, поступак смештаја, поступак припреме корисника за живот у заједници смештених у установама у процесу деинституционализације, заштита од злостављања, експлоатације и занемаривања, као и друга права и обавезе корисника приликом коришћења услуга привременог смештаја до обезбеђивања услова за живот у заједници, начини поступања у инцидентним ситуацијама непосредне опасности по живот или безбедност корисника или других лица.

Овим законом унапређује се положај корисника услуга привременог смештаја, кроз процес очувања квалитета живота и потенцијала корисника, развоја и припреме корисника за живот у заједници, без дискриминације, под равноправним условима уз активно, ефективно и информисано учешће корисника услуга социјалне заштите, као и особа од поверења које им пружају подршку у доношењу одлука, у складу са приступом заснованим на људским правима.

Породични закон, донет 2005 године, уређује односе у браку, ванбрачној заједници, између детета и родитеља, затим усвојење, хранитељство, старатељство, издржавање, имовинске односе у породици, заштиту од насиља у породици, поступке у вези са породичним односима и лично име.

Послове заштите породице, помоћи породици и старатељства, Породични закон поверава центру за социјални рад као органу старатељства.

Поред поменутих кровних закона, систем социјалне заштите додатно уређују и други прописи, попут: Закона о спречавању насиља у породици¹⁴⁹, Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица¹⁵⁰, Закона о заштити лица са менталним сметњама¹⁵¹, Закона о забрани дискриминације¹⁵², Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом¹⁵³, Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом¹⁵⁴, Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености¹⁵⁵, Закона о раду¹⁵⁶, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање¹⁵⁷, итд.

¹⁴⁹ Службени гласник РС, број 94/2016

¹⁵⁰ Службени гласник РС, број 85/2005

¹⁵¹ Службени гласник РС, број 45/2013

¹⁵² Службени гласник РС, број 22/2009 и 52/2021

¹⁵³ Службени гласник РС, број 33/2006 и 13/2016

¹⁵⁴ Службени гласник РС, број 36/2009 и 32/2013

¹⁵⁵ Службени гласник РС, број 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 – др. закон и 49/2021

¹⁵⁶ Службени гласник РС, број 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење

¹⁵⁷ Службени гласник РС, број 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 – усклађени дин. изн., 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 – др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн., 153/2020, 6/2021 - усклађени дин. изн. и 44/2021

У стратешком смислу актуелни оквир од значаја за систем социјалне заштите чине: Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2021. до 2026. године, Стратегија за унапређење положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији од 2020. до 2024. године¹⁵⁸, Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2022 до 2030. године¹⁵⁹, Стратегија за родну равноправност за период 2021-2030. године,¹⁶⁰ Стратегија за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021-2025. године¹⁶¹, Стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља (2020–2023)¹⁶². Реформски процеси који се одвијају под капом преговора о приступању ЕУ од утицаја на систем социјалне заштите предвиђени су првенствено АП за поглавље 19 и АП за поглавље 23, али и АП за поглавље 2, АП за поглавље 3, АП за поглавље 22 и АП за поглавље 24, те Програмом економских реформи за период 2021-2023.

Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2021. до 2026. године представља усаглашен систем мера, услова и инструмената јавне политике које Република Србија треба да спроведе како би се спречила институционализација, односно смањио број грађана који користе услуге домског смештаја. Стратегија треба да омогући развој услуга социјалне заштите у заједници, што ће допринети да корисници система социјалне заштите којима је потребна интензивнија подршка већину својих потреба задовољавају у природном окружењу. Примарно је усмерена ка особама са интелектуалним и менталним тешкоћама које су у највећем ризику од институционализације и социјалног искључивања.¹⁶³

Циљ Стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији од 2020. до 2024. године јесте побољшање свеукупног друштвеног и економског положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији и њихово равноправно учешће у друштву, путем уклањања препрека у области приступачности, партиципације, једнакости, запошљавања, образовања и обуке, социјалне заштите, здравства и других аспеката који доприносе изједначавању њихових могућности и остваривању инклузивне једнакости. Побољшање свеукупног друштвеног и економског положаја особа са инвалидитетом захтева да сви друштвени актери активно учествују у реализацији циљева поменуте Стратегије и спровођењу мера и активности предвиђених акционим планом уз Стратегију.

Општи циљ Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња за период од 2022. до 2030. године је унапређење квалитета живота Рома и Ромкиња у Републици Србији, уз уважавање људских и мањинских права, елиминисање дискриминације и циганизма као облика расизма, и постизање веће социјалне укључености у свим сегментима друштва. Стратегија има седам посебних циљева у кључним областима који доприносе остваривању општег циља, а то су образовање, становање, запошљавање, здравље, социјална заштита. У оквиру посебног циља 7 - Побољшан приступ Рома и Ромкиња правима и услугама у социјалној заштити предвиђена су три мере:

¹⁵⁸ Службени гласник РС, број 44/2020

¹⁵⁹ Службени гласник РС, број 23/2022

¹⁶⁰ Службени гласник РС, број 103/2021

¹⁶¹ Службени гласник РС, број 47/2021

¹⁶² Службени гласник РС, број 80/2020

¹⁶³ Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2021. до 2026. године, доступно на <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/606175>

- 1) Јачање улоге и капацитета јавног сектора за развој и примену социјалних политика, права и услуга које одговарају на потребе појединаца и породица.
- 2) Повећање информисаности и Рома и Ромкиња о могућностима остваривања права и услуга из области социјалне заштите и остваривање права и услуга.
- 3) Унапређење система реинтеграције и социјалног укључивања повратника, међу којима је велики број Рома и Ромкиња, по основу Споразума о реадмисији.

Стратегијом за родну равноправност за период 2021-2030. године утврђене су свеобухватне мере за унапређење родне равноправности као чиниоца који подстиче развој друштва у Републици Србији. Општи циљ Стратегије је превазилажење родног јаза и остваривање родне равноправности као предуслов за развој друштва и побољшање свакодневног живота жена и мушкараца, девојчица и дечака. Посебан циљ 3 Стратегије усмерен је на успостављање приступачне и свеобухватне здравствене заштите и обезбеђење социјалне сигурности, а његовој реализацији би требала да допринесе, између осталог, мера 3.2. Обезбеђење социјалне сигурности, смањење сиромаштва, социјалне искључености и унапређење доступности услуга социјалне заштите ради очувања и повећања квалитета живота, благостања жена и мушкараца из рањивих група, као и подршке породицама у задовољењу животних потреба.

Општи циљ **Стратегије за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021-2025. године** јесте обезбеђена ефикасна превенција и заштита од свих облика родно заснованог насиља према женама и девојчицама и насиља у породици и развијен родно одговоран систем услуга подршке жртвама насиља. Општи циљ стратегије у функцији је свеобухватне примене ратификованих међународних уговора, које првенствено прописује Истамбулска конвенција и CEDAW конвенција, као и одредаба домаћег законодавства. Спровођењем стратегије унапредиће се ниво квалитета и делотворности заштите људских права жртава свих облика родно заснованог насиља према женама и насиља у породици.

Визија **Стратегије за превенцију и заштиту деце од насиља (2020–2023)** је да сва деца у Републици Србији одрастају у безбедном и подстицајном окружењу у коме се у потпуности поштује право детета на заштиту од свих видова насиља. Општи циљ Стратегије је обезбеђен континуирани свеобухватни одговор друштва на насиље према деци, у складу са динамиком изазова, ризика и претњи, кроз унапређен систем превенције, заштите и подршке. Мере предвиђене Стратегијом доприносе посебним циљевима:

- 1) Превенција и систематски рад на промени ставова, вредности и понашања у односу на насиље према деци
- 2) Интервенције усмерене ка заштити деце од насиља
- 3) Нормативни оквир, институционални и организациони механизми за превенцију и заштиту деце од насиља.

Акциони план за Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање, Влада Републике Србије усвојила је у мају 2020. године. АП је предвиђено усвајање Стратегије развоја социјалне заштите за период од 2020 до 2025, кроз чију ће се примену спровести унапређење нормативног оквира; јачање подршке социјално угроженим породицама и рањивим групама становништва и унапређење информационог повезивања ради побољшања доступности права. АП за Поглавље 19 предвиђено је и усвајање Стратегије деинституционализације и развоја услуга у заједници за период од 2020. до 2025. године. чија имплементација треба да допринесе развоју и ширењу мреже услуга у заједници;

унапређењу механизма наменских трансфера и трансформацији установа за смештај. У циљу усклађивања са правним тековинама ЕУ планирано је и усвајање Закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити.¹⁶⁴

Ревидирани АП за Поглавље 23 – Правосуђе и основна права усвојен је јула 2020. године од стране Владе Републике Србије.¹⁶⁵ Поглавље 23 је подељено на четири тематске целине, које чине: 1) реформа правосуђа, 2) антикорупцијска политика, 3) основна права и 4) права држављана ЕУ. У оквиру сегмента посвећеног основним правима предвиђена је примена начела недискриминације и положај осетљивих (рањивих) друштвених група, те усвајање Стратегије превенције и заштите од дискриминације.¹⁶⁶

Слобода кретања радника и слобода пружања услуга две су од четири основне слободе које омогућавају функционисање унутрашњег тржишта Европске уније. Овим питањима баве се преговарачко Поглавље 2 – Слобода кретања радника и Поглавље 3 - Право пословног настањивања и слобода пружања услуга. Преговарачко поглавље 3 у систему социјалне заштите тиче се пружалаца услуга социјалне заштите из домена приватног сектора, а преговарачко Поглавље 2 у делу финансијске подршке породици са децом.

АП за Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената усвојен је априла 2019. године. Акциони план дефинише мере које ће најделотворније допринети хармонизацији, усвајању и спровођењу кохезионе политике у шест међусобно повезаних одељака: Законодавни оквир, Институционални оквир, Административни капацитети, Програмирање, Праћење и вредновање, Финансијско управљање и контрола (укључујући и ревизију).¹⁶⁷ У оквиру првог одељка посебна мера усмерена је на завршетак усклађивања правних прописа у области забране дискриминације и родне равноправности, док је у оквиру трећег одељка, мера 3.3. посвећена је подизању свести и изградње капацитета партнера за генерисање, припрему и спровођење пројеката финансираних из Европског социјалног фонда (када Република Србија постане чланица ЕУ).¹⁶⁸

Ревидирани АП за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност усвојен је марта 2019. године. Једно од прелазних мерила дефинисаних овим АП је и то да Република Србија осмишљава и спроводи кампање усмерене на подизање нивоа свести и информисање нарочито локалних заједница из којих углавном потичу тражиоци азила и паралелно развија бољу социјалну инклузију ових заједница у српско друштво, а све у циљу смањења броја неоснованих захтева за азил које подносе држављани Републике Србије у државама чланицама ЕУ. Додатно прелазно мерило, од значаја за социјалну политику, јесте и мерило према коме Република Србија треба да донесе и спроведе стратегију и акциони план у складу са Стратегијом Европске уније за борбу против трговине људима и поштовање приступа који се базира на људским правима. Србија у наредном периоду треба да усклади своје законодавство са релевантним правним тековинама Европске уније, кроз јачање својих оперативних капацитета, обезбеђивање проактивнијег

¹⁶⁴ Влада Републике Србије, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Акциони план за Поглавље 19 – социјална политика и запошљавање, Београд, 2020.

¹⁶⁵ Више видети на <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>

¹⁶⁶ Република Србија, Преговарачка група за Поглавље 23, Акциони план за Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, Београд, 2020.

¹⁶⁷ Више видети на: <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1659/189/335/detaljnije/usvojen-akcioni-plan-za-poglavlje-22-regionalna-politika-i-koordinacija-strukturnih-instrumenata/>

¹⁶⁸ Република Србија, Преговарачка група за Поглавље 22, Акциони план за испуњавање захтева у области кохезионе политике ЕУ, Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената, Коначни нацрт, Београд, април 2019.

приступа истражним органима, усмеравање превентивних деловања и на осетљиве групе као што су деца и Роми, спречавање поновне виктимизације током истраге, кривично гоњење или суђење, као и кроз обезбеђивање обука о горепоменутом за све релевантне организације и службе, укључујући службе које могу да помогну при раној идентификацији жртава и/или потенцијалних жртава.¹⁶⁹

Влада Републике Србије сваке године усваја Програм економских реформи за период наредни трогодишњи период (енг. *Economic Reform Programme – ERP*), као најважнији стратешки документ у економском дијалогу са Европском комисијом и државама чланицама Европске уније. Израда овог документа на годишњем нивоу је значајна за Републику Србију, као државу кандидата за чланство у Европској унији, јер представља припрему за укључење у процес европског семестра координације економских политика у ЕУ.¹⁷⁰ У оквиру дела који је посвећен социјалној заштити, препозната је потреба усвајања Стратегије социјалне заштите за наредни период у циљу успостављања реформских праваца и дефинисања мера и активности које ће допринети њиховој реализацији.

1.4. Међународни оквир релевантан за политику социјалне заштите

1.4.1. Европски стуб социјалних права

Савет ЕУ, Европски парламент и Европска комисија су 17. новембра 2017. објавили и потписали Европски стуб социјалних права (*European Pillar of Social Rights*). Циљ овог инструмента јесте јачање правних тековина Европске уније у области социјалне заштите и обезбеђивање делотворнијих грађанских права. Усмерен је на запошљавање и социјалне аспекте, као и на усаглашавање европског социјалног модела са изазовима 21. века.

Европским стубом социјалних права утврђено је 20 начела и права за подршку тржиштима рада и системима социјалне заштите који су праведни и добро функционишу, подељених у три категорије: 1) једнаке могућности и приступ тржишту рада, 2) динамична тржишта рада и праведни услови рада и 3) социјална заштита и укљученост.

Европски стуб социјалних права учвршћује постојећа права у међународној и правној тековини ЕУ и истовремено их допуњује како би се у обзир узеле актуелне околности. Поштовање начела и права дефинисаних Европским стубом социјалних права заједничка је одговорност држава чланица, институција ЕУ, социјалних партнера и других релевантних актера. Уз социјални стуб постоји и „преглед социјалних показатеља“ којима се прати остварени напредак. Сврха ових показатеља јесте праћење кретања и успеха у свим државама, као и успостављање основа за политичке смернице у оквиру Европског семестра за координацију економских политика.

Спровођење Европског стуба социјалних права је подржано из фондова ЕУ, посебно из Европског социјалног фонда. Оперативни програми 2014– 2020. у оквиру европских структурних и инвестиционих фондова и други главни финансијски програми, као што је Иницијатива за запошљавање младих, Еразмус +, Европски фонд за прилагођавање

¹⁶⁹ Влада Републике Србије, Преговарачка група за поглавље 24, Акциони план за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност, Ревизија, Београд, март 2019.

¹⁷⁰ Више видети на <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/program-ekonomskih-reformi-erp>

глобализацији и Фонд европске помоћи за најугроженије имаће основну улогу у подршци бројним начелима стуба.¹⁷¹

Република Србија се, у оквиру АП за Поглавље 19, определила да ће стратешки документи у областима тржишта рада и система социјалне заштите бити усаглашени са начелима Европског стуба социјалних права.¹⁷² У наставку је преглед начела и права који имају директни значај за развој политика у области социјалне заштите:

- Начело 3 – Једнаке могућности: Без обзира на пол, расну или етничку припадност, веру или уверење, инвалидитет, старост или полну оријентацију, сви имају право на једнако поступање и једнаке могућности у погледу запошљавања, социјалне заштите, образовања, те приступа роби и услугама. Подстичу се једнаке могућности недовољно заступљених категорија становништва.
- Начело 11 - Брига о деци и подршка деци: Деца имају право на заштиту од сиромаштва. Деца из осетљивих група имају право на специфичне мере којима се унапређују њихове једнаке шансе.
- Начело 12 – Социјална заштита: Без обзира на тип и трајање запослености, запослени и samozапослени имају право на адекватну социјалну заштиту.
- Начело 13 – Накнаде за незапослене: Незапослени имају право на адекватну подршку за активацију од стране НСЗ како би се (ре)интегрисали на тржиште рада, као и на адекватну новчану накнаду за незапослене у разумном трајању, у складу са доприносима и националним правилима. Ове накнаде не би требало да представљају препреку за брзи повратак у запосленост.
- Начело 14 – Минимални доходак: Свако ко нема довољно средстава, има право на адекватни минималну новчану накнаду којом се осигурава достојанствен живот у свим животним добрима, као и приступ добрима и услугама. За радно способне, минимална новчана накнада би требало да се комбинује са подстицајима за (ре)интеграцију на тржиште рада.
- Начело 15 – Доходак у старости и пензије: Свако у старијој доби има право на средства која осигуравају достојанствен живот.
- Начело 17 – Укљученост особа са инвалидитетом: Особе са инвалидитетом имају право на финансијску подршку која осигурава достојанствен живот, услуге које им омогућавају да учествују на тржишту рада и друштву и радно окружење прилагођено њиховим потребама.
- Начело 18 – Дуготрајна нега: Свако има право на доступне услуге дуготрајне неге доброг квалитета, а посебно кућну негу и услуге у заједници.
- Начело 19 – Становање и помоћ бескућницима: Приступ социјалном становању или подршка становању доброг квалитета треба да буде омогућена свима који су у стању потребе. Осетљиве друштвене групе имају право на одговарајућу подршку и заштиту од принудног исељавања. Адекватне услуге прихваталишта треба пружати бескућницима како би се тиме промовисало њихово социјално укључивање.

¹⁷¹ Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2014 – 2017. године, Београд, 2018.

¹⁷² Влада Републике Србије, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Акциони план за Поглавље 19 – социјална политика и запошљавање, Београд, 2020.

- Начело 20 – Доступност основних услуга: Свако има право на приступ основним услугама доброг квалитета, укључујући воду, санитарије, енергију, превоз, финансијске услуге и дигиталне комуникације. Подршка у циљу приступа овим услугама треба да буде доступна онима којима је потребна.¹⁷³

1.4.2. Циљеви одрживог развоја и УН Агенда 2030

Циљеви одрживог развоја Агенде 2030 званично су ступили на снагу 1. јануара 2016. године након усвајања резолуције на самиту УН у септембру 2015. Ради се о глобалној развојној агенди за период након 2015. У наредних 15 година се од држава потписница очекује да мобилишу све ресурсе како би искоренили сиромаштво, борили се против неједнакости и нашли одговоре на климатске промене. Циљеви одрживог развоја, познати и као глобални циљеви проистекли су из Миленијумских циљева развоја и препознају да борба против сиромаштва иде руку под руку са економским растом и индустријализацијом, циљају на бројне друштвене потребе укључујући здравље, образовање, социјалну заштиту и здраву животну средину и заједнице отпорне на климатске промене.¹⁷⁴

Имајући у виду да је приступање Европској унији стратешки циљ Републике Србије, процес приоритизације и национализације циљева одрживог развоја у РС треба да прати исти принцип и стандарде успостављене унутар ЕУ. То конкретно значи да сва развојна документа РС и документи јавних политика треба да, кроз процес приступања ЕУ, интегришу и УН Агенду 2030 и искористе је у сврхе профилисања РС као будуће државе чланице ЕУ.¹⁷⁵

Од 17 усвојених циљева њих неколико се директно или посредно односе на област социјалне заштите: свет без сиромаштва (1), свет без глади (2), родна равноправност (5), достојанствен рад и економски раст (8), смањење неједнакости (10), мир, правда и снажне институције (16). За сваки циљ дефинисани су потциљеви. У наставку су приказани циљеви и потциљеви који су релевантни за реформе у области социјалне заштите.¹⁷⁶

Циљ 1. Окончати сиромаштво свуда и у свим облицима

1.1. До краја 2030. свуда и за све људе искоренити екстремно сиромаштво (екстремно сиромашни су људи који живе са мање од 1,25 долара на дан).

1.2 До краја 2030. најмање за половину смањити број мушкараца, жена и деце свих узраста који живе у било ком облику сиромаштва (према националним дефиницијама сиромаштва).

1.3 Применити одговарајуће националне системе социјалне заштите и мере за све, укључујући најугроженије, и до краја 2030. постићи довољно велики обухват сиромашних и рањивих.

1.4 До краја 2030. осигурати да сви мушкарци и жене, а посебно сиромашни и рањиви, имају једнака права на економске ресурсе, као и приступ основним

¹⁷³ Европска комисија, Европски стуб социјалних права у 20 начела, доступно на: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hr

¹⁷⁴ Републички секретаријат за јавне политике, Србија и Агенда 2030 – мапирање националног стратешког оквира у односу на циљеве одрживог развоја, Београд

¹⁷⁵ Ибид.

¹⁷⁶ <http://www.ciljeviodrzivograzvoja.net/>

услугама, власништву и управљању земљиштем, односно другим облицима својине, наследству, природним богатствима, одговарајућим новим технологијама и финансијским услугама, укључујући микрофинансирање.

1.5 До краја 2030. изградити систем који ће повећати отпорност сиромашних и оних у рањивим ситуацијама те смањити њихову изложеност и рањивост од екстремних климатских догађаја, као и других економских, друштвених и/или еколошких катастрофа.

Циљ 2. Окончати глад, постићи безбедност хране и побољшану исхрану и промовисати одрживу пољопривреду

2.1 До краја 2030. окончати глад и осигурати да свим људима, а посебно сиромашнима и лицима у осетљивим околностима, укључујући одојчад, током целе године буде доступна безбедна и хранљива храна у довољним количинама.

2.2 До краја 2030. окончати све облике неухрањености, уз постизање (до краја 2025. године) међународно договорених циљева који се односе на заостајање у телесном развоју код деце млађе од 5 година, и усмерити пажњу на нутритивне потребе адолесценткиња, трудница и дојиља те старијих лица.

Циљ 5. Постићи родну равноправност и оснаживати све жене и девојчице

5.1 Окончати свуда и све облике дискриминације против жена и девојчица.

5.2 Елиминисати све облике насиља над женама и девојчицама у јавној и приватној сфери, укључујући трговину људима, односно сексуалну експлоатацију и друге облике експлоатације.

5.3 Елиминисати све штетне праксе као што су дечији, рани и насилни бракови и обрезивање женских гениталија.

5.4 Препознати и вредновати неплаћено старање и рад у домаћинству кроз обезбеђивање јавних услуга, инфраструктуре и политике социјалне заштите те кроз промовисање заједничке одговорности у домаћинству и породици, на начин који прикладан у одговарајућој држави.

5.5 Осигурати да жене у потпуности и делотворно учествују и имају једнаке могућности да учествују у руковођењу на свим нивоима доношења одлука у политичком, привредном и јавном животу.

Циљ 8. Промовисати инклузиван и одржив економски раст, запосленост и достојанствен рад за све

8.5 До краја 2030. постићи пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све жене и мушкарце, што обухвата и младе људе и особе са инвалидитетом, као и исту плату за рад једнаке вредности.

8.7 Преузети непосредне и делотворне мере како би се окончали присилни рад, модерни облици ропства и трговина људима, обезбедила забрана и елиминисали најгори облици дечијег рада, укључујући регрутовање и коришћење деце војника, као и како би се до 2025. године окончао дечији рад у свим његовим облицима.

8.8 Заштитити радна права и промовисати безбедно и сигурно радно окружење за све раднике, укључујући раднике мигранте, а посебно жене мигранткиње, и оне који раде опасне послове.

Циљ 10. Смањити неједнакост између и унутар држава

10.1 До краја 2030. прогресивно постићи и одржати раст дохотка доњих 40 одсто становништва по стопи вишој од националног просека.

10.2 До краја 2030. оснажити и промовисати социјалну, економску и политичку инклузију свих, без обзира на старост, пол, инвалидност, расу, етничку припадност, порекло, религију или економски односно неки други статус.

10.3 Осигурати једнаке могућности и смањити неједнакости у исходима, између осталог и тако што ће се елиминисати дискриминаторски закони, политике и праксе и што ће се, у том погледу, промовисати прикладно законодавство, политике и активности.

10.4 Усвојити политике, посебно фискалну политику и политике у области плата и социјалне заштите, и прогресивно постићи већу равноправност.

10.7 Олакшати уређену, безбедну, регуларну и одговорну миграцију и мобилност људи, између осталог и кроз примену планираних и добро вођених миграционих политика.

Циљ 16. Промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбедити приступ правди за све и изградити ефикасне, поуздане и инклузивне институције на свим нивоима

16.1 Свуда значајно смањити све облике насиља и са њима повезане стопе смртних случајева.

16.2 Окончати злоупотребу и експлоатацију деце, трговину децом и све облике насиља и тортуре над децом.

16.6 Развити делотворне, одговорне и транспарентне институције на свим нивоима.

16.7 Осигурати одговорно, инклузивно, партиципативно и репрезентативно доношење одлука на свим нивоима.

1.5. Преглед остварености претходне стратегије и препоруке за наредни документ јавне политике

Претходна Стратегија развоја социјалне заштите усвојена 2005. године трасирала је реформски процес система социјалне заштите. Домети и достигнућа ове стратегије сагледани су на бази *ex-post* евалуације, која је спроведена почетком 2021. године.¹⁷⁷

Стратегија развоја социјалне заштите почивала је на пет праваца реформе, те и остварене резултате сагледавамо пратећи њену структуру и основне реформске правце. Реч је о следећим правцима реформе:

1. Изградња нове политике и законодавне активности
2. Децентрализација система социјалне заштите
3. Обезбеђивање ефикаснијих материјалних услуга у социјалној заштити
4. Обезбеђивање квалитетних услуга у социјалној заштити и
5. Јачање професионалних капацитета запослених у социјалној заштити.

¹⁷⁷ За више детаља видети у *Ex-post* анализи Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

1.5.1. Изградња нове политике и законодавне активности

У оквиру правца Изградња нове политике и законодавне активности предвиђене кључне промене могу се сажети на следећи начин:

- 1) уместо система права у социјалној заштити нови концепт подразумевао је систем услуга;
- 2) уместо система државних установа уведен је плурализам пружалаца услуга који је требао да допринесе развоју услуга у заједници;
- 3) уместо погледа на корисника као странку, планиран је развој партнерског и партиципативног приступа са корисником који је у фокусу система.

Налази *Ex-post* анализе Стратегије развоја социјалне заштите указују на спорост приликом увођења и имплементације планираних промена. У протеклом периоду дошло је до бројних промена, али се намеће закључак да припрема и доношење нових прописа трају веома дуго. Нови Закон којим се уређује област социјалне заштите усвојен је шест година након доношења Стратегије (2005). За доношење кључних правилника требало је још две године. Уредба о наменским трансферима је донета тек 2016. године, иако је Закон о социјалној заштити још 2011. године предвидео овај вид трансфера. Иако је одређен број правилника усвојен, неке области су остале неуређене. Изостале су и благовремене евалуације докумената којима би се извршила анализа тренутног стања у релевантним областима, приказао преглед реализованих мера и програма и изнели закључци и препоруке у ком правцу треба деловати.¹⁷⁸

Једна од кључних препорука *Ex-post* анализе Стратегије развоја социјалне заштите јесте доношење нове Стратегије за област социјалне заштите, која би као кључан акт уредила будуће правце деловања у области социјалне заштите. На овај начин одредили би се стратешки правци за наредни период, што би дало подстрек општинама и градовима да усвоје локална документа којима би уредили област социјалне заштите на локалном нивоу.

1.5.2. Децентрализација система социјалне заштите

На основу расположивих података, *Ex-post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите изводи закључак да су изостали очекивани ефекти у погледу децентрализације социјалне заштите. У новом Закону о социјалној заштити из 2011. године наведени су сви битни елементи у погледу надлежности сва три нивоа власти, као и механизми за обезбеђивање додатних средстава са републичког нивоа оним општинама и градовима који нису у могућности да сами обезбеде довољна средства. Ипак, очекивани ефекти децентрализације у овој области не могу се сматрати репрезентативним. Према расположивим подацима, узроци се пре могу потражити у неодлучности за примену одређених одредаба закона, него у самом тексту овог прописа.¹⁷⁹

Јединице локалне самоуправе скоро да нису предузеле активности у планском управљању социјалном заштитом на локалном нивоу. Интегрални приступ у идентификовању потреба и планирању услуга у заједници је изостао. На основу доступних података може се закључити да се област социјалне заштите не налази међу приоритетима при креирању локалних јавних политика.¹⁸⁰

¹⁷⁸ *Ex-post* анализи Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

¹⁷⁹ Ибид.

¹⁸⁰ Ибид.

Генерално посматрано, децентрализација се спроводила са промењивим успехом и у зависности од расположивости финансијских средстава. Евидентан тренд смањивања броја корисника, као и локалних самоуправа у којима су услуге доступне говори да нису постигнути адекватни резултати у погледу стабилности и одрживости услуга, а самим тим и у погледу децентрализације.

1.5.3. Обезбеђивање ефикаснијих материјалних услуга у социјалној заштити¹⁸¹

Најзначајнија давања усмерена на смањење сиромаштва и социјалне искључености у надлежности Републике Србије су новчана социјална помоћ и дечији додаток. Према налазима *Ex-post* анализе Стратегије развоја социјалне заштите, ова два програма карактерише добра таргетираност, у смислу вертикалне ефикасности, али и низак обухват и ниски износи помоћи који су недовољни за задовољавање основних животних потреба. У наредном периоду потребно је испитати у којој мери је присутно неостваривање права како би помоћ могли да добију сва лица којима су, по Закону, ове помоћи намењене.¹⁸²

Ex-post анализа Стратегије развоја социјалне заштите наводи да се општа стопа обухвата правом на НСП није значајније мењала током претходних година, али се драстично повећала у односу на период пре законских измена 2011. године. У поменутој анализи се такође наводи да су износи новчане социјалне помоћи мали и недовољни ако би се анализирали са аспекта могућности да се појединци и породице извуку из апсолутног сиромаштва. Са друге стране, треба имати у виду да се адекватност давања не може процењивати само кроз НСП, с обзиром да постоје и друга давања која ова лица могу остварити попут статуса енергетски заштићеног купца, здравствену заштиту, дечији додаток за децу која се редовно школују и различита давања на нивоу локалне самоуправе. У том погледу усвојени Закон о социјалној карти требао би да да целовит увид у сва права која је одређено лице остварило.

Према налазима *Ex-post* анализе Стратегије развоја социјалне заштите, програм дечијег додатка карактерише добра таргетираност уз извесно погоршање у периоду од 2013-2016. године. Повећање обухвата програмом дечијег додатка без промене критеријума за додељивање овог права може се очекивати уколико се у Републици Србији уведе обавезно средњошколско образовање.

Током 2018. године по први пут је спроведено истраживање материјалне подршке у надлежности ЈЛС. Према резултатима истраживања готово све ЈЛС обезбеђују додатна давања приликом рођења детета и бесплатан боравак или регресирање трошкова за боравак у предшколској установи. У просеку се током 2018. године у Републици Србији издвајало око 2,5% локалних буџета за материјалну подршку. Занимљиво је да се међу 12 ЈЛС које су највише издвајале за ове намене (скоро двоструко више од просека – 4,9%) налазе најмање и најнеразвијеније општине на југу Србије, Димитровград и Босилеград. Овај податак указује да ниво издвајања за ове намене пре свега зависи од мотивисаности локалних власти, а не од самих средстава којима располажу. Упола мање средстава од просека (мање од 1,2%) издвајало је 44 ЈЛС, што указује да се у трећини

¹⁸¹ Иако се термин материјалне услуге више не користи у социјалној заштити, овај сегмент анализе односи се на оствареност претходне Стратегије у којој је ово био један од пет основних праваца развоја. Ради исправности навода и јасности на шта се односи, задржана је оригинална терминологија из Стратегије развоја социјалне заштите из 2005. године.

¹⁸² *Ex-post* анализи Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

локалних самоуправа у Републици Србији материјална подршка не налази на листи приоритета.¹⁸³

На крају, како би се унапредио систем социјалне заштите у Републици Србији неопходно је унапређивати услуге процене и планирања, јачати капацитете ЈЛС, ЦСР, јавног, приватног и невладиног сектора како би се унапредила међусекторска сарадња и улоге за интегративни приступ, којима би се на адекватан начин целовито сагледале и решавале потребе и проблеми корисника. У протеклим годинама нису остварени значајнији резултати у овом пољу.¹⁸⁴

1.5.4. Обезбеђивање квалитетних услуга у социјалној заштити

Након девет година од усвајања Закона о социјалној заштити (2011) нису донети акти који уређују стандарде за пружање свих услуга које су Законом предвиђене. Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, Правилником о хранитељству и Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуге СОС телефона за жене са искуством насиља стандардизовано је 11 услуга. Такође, Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад одређени су стандарди и нормативи стручног рада у ЦСР. Међутим, многе услуге попут већине саветодавно-терапијских и социјално едукативних, као и иновативних услуга које Закон о социјалној заштити помиње у члану 207, остале су ван система квалитета. У наредном периоду треба уредити ово поље адекватном регулативном на основу које би се гарантовали минимални стандарди, а самим тим квалитет услуге која се пружа корисницима.¹⁸⁵

Налази *Ex-post* анализе Стратегије развоја социјалне заштите, указују да је систем лиценцирања постигао циљ, бројне организације и стручни радници су добили лиценце које корисницима гарантују одређени ниво квалитета услуге. Са друге стране, треба указати да још увек постоје пружаоци услуга који корисницима обезбеђују услугу без лиценце као и да систем акредитације програма обука има одређене недостатке.

Један од предуслова пружања квалитетних услуга у социјалној заштити јесте и јачања кадровских и материјалних ресурса у социјалној заштити јер услови у којима се актуелно пружају услуге доводе до великог оптерећења запослених и њиховог професионалног изгарања, што је поткрепљено и истраживањима која су спроведена у скорије време. У том смислу, неопходно је и додатно развијати механизме за заштиту и очување менталног здравља запослених у систему социјалне заштите кроз програме који таргетирају како организационе аспекте тако и личне капацитете запослених за суочавање са изворима професионалног стреса.

¹⁸³ *Ex-post* анализе Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

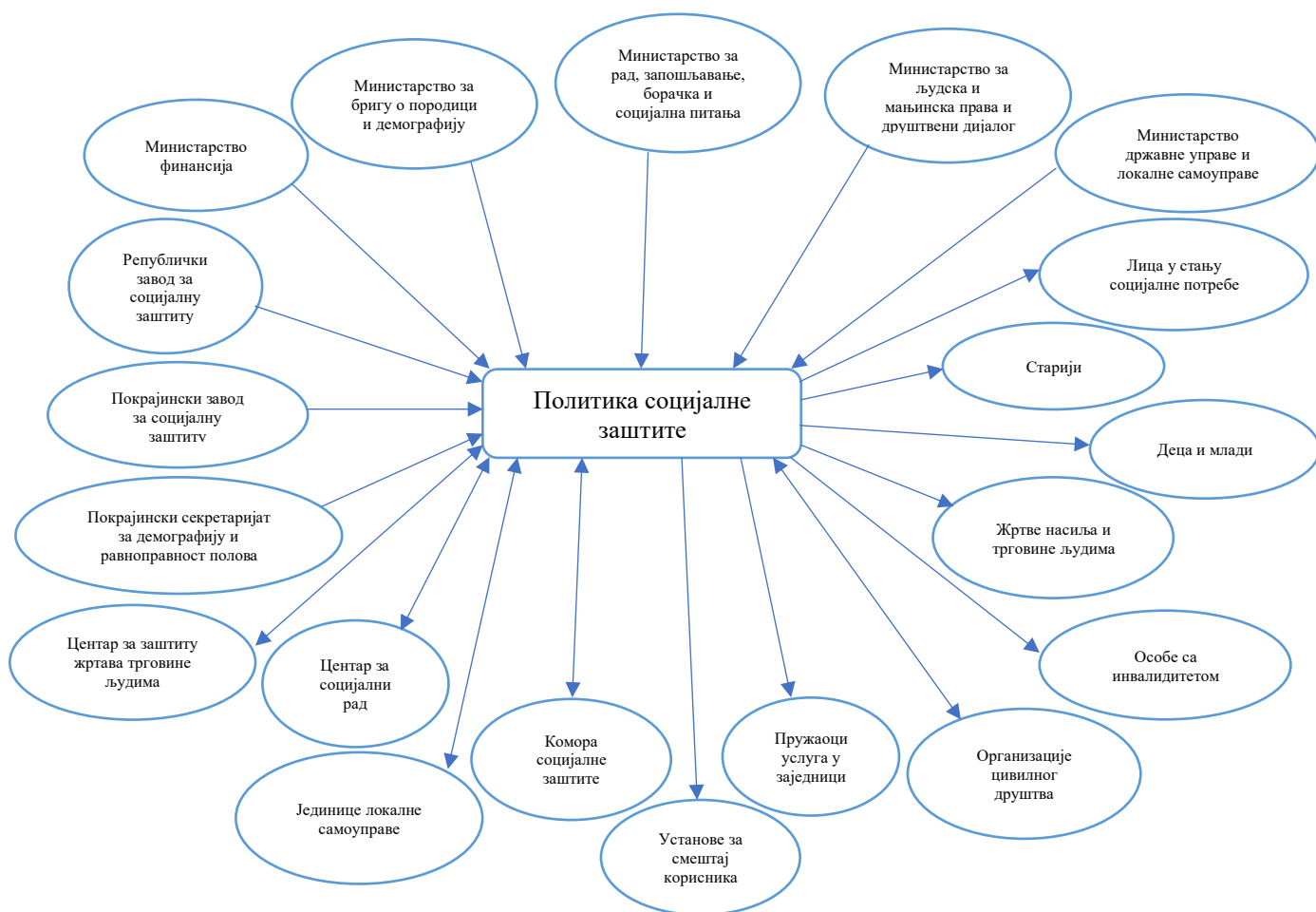
¹⁸⁴ Ибид.

¹⁸⁵ Ибид.

2. Идентификовање циљних група и кључних заинтересованих страна

Идентификација циљних група¹⁸⁶ и заинтересованих страна¹⁸⁷ релевантних за социјалну политику урађена је њиховим мапирањем. Имајући у виду да различите заинтересоване стране имају различит однос и интересе према политици социјалне заштите, приликом мапирања водило се рачуна о односу заинтересованих страна према политици социјалне заштите (да ли они имају утицај на политику социјалне заштите или политика социјалне заштите има утицаја на њих или је тај утицај међусобан).

Слика 1. Мапирање заинтересованих страна



Извор: Аутор за потребе анализе

Тако пописане заинтересоване стране потом су груписане према њиховој улози у политици социјалне заштите:

- Доносиоци одлука на националном и локалном нивоу (Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; Министарство за бригу о породици и

¹⁸⁶ Групе које су под утицајем мера јавне политике. Видети: РСЈП. (2020). Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа. Београд. Доступно на: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-071020.pdf>

¹⁸⁷ Групе које имају интерес у вези са мерама јавне политике. Видети: РСЈП. (2020). Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа. Београд. Доступно на: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-071020.pdf>

демографију; Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог; Министарство финансија; Министарство државне управе и локалне самоуправе; Јединице локалних самоуправа);

- Заводи и стручне организације (Републички завод за социјалну заштиту, Покрајински завод за социјалну заштиту);
- Центри за социјални рад;
- Пружаоци услуга;
- Цивилни сектор (Комора социјалне заштите, организације цивилног друштва које се баве положајем и правима рањивих група);
- Корисници мера политике социјалне заштите – циљне групе (лица у стању социјалне потребе, сиромашна лица, деца и млади, старији, особе са инвалидитетом, итд).

У групу доносиоца одлука на националном и локалном нивоу спадају Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство за бригу о породици и демографију, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарство финансија, Министарство државне управе и локалне самоуправе и јединице локалних самоуправа.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у складу са Законом о министарствима¹⁸⁸ обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на систем социјалне заштите. Конкретно Сектор за социјалну заштиту обавља послове који се односе на припрему нацрта закона и других предлога прописа из области социјалне заштите, припрему и праћење спровођења стратешких докумената и акционих планова за примену стратешких докумената у наведеној области, као и предлагање мера ради побољшања ефеката спровођења стратешких докумената, праћење стања, израду анализа, извештаја и информација у вези са стањем и проблемима социјалне заштите и предлагање мера за унапређење система социјалне заштите, спровођење међународних конвенција и административних споразума у делу који се односи на социјалну заштиту, именовање органа управљања установа социјалне заштите чији је оснивач Влада, сагласности о именовању директора центара за социјални рад и друге правне послове везане за обављање делатности социјалне заштите, надзор над радом установа, других правних и физичких лица који обављају делатност социјалне заштите, даје предлоге за увођење нових облика и метода рада и едукацију сарадника у установама социјалне заштите за примену истих, послове издавања, суспензије и одузимања лиценце организацијама социјалне заштите, инспекцијски надзор и надзор над радом органа којима је поверено вршење инспекцијског надзора (Покрајина, град).¹⁸⁹ Имајући у виду важну водећу улогу Министарства у процесу креирања и надгледања социјалне политике, као и предстојеће обавезе које ће Република Србија преузимати како буде напредовала у процесу приступању ЕУ, неопходно је у наредном периоду водити рачуна о капацитетима Министарства, те их унапређивати у складу са потребама.

Закон о министарствима прописује да Министарство за бригу о породици и демографију обавља послове државне управе који се односе на: систем породично-правне заштите; брак; популациону политику; планирање породице, породицу и децу; унапређење и развој демографске политике, политике наталитета, квалитета живота и продужетка живота, репродуктивног здравља и унутрашњих миграција; израду националних

¹⁸⁸ Закон о министарствима, Службени гласник РС, број 128/2020

¹⁸⁹ Више видети на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/struktura/sektori/sektor-za-socijalnu-zastitu>

докумената и припрему и спровођење кампања везаних за демографску политику, као и друге послове одређене законом.¹⁹⁰ У оквиру својих надлежности Министарство за бригу о породици и демографију уређује и спроводи финансијску подршку породица са децом, усмерену на материјално угрожене породице, те у том смислу има значајан утицај на систем материјалних давања.

Укључивање Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог у процесу креирања и спровођења социјалне политике важно је са неколико аспеката. Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог обавља послове државне управе који се односе на: заштиту и унапређење људских и мањинских права; као и питања положаја припадника националних мањина и вођење регистра националних савета националних мањина; избор националних савета националних мањина. У надлежности Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог су и послови државне управе који се односе на: равноправност полова; антидискриминациону политику и питања у вези са родном равноправношћу. Додатно Министарство се бави пословима стварања повољног окружења за развој и функционисање организација цивилног друштва.¹⁹¹

Министарство финансија, у складу са Законом о министарствима, између осталог, обавља послове државне управе везане за републички буџет и утврђивање консолидованог биланса јавних прихода и расхода. У оквиру свог мандата Министарство финансија врши расподелу јавних расхода, те усмерава средства у складу са планом рада Владе. Због овакве улоге, важно је Министарство финансија укључити у процес планирања развоја система социјалне заштите, како би у сарадњи са њим била обезбеђена средства за реализацију реформи.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, између осталог, обавља послове државне управе који се односе на: систем локалне самоуправе и територијалне аутономије; усмеравање и подршку јединицама локалне самоуправе у обезбеђивању законитости и ефикасности рада; изградњу капацитета и стручно усавршавање запослених у органима јединица локалне самоуправе.¹⁹²

Јединице локалне самоуправе у Републици Србији имају значајну улогу у креирању и имплементацији политике социјалне заштите, будући да су оснивачи центара за социјални рад, којима република преноси део својих надлежности, али и да се у мандату ЈЛС налази важан сегмент социјалне политике, а то је развој услуга у заједници. Капацитети ЈЛС су неуједначени и недовољно развијени за задатке који су пред њима. Неопходно је у наредном периоду унапредити праксу планирања локалних политика социјалне заштите, те помоћи уједначени развој локалних капацитета и услуга.

Републички и Покрајински завод за социјалну заштиту, представљају стручне организације у домену социјалне заштите. Њихова улога је стандардизација праксе и унапређење квалитета услуга и професионалних капацитета стручних радника у систему социјалне заштите.

Центри за социјални рад представљају стуб система социјалне заштите на локалном нивоу. У протеклом периоду њихова улога се мењала, а нормативи о њиховом функционисању нису у потпуности рефлектовали те промене. Додатно, у протеклом периоду (од 2014. године) број стручних радника у центрима за социјални рад опадао је,

¹⁹⁰ Закон о министарствима, Службени гласник РС, број 128/2020

¹⁹¹ Закон о министарствима, Службени гласник РС, број 128/2020

¹⁹² Закон о министарствима, Службени гласник РС, број 128/2020

док се истовремено број корисника повећавао. У наредном периоду неопходно је унапређење капацитета центара за социјални рад, пре свега у погледу стручних радника, али и редифинисање садржаја стручних послова у социјалној заштити и њихово усклађивање са међународним стандардима. Важно је да се улога центара за социјални рад успостави у складу са њиховим јавним овлашћењима установљеним Законом о социјалној заштити, а то су: процењивање потребе и снаге корисника и ризика по њега и планирање пружања услуга социјалне заштите; спровођење поступака и одлучивање о правима на материјална давања и о коришћењу услуга социјалне заштите; предузимање прописаних мера, покретање и учествовање у судским и другим поступцима и вођење прописане евиденције и старање о чувању документације корисника.

Пружаоци услуга представљају хетерогену категорију заинтересованих страна, пре свега зато што могу потицати из државног, цивилног и приватног сектора. Закон о социјалној заштити, као и претходна Стратегија развоја социјалне заштите, трасирали су реформски пут плурализације пружалаца услуга социјалне заштите. Концентрација и број пружалаца услуга варира од локалне самоуправе до локалне самоуправе. У циљу унапређења доступности услуга социјалне заштите, неопходно је радити на развоју капацитета пружалаца услуга.

Искуство и знање сакупљено у организацијама цивилног друштва које се баве положајем и правима рањивих група у великој мери може да помогне у развоју услуга у заједници, али и у развоју механизма за досезање до корисника (*outreach*). *Outreach* до сада није довољно препознат у систему социјалне заштите. Тренутно није пракса да се врше процене потреба становништва, ни на националном ни на локалном нивоу. Неопходно је да систем социјалне заштите препозна *ottreach* као услугу социјалне заштите и нормативно је као такву и уреди – стандардизује.

Комора социјалне заштите је независна и професионална организација запослених стручних радника и стручних сарадника у области социјалне заштите основана ради: спровођења поступка лиценцирања стручних радника у социјалној заштити; доношења Кодекса професионалне етике и утврђивања повреда професионалне етике и изрицања мера за почињене повреде; заступања професионалних интереса чланова и запослених у социјалној заштити; пружања стручне помоћи члановима; предлагања и иницирања измена прописа у области социјалне заштите; организовања стручних скупова, обраде података и истраживања у области социјалне заштите.¹⁹³

Циљне групе социјалне политике представљају разне групе потенцијалних корисника социјалне заштите. Неке од њих су: лица у стању социјалне потребе, сиромашна лица, деца и млади, старији, особе са инвалидитетом, припадници ЛГБТИ популације, итд. Појединац се може наћи у више од једне категорије, те у складу са тим може бити потенцијални корисник социјалне заштите по више основа. У питању су веома хетерогене групе којима је заједничка потреба за обезбеђивањем одређених услуга или давања у циљу омогућавања нормалног живота, остваривања њиховог пуног потенцијала и укључивања у друштво.

¹⁹³ Статут Коморе социјалне заштите, Службени гласник РС, број 118/2012, 27/2013, 13/2014 и 25/2016

3. Дефинисање проблема

У овом делу анализе, на бази претходно утврђеног стања идентификују се проблеми политике социјалне заштите које је неопходно решавати у наредном периоду. Идентификовани проблеми су коришћени у наредном кораку за утврђивање основних приоритета и дефинисање циљева јавне политике.

Проблем 1. Неадекватан обухват и висина давања усмерених на материјално угрожене

Програми који су усмерени на сиромашне, новчана социјална помоћ и дечији додатак, конципирани су у складу с међународном праксом, али их карактеришу низак обухват који се смањује током претходног периода и ниски износи помоћи који су недовољни за задовољење основних потреба. Повећање обухвата у програму НСП је непосредно повезано с питањем адекватности давања, имајући у виду да висина права уједно представља приходни цензус. У програму дечијег додатка основни проблем је низак обухват, поготово старије деце (14+).

Ако се износи НСП и дечијег додатка процењују са аспекта могућности за задовољење основних потреба постоји простор за унапређење адекватности ових давања. Појединац који је способан за рад добија упола мање од основних потреба, узимајући у обзир да висину основице НСП и стопу апсолутног сиромаштва које је мера основних потреба, као и чињеницу да радно способни корисници имају право на НСП током 9 месеци у једној години. Кумулативни износи помоћи (НСП + ДД), довољни су за излазак из апсолутног сиромаштва за једнородитељске породице са више од једног детета (0-13) које остварују право на увећана давања у оба програма. Да би прешле праг сиромаштва, породице са оба родитеља морале би у зависности од броја деце (0-13) да добијају између 33% и 43% средстава више.¹⁹⁴

Јаз у односу на праг сиромаштва је значајно већи за породице у којима су деца старијег узраста (14+). Да би уз социјалну помоћ изашле из сиромаштва једнородитељске породице са старијом децом би морале да добијају за четвртину средстава више, а породице са оба родитеља преко 60% више.¹⁹⁵

Поређења с нето минималном зарадом у 2020. години (30.137 динара) показују да су кумулативни износи новчане социјалне помоћи и дечијег додатка нижи од минималне зараде за све типове породице, осим за оне које имају троје и више деце.

Проблем 2. Недовољна информисаност и компликоване административне процедуре и даље представљају препреку приликом аплицирања за помоћ за мање образоване и најсиромашније.

Процес поједностављивања процедура и прибављања документације неопходне за остваривање права у оквиру система социјалне заштите започео је током претходних година изменама одређених законских решења, као и доношењем нових закона (попут Закона о социјалној карти). Очекује се да повезивање информационих система ублажи ове проблеме. Неопходно је међутим радити на подизању свести лица која нису довољно информисана о њиховим правима у оквиру система социјалне заштите, те на тај начин

¹⁹⁴ Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Четврти национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2018 – 2020. године - Нацрт, Београд, 2021

¹⁹⁵ Ибид.

унапредити досезање до потенцијалних корисника који се налазе у стању социјалне потребе.

Проблем 3. Недовољно и неравномерно развијене услуге у заједници

Резултати три круга Мапирања услуга социјалне заштите у мандату јединица локалне самоуправе, које је Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва спроводио 2012, 2015 и 2018. године указују да су услуге у мандату локалних самоуправа неразвијене и да нису доступне у довољној мери. Уочљива је велика диспропорција у пружању услуга социјалне заштите у локалним самоуправама. Неравномерност се посебно односи на услуге које се финансирају са локалног нивоа. Ниво издвајања за социјалну заштиту се веома разликује међу ЈЛС, због чега се намеће потреба за увођењем одређеног минимума издвајања за социјалну заштиту и финансирање услуга социјалне заштите на локалном нивоу. Наменски трансфери, који су уведени у циљу решавања овог проблема, допринели су повећању издвајања на локалном нивоу, али нису допринели ширењу услуга (нарочито у срединама у којима услуге нису биле развијене), нити су допринели повећању броја корисника услуга.¹⁹⁶ Тренутно је у изради анализа досадашње примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити која би требала да да прецизнију оцену о ефектима оваквог вида финансирања услуга социјалне заштите на локалном нивоу.

Поред неравномерно развијених услуга у заједници, истиче се и проблем доступности услуга маргинализованим групама попут Рома, припадника ЛГБТИ популације, становницима удаљених руралних подручја.

Једно од могућих решења за равномернији развој услуга у заједници је дефинисање минималног опсега услуга социјалне заштите у заједници које би се спроводиле као националне услуге, регионалне, међуопштинске (за услуге које није неопходно развијати на нивоу ЈЛС, у складу са процењеним потребама у локалним заједницама) или локалне услуге. Рад на стварању интегративних услуга захтева бољу сарадњу између различитих система, институција и организација, бољи информациони систем који информише и увезује рад партнера и боље осмишљен систем финансирања. Унапређивање система услуга социјалне заштите на локалном нивоу захтева боље праћење система финансирања и коришћења расположивих ресурса. Што се тиче система праћења и мерења, требало би се фокусирати на сагледавање ефеката услуга за кориснике.

Проблем 4. Подршка особама са инвалидитетом и даље није адекватна и свеобухватна

Заштита особа са инвалидитетом је доминантно обезбеђена кроз услугу домског смештаја, а помаци начињени у обезбеђивању услуга подршке за самостални живот за ову групу угрожених веома су мали. Услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом слабо су доступне, што у значајној мери успорава даљи процес деинституционализације.

Проблем 5. Недовољна развијеност и распрострањеност услуга дуготрајне неге и услуга за особе у терминалним фазама болести, и неразвијеност социјално-здравствених установа

Систем подршке за дуготрајну негу и помоћ у Републици Србији претежно се заснива на материјалној подршци, а мање на услугама подршке. Програм новчаног давања за негу и помоћ другог лица по Закону о социјалној заштити, у погледу адекватности

¹⁹⁶ *Ex-post* анализи Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

давања, може да се сматра одговарајућим у делу који се тиче увећаног права. Потребна су додатна истраживања ради оцене обухвата и адекватности основног давања за негу и помоћ. Свеобухватна процена заштите особа са инвалидитетом којима је потребна дуготрајна нега захтева сагледавање целокупног система, који укључује и новчану накнаду у оквиру пензијско-инвалидског осигурања, али и поједине услуге здравствене и социјалне заштите.

Организације цивилног друштва указују и на проблем вештачења у процесу остваривања права на негу и помоћ другог лица које не препознаје ретке болести као основ за улазак у право – вештачење препознаје тренутну здравствену ситуацију, а не опште стање болести. Додатно, утврђивање права базира се превасходно на коришћењу тзв. медицинског модела где процену врши лекарска комисија и не узимају се довољно у обзир функционални критеријуми приликом додељивања права. Нејасни критеријуми и медицински приступ могу довести до тога да деца и млади са интелектуалним тешкоћама теже остварују ово право, а родитељима се неретко препоручује да покрену поступак за продужење родитељског права или лишавање пословне способности деце како би лакше остварили ово право. Из тих разлога неопходна је промена са медицинског приступа на приступ у коме би се, пре свега, испитивала функционалност и ограничења за учешће у друштву.¹⁹⁷

Потреба за дуготрајном негом изражена је и код старијих особа. Заштита старијих је у већој мери уравнотежена у смислу односа између институционалне и ванинституционалне заштите, захваљујући обезбеђењу услуге помоћ у кући која је најразвијенија услуга социјалне заштите ванинституционалног типа на локалном нивоу. Обухват старијих услуга је још увек низак у поређењу с развијеним земљама и постоји потреба за његовим повећањем у склопу система дуготрајне неге.

Иако Закон о социјалној заштити предвиђа могућност оснивања социјално-здравствених установа или организационих јединица за кориснике којима је потребно и социјално збрињавање и стална здравствена заштита и надзор (члан 60), до сада ни једна установа није добила овај статус. За развој социјално-здравствених услуга, неопходно је да министарства надлежна за здравствену и социјалну заштиту донесу стандарде за оснивање и рад, као и Уредбу о мрежи социјално-здравствених установа, протокол о сарадњи пружалаца услуга социјалне и здравствене заштите.

Проблем 6. Започета реформа заштите деце и младих захтева даљи развој услуга подршке

Деца и млади су претежно заштићени кроз услугу породичног смештаја. Упркос чињеници да је степен институционалне заштите деце у Републици Србији веома низак, више налаза упозорава на проблеме у заштити ове угрожене групе. Забрињава стање у институцијама за децу са сметњама у развоју и са инвалидитетом као и чињеница да се деца млађа од 3 године и даље налазе у домском смештају. Друго, специјализовано хранитељство и ванинституционалне услуге социјалне заштите за децу са инвалидитетом нису довољно развијени. Додатно, треба указати и на то да само део хранитељских породица, а самим тим и деце и младих на породичном смештају има подршку Центра за породични смештај и усвојење, с обзиром на то да ови центри нису основани у свим деловима земље. Треће, још увек у многим срединама недостају услуге које подржавају укључивање деце са сметњама у развоју и инвалидитетом у редовни

¹⁹⁷ МДРИ-С (2018). *Положај деце и младих са инвалидитетом у систему социјалне заштите – Иззови и прилике*. Београд. Доступно на https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/07/policy-brief_bo%C5%A1.pdf

образовни систем (лични пратилац, дневни боравак и сл.). Недостају и услуге становања уз подршку за децу старијег узраста и младе, као алтернатива за породични и институционални смештај.¹⁹⁸ Упркос позитивним евалуацијама,¹⁹⁹ услуга породичног сарадника се 2018. године пружала у свега 5 ЈЛС (у односу на 7, 2015. године) значајно мањем броју корисника, а у појединим случајевима и без стабилних извора финансирања.²⁰⁰

Анализа потреба младих који напуштају систем старања указује на неопходност издвајања већих финансијских средстава за подршку младима који се осамостаљују ради обезбеђивања становања, додатних обука за запошљавање и обезбеђивање сигурне егзистенције до трајнијег запошљавања. Додатно, неопходно је промишљање о приступу и организацији рада са младима, пре свега у планирању и оријентацији на кључне потребе младих, укључивању особе од поверења за младу особу и реорганизацији надлежности различитих актера.²⁰¹

Услуге које треба да потпомогну транзицију младих нису на задовољавајућем нивоу и потребно је радити на развијању постојећих и увођењу иновативних недостајућих услуга, дефинисати стандарде рада за подршку породицама младих, увести различите алтернативне видове становања младих, усвојити стандарде социо-едукативних услуга, унапредити координацију.²⁰²

Проблем 7. Неопходно је унапређење рада са децом и младима са проблемом у понашању и децом и младима починиоцима кривичних дела

Налази истраживања о изазовима и тешкоћама у заштити деце са поремећајем у понашању указују не на неопходност унапређења постојећег система и начина рада са овом групом корисника. Изазови и тешкоће у заштити деце са поремећајима у понашању могу се груписати у следећих неколико области: у вези са резиденцијалним смештајем, породичним смештајем, заштитом старијих малолетника и деце са менталним сметњама, тешкоће које произилазе из функционисања здравственог система и сарадње са здравственим и другим системима, у вези са интерним капацитетима центара за социјални рад и недостатком услуга на локалном нивоу. Изазови и тешкоће из перспективе установа за смештај групишу се у три области: осигурање безбедности деце, тешкоће у организацији рада установа и сарадња установа са другим актерима.²⁰³

Наведене области тешкоћа у заштити деце са поремећајем у понашању указују да се професионалци у систему социјалне заштите суочавају са дилемом како помоћи детету са вишеструким проблемом и његовој породици, која неретко није у довољној мери компетентна да води бригу о детету, а у исто време осигура безбедност других чланова

¹⁹⁸ Поједина истраживања указују и да осим хранитељства и резиденцијалне заштите класичног типа "недостаје низ прелазних типова алтернативног старања који су налик животу у породици". Жегарац, Н и Крњић, З. (ур.) (2019), *Хранитељство и добробит адолесцената Истраживање за унапређење политика и пракси*, Београд: Универзитет у Београду- Факултет политичких наука, стр. 166.

¹⁹⁹ Жегарац, Н. (2017), *Евалуација услуга за породице са децом са сметњама у развоју исходи пилотирања*, Београд: Универзитет у Београду — Факултет политичких наука

²⁰⁰ Матковић, Г., Страњаковић, М. (2020), *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности ЈЛС у Републици Србији*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва – Влада Републике Србије, Београд, стр. 22

²⁰¹ Анализа потреба младих који напуштају систем старања за подршком и услугама, Подршка Европске уније активном укључивању младих, Министарство финансија, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство омладине и спорта, Београд, 2021.

²⁰² Ибид.

²⁰³ *Деца са поремећајем у понашању у систему социјалне заштите у АП Војводини – изазови и тешкоће у заштити*, Покрајински завод за социјалну заштиту, Нови Сад, 2021

локалне заједнице у условима недостатака ресурса и сервиса подршке. Стручни рад са децом са поремећајима у понашању и породицама у оваквим околностима постаје извор стреса и сагоревања стручњака.²⁰⁴

Проблем 8. Недовољно доступне и заступљене услуге за жртве насиља, као и потреба за унапређењем приступа и рада са насилником.

Феномен насиља присутан је у свим сегментима друштва и као такав захтева интегрисани одговор целокупног друштва. Повезивање институција у поступању у случају насиља започето је у претходном периоду и уз потписане протоколе о сарадњи функционише на задовољавајућем нивоу.

Проблеми насиља, у оквиру система социјалне заштите, неопходно је приступити свеобухватно и кроз пружање подршке жртви и кроз рад са насилником. Једино овакав приступ може довести до превенције насиља и спречавања понављања вршења насиља. У домену рада са жртвом неопходно је појачати рад на њиховом економском оснаживању, те унапредити психо-социјалну подршку која им се пружа. У раду са насилником потребно је унапредити приступ рада.

Проблем 9. Институционални, административни и кадровски капацитети у систему социјалне заштите нису на задовољавајућем нивоу

Постојећи ресурси и актери у социјалној заштити нису адекватни како би пружали ефективну и ефикасну социјалну заштиту. Унапређење социјалне и дејче заштите у Републици Србији не може да се постигне без јачања капацитета ЦСР и унапређења услуга процене и планирања, а посебно не без успостављања интегралне социјалне заштите и међусекторске сарадње.

Изражен је проблем преоптерећености стручних радника у систему социјалне заштите, те континуираног смањења броја запослених, уз повећање броја корисника социјалне заштите. Зато је, између осталог, важна промена норматива за утврђивање броја стручних радника у ЦСР, смањење оптерећености водитеља случаја, обезбеђење континуираног усавршавања и унапређење организације и управљања.

Важно је и да се ојача систем размене информација између различитих система управе, чиме би се повећали ефикасност и одговорност различитих надлежних институција и ослободило време за квалитетнији рад ЦСР. Неопходно је повезивање са институцијама које обезбеђују услуге из области здравствене заштите, образовања и запошљавања, али и с полицијом, правосудним органима, ОЦД које заступају поједине осетљиве друштвене групе, Црвеним крстом, одговарајућим службама локалне самоуправе.

Осим тога, неопходно је да се у наредном периоду посебна пажња обрати на уједначавање стручне праксе, стандардизацију појединих услуга и пракси ЦСР и ревидирање капацитета запослених у ЦСР.

Проблем 10. Контролни и регулаторни механизми не функционишу на задовољавајућем нивоу

Налази *Ex-post* анализе Стратегије развоја социјалне заштите указују на неадекватно функционисање контролних механизма, те на потребу за њиховим даљим развојем у наредном периоду.²⁰⁵

²⁰⁴ Ибид.

²⁰⁵ *Ex-post* анализи Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

4. Општи и посебни циљеви социјалне заштите

У циљу осигурања благостања и добробити свих грађана и грађанки, Република Србија ће у наредном периоду бити посвећена даљем развоју интегративне, делотворне и ефикасне социјалне заштите, која ће бити заснована на људским правима и усклађена са релевантним европским и међународним политикама и праксом.²⁰⁶

Да би се ово постигло, неопходно је да социјална заштита буде саставни део функционалне економије коју карактеришу инклузивност, стабилан раст и висока запосленост. Социјална и економска политика су међусобно комплементарне, будући да инвестиције у људски капитал и услуге омогућавају грађанима и грађанкама да учествују у привредном и друштвеном животу и тако у потпуности остваре своје потенцијале. Социјална политика треба да подстиче развој вештина и компетенција које омогућавају да се што више људи укључи у привреду и друштво, уз заштиту егзистенције за оне којима је то потребно.

4.1. Општи циљ

Општи циљ:

Успостављање флексибилног, интегративног и одрживог система социјалне заштите који пружа помоћ и оснажује појединца и породицу за самосталан и продуктиван живот у друштву и који спречава настајање и отклања последице социјалне искључености.

Да би се овај циљ остварио неопходно је развијати холистички приступ у пружању услуга у области социјалне заштите који даје најбоље и најодрживије резултате за појединце и породицу. Социјална заштита треба да пружи подршку да грађани и грађанке своје потребе задовољавају у срединама у којима живе. Подршка кроз холистички приступ садржи прилагођене пакете услуга члановима породице или породици у целини. Кроз холистички приступ у социјалној заштити препознаје се породица и сви њени чланови и њихове индивидуалне снаге и слабости као и функционисање породице у целини. За децу, породица представља основни извор сигурности, заштите и добробити.

Неопходно је градити и јачати механизме, програме и капацитете за нематеријалну подршку природној породици у ризику, посебно породицама са старијима и децом. Холистички приступ подразумева усаглашавање подршке која се пружа кроз права на материјалну подршку у области социјалне заштите са пружањем услуга социјалне заштите. Такође, холистички приступ превазилази границе система социјалне заштите и подразумева сарадњу са другим системима, због чега је неопходно јачање институционалних механизма сарадње између социјалне заштите и других система.

Промоција холистичког приступа у социјалној заштити на практичном нивоу значи усаглашавање начина процене потреба корисника у више сектора, развој бољих исхода

²⁰⁶ Ради усклађивања циљева у области социјалне заштите са циљевима одрживог развоја, релевантни циљеви и потциљеви одрживог развоја ће бити интегрисани као репери за постизање циљева.

интервенције уз праћење и евалуацију ефеката интервенција, усаглашавање мандата кључних актера, развој мултидисциплинарних тимова и описа њихових послова, уз стално унапређивање финансијских подстицаја за холистички приступ и услуге.

4.2. Посебни циљеви

За остваривање општег циља дефинисани су посебни циљеви чије испуњење доприноси остварењу општег циља политике социјалне заштите. Приликом анализе тренутног стања и дефинисања проблема, издвојила су се четири приоритета (посебна циља) политике социјалне заштите које је неопходно адресирати у наредном периоду.

Посебан циљ 1. Социјална заштита доприноси смањењу сиромаштва и задовољавању основних потреба и минималне сигурности грађана и грађанки

Анализа тренутног стања јасно указује на простор и потребу да се адекватност (у смислу обухвата и износа) програма усмерених на сиромашне унапреди. Додатно ефективност социјалних трансфера није на задовољавајућем нивоу, а програме активације радно способних корисника НСП треба додатно уредити како би се ускладили са међународном праксом и правима корисника.

У циљу решавања ових проблема неопходно је у наредном периоду повећати обухват и унапредити адекватност давања усмерених на сиромашне, уз боље увезивање материјалних давања и уважавање буџетских могућности, затим даље осмислити и развити систем активације корисника социјалне заштите, узимајући у обзир стандарде ЕУ у овој области, као и унапредити заштиту старијих који нису остварили право на пензијско осигурање, а који нису укључени у програм новчане социјалне помоћи.

Додатно, искуство са пандемијом COVID 19, указује на неопходност развијања механизма којим би се повећала отпорност сиромашних и лица у кризним ситуацијама у случају нових економских, друштвених, здравствених и/или еколошких катастрофа, што у потпуности кореспондира са потциљем 1.5. Циљева одрживог развоја.

Посебан циљ 1 у складу је са ЦОР 1– Окончати сиромаштво свуда и у свим облицима, те ће се испуњењем овог посебног циља у великој мери реализовати и потциљеви циља 1 Агенде 2030. Из тог разлога, предложени индикатори за праћење остварености посебног циља 1, у великој мери кореспондирају са индикаторима и циљевима којима се прати оствареност Агенде 2030.

Индикатори:

Циљ: До краја 2030. године најмање за половину смањити број мушкараца, жена и деце свих узраста који живе у било ком облику сиромаштва, према националним дефиницијама сиромаштва (Циљ одрживог развоја 1, потциљ 2).

Стопа апсолутног сиромаштва, по полу и старости

Почетна вредност (2020): 6,9%

Циљана вредност (2030): 3,4%

Стопа ризика од сиромаштва, по полу и старости (Индикатор ЦОР 1.2.1.)

Почетна вредност (2020): 21,7%

Циљана вредност (2030): 10,8%

Стопа ризика од сиромаштва или социјалне искључености, по полу и старости (Индикатор ЦОР 1.2.2.)

Почетна вредност (2020): 29,8%

Циљана вредност (2030): 14,8%

Циљ: Применити одговарајуће националне системе социјалне заштите и мере за све, укључујући најугроженије, и до краја 2030. године постићи довољно велики обухват сиромашних и рањивих (Циљ одрживог развоја 1, потциљ 3).

Удео корисника социјалне заштите у укупној популацији, по полу (Индикатор ЦОР 1.3.1)

Почетна вредност (2020): 10,2%

Циљана вредност (2030): 15%

Циљ: До краја 2030. године достићи просечну стопу ефективности социјалних трансфера у ЕУ27 из 2020. године.

Стопа ефективности социјалних трансфера

Почетна вредност (2020): 18%

Циљана вредност (2030): 32,3%

Посебан циљ 2. Унапређење постојећих и успостављање нових услуга које доприносе социјалној укључености грађана и грађанки

Посебан циљ 2 пре свега се односи на адресирање проблема везаних за реформу система заштите особа са инвалидитетом и деце и младих, недовољну и неравномерну развијеност ванинституционалних услуга у заједници, као и недовољну развијеност и сегментираност услуга дуготрајне неге.

Имајући у виду да је општи циљ Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници, усвојене почетком 2022. године, остваривање људских права на живот у заједници корисника социјалне заштите кроз процесе деинституционализације и социјалне инклузије, што кореспондира са посебним циљем 2, предлог је да се испуњење овог посебног циља прати кроз имплементацију Стратегије деинституционализације.

У складу са Циљевима одрживог развоја, развој услуга у заједници неопходно је посматрати и кроз призму родне равноправности. Потребно је у наредном периоду препознати и вредновати неплаћено старање и рад у домаћинству кроз обезбеђивање јавних услуга, инфраструктуре и политике социјалне заштите те кроз промовисање заједничке одговорности у домаћинству и породици (ЦОР 5, потциљ 5.4).

Индикатори:

Циљ: До 2030. године завршен процес деинституционализације, а систем услуга социјалне заштите успостављен у складу са потребама заједница

Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2022. до 2026. се примењује и остварује циљане резултате

Почетна вредност (2021): не

Циљана вредност (2030): да

Услуге социјалне заштите у мандату локалних самоуправа:

број ЈЛС без развијених услуга

Почетна вредност (2018): 8

Циљана вредност (2030): 0

Посебан циљ 3. Унапређена породично-правна заштита доприноси добробити корисника социјалне заштите

Анализа тренутног стања и идентификовани проблеми указују на неопходност унапређења породично-правне заштите у циљу веће добробити корисника социјалне заштите. Неопходна унапређења тичу се пре свега превенције и заштите од насиља у породици, те превенције дечијих, раних и принудних бракова и злоупотребе дечијег рада. У оквиру овог циља неопходно је посветити посебну пажњу унапређењу старатељске заштите, те унапређењу институционалних механизма у заштити деце у поступку усвојења.

Индикатори:

Циљ: До 2030. године усвојити измене и допуне Породичног закона у циљу побољшања заштите од насиља у породици, законског дефинисања појма детета, забране склапања малолетничког брака, забране телесног кажњавања деце, унапређења старатељске заштите, те укидања потпуног лишавања пословне способности

Усвојене измене Породичног закона и закон се примењује

Почетна вредност (2020): Не

Циљна вредност (2030): Да

Посебан циљ 4. Унапређивање капацитета, система управљања и координације и јачање контролних и регулаторних механизма у систему социјалне заштите да би се остварила добробит корисника социјалне заштите

Анализа тренутног стања и, на њој заснована идентификација проблема, јасно су указале на неопходност унапређења капацитета у систему социјалне заштите, пре свега јачање капацитета ЦСР и унапређења услуге процене и планирања. Додатно, успостављање интегралне социјалне заштите и унапређење међусекторске сарадње, кроз повезивање са другим системима, допринеће решавању проблема компликованих административних процедура, те социјалну заштиту учинити доступнијом и ефикаснијом.

Кроз мере усмерене на остварење овог посебног циља неопходно је успоставити функционални систем мониторинга и евалуације у систему социјалне заштите, те успоставити јасне смернице и развити механизме за промовисање одговорности у вези испуњавања надлежности у пружању социјалне заштите како на локалном тако и на националном нивоу.

У оквиру посебног циља 4, неопходно је предузети мере које ће утицати на одрживост и сталност финансирања услуга у оквиру система социјалне заштите, са посебним фокусом на локални ниво.

Индикатори:

Циљ: До краја 2030. године унапредити квалитет управљања у систему социјалне заштите на свим нивоима

Успостављен систем управљања и мониторинга и евалуације у оквиру система социјалне заштите

Почетна вредност (2020): не

Циљна вредност (2030): да

Циљ: Осигурати значајну мобилизацију ресурса из различитих извора, како би се обезбедила адекватна и предвидива средства за примену програма и политике за окончање свих облика сиромаштва (прилагођен Циљ одрживог развоја 1, подциљ а)

Удео расхода за социјалну заштиту²⁰⁷ у укупним расходима сектора опште државе (Индикатор ЦОР 1.а.2)

Почетна вредност (2020): 30%

Циљна вредност (2030): 40%

Циљ: До краја 2030. године за 25% повећати јавне расходе за услуге социјалне заштите у мандату јединица локалне самоуправе.

Јавни расходи за услуге социјалне заштите у мандату јединца локалне самоуправе

Почетна вредност (2018): 3,65 млрд. РСД (0,07% БДП)

Циљна вредност (2030): 4,56 млрд. РСД

²⁰⁷ Према Међународној функционалној класификацији (COFOG)

5. Идентификовање и анализа ефеката могућих опција

5.1. Идентификовање могућих опција за постизање циљева

У циљу прихватања најбоље опције за остваривање задатих циљева политике социјалне заштите у наредном периоду, разматране су следеће опције:

- *Status quo* опција
- Програми развоја социјалне заштите (у даљем тексту опција бр. 2)
- Секторска стратегија развоја социјалне заштите (у даљем тексту опција бр. 3)

5.1.1. *Status quo*

Претходна Стратегија развоја социјалне заштите усвојена је 2005. године, и мада у самом тексту Стратегије није био дефинисан рок њеног важења, Акционим планом биле су дефинисане активности за период до 2009. године. Може се, дакле, закључити да је поменута Стратегија истекла пре више од десет година, од када је област социјалне заштите без стратешког усмерења (у виду документа јавне политике).

Дугорочни период без стратешког документа довео је систем социјалне заштите до тренутног стања, које карактерише одуговлачење и кашњење са усвајањем неопходних законских и подзаконских аката, те јако споро увођење неопходних промена, чија је потреба регистрована и у самом систему социјалне заштите, али због превелике оптерећености систем социјалне заштите не успева да их изнесе.

У недостатку Плана развоја, који би у складу са Законом о планском систему требао да буде хијерархијски најважнији документ јавне политике који прецизира стратешке правце развоја, Република Србија свој развој уређује секторским стратегијама. Примена опције *Status quo* значила би изостанак доношења било каквог документа јавне политике за област социјалне заштите, чиме би се њен даљи развој у великој мери ограничио.

Спорадичне реформе вероватно би се спроводиле и у том случају, али би оне, врло вероватно биле условљене захтевима који стижу из ЕУ или међународних оквира, не узимајући у обзир ситуацију и приоритете у Републици Србији.

Реформе би се и даље спроводиле *ad hoc* и без јасног плана. Временски период за њихову реализацију, био би нерационално дуг, а евалуација би у потпуности изостала.

Са аспекта утицаја на друштво, оваква опција имала би заправо негативне ефекте, пошто се неопходне реформе не би спроводиле задовољавајућом брзином, а рањиве категорије становништва, којима би ове реформе требале да унапреде положај, остале би у том положају дужи временски период. Постојећа неефективност социјалних трансфера била би додатно продубљена, изостанком реформских мера за унапређење адекватности и таргетираности новчаних давања.

Са становишта трошкова, ова опција не би изискивала никакве додатне трошкове буџетских средстава, нити задуживање у иностранству. Такође, са становишта капацитета, постојећи капацитети били би довољни да задовоље опцију *Status quo*.

5.1.2. Опција 2 – Програми развоја социјалне заштите

У складу са Законом о планском систему, програм представља документ јавне политике ужег обухвата од стратегије. Њиме се обично разрађује неки од посебних циљева на период од три године.

У случају политике социјалне заштите, а имајући у виду анализу тренутног стања и нагомиланих проблема, било би неопходно развијати неколико паралелних програма развоја (Програм развоја услуга социјалне заштите у заједници, Програм развоја капацитета у социјалној заштити, Програм развоја материјалних давања у систему социјалне заштите, и сл.). Додатно, неопходни реформски процеси комплексни су и захтевају посвећеност у дужем временском периоду, што би значило доношење програма на сваке три године.

Уколико узмемо у обзир и процес и процедуре доношења планова развоја, а које прописује Закон о планском систему, избор опције два, донео би беспотребно оптерећење, већ превише оптерећених службеника у министарству надлежном за послове социјалне заштите.

Избор опције два допринео би решавању идентификованих проблема, те би очекивани утицај на маргинализоване друштвене групе свакако био позитиван. Остаје питање ефикасности оваквог решавања проблема. Процена је да би за адресирање препознатих проблема морало да се развије више програма развоја у домену социјалне заштите, што би свакако поскупело целокупни процес реформи. Такође, опција два, иницијално би убрзала реформске процесе (у односу на опцију *Status quo*), али би донела могућност пролонгирања наставка реформског процеса након истека првог трогодишњег периода. Ово посебно забрињава, уколико се има у виду протек времена од истека претходне стратегије до тренутног процеса успостављања реформских приоритета у области социјалне заштите.

У погледу капацитета неопходних за спровођење, они би морали да се унапреде, како у погледу бројности, тако и у погледу квалитета.

5.1.3. Опција 3 – Секторска стратегија развоја социјалне заштите

Трећа разматрана опција која би допринела остварењу општег и посебних циљева политике социјалне заштите у наредном периоду јесте опција усвајања стратегије развоја социјалне заштите.

Стратешка документа, као документи јавне политике, погодна су ако је потребно предузимати широк спектар повезаних активности у дужем временском периоду ради постизања дугорочних циљева, што је тренутни случај са политиком социјалне заштите.

Имајући у виду да су постављени посебни циљеви политике социјалне заштите за наредни период тесно повезани, неопходно је успоставити интегративни систем социјалне заштите, који би допринео бржем решавању препознатих проблема. Развој стратешког документа пружио би могућност делотворног и свеобухватног приступа идентификованим изазовима.

Са аспекта утицаја на друштво, а имајући у виду област која се реформише, избор опције 3, допринео би унапређењу положаја посебно угрожених категорија становништва. Боља таргетираност и унапређена адекватност социјалних давања директно би позитивно утицала на сиромашне, док ће развој услуга у заједници усмерених ка

подршци породицама у ризику смањити њихову социјалну искљученост и допринети њиховом укључивању у друштвене токове.

Као што и посебан циљ 4 сугерише, неопходно је унапређење капацитета система социјалне заштите. Стратешки приступ овом проблему допринеће развоју, пре свега људских капацитета, али ће изискивати и одређене додатне капацитете у оквиру система социјалне заштите. Пре свега је неопходно повећати број стручних радника у центрима за социјални рад, али и преиспитати правилнике о организацији послова центара за социјални рад, чиме постоји могућност за евентуалним бољим коришћењем постојећих ресурса.

Са становишта трошкова, опција три премда најсвеобухватнија и најдугорочнија,²⁰⁸ са најзначајнијим очекиваним позитивним ефектима, није и најскупља. Доношење појединачних сегментираних планова развоја заправо је скупља опција. Прво процес доношења стратегије пролази се само једном за деветогодишњи период, док би за доношење програма развоја, који покривају целокупно деловање стратегије, процес морао да се прође далеко већи број пута. Друго, усвајањем стратегије омогућава се синергијско деловање на одређене тесно повезане проблеме, који би можда, усвајањем парцијалних планова били адресирани различито, или би чак долазило до дуплирања мера и активности.

5.2. Поређење и избор оптималне опције

У циљу избора оптималне опције за остваривање жељених промена и циљева, поређене су три идентификоване опције. За оцењивање понуђених опција примењена је метода вишекритеријумске анализе на основу издвојених критеријума за дефинисање одговарајуће опције социјалне политике:

1. Ефикасност у достизању циљева
2. Ефективност у достизању циљева
3. Капацитет за спровођење опције
4. Одрживост опције.

Критеријум Ефикасност у достизању циљева сагледава комбинацију времена и трошкова са једне стране и квалитет постигнутог резултата са друге стране. Имајући у виду дефиницију ефикасности која гласи радити ствари на прави начин, брзо и квалитетно, сагледане су све три предложене опције. Опција *Status quo* у том погледу најмање је ефикасна у поређењу са друге две, захтева највише времена за постизање жељених циљева, а имајући у виду квалитет постигнутих резултата трошкови ове опције постају високи. Опција 2 ефикаснија је у односу на *Status quo* из разлога што, премда парцијалним, али ипак планским приступом подиже квалитет постигнутих резултата и скраћује време неопходно за њихово остваривање. Трећа опција, увођењем синергијског истовременог деловања на решавању идентификованих проблема доноси највећи квалитет резултата у разумном року.

²⁰⁸ Стратешка документа, у складу са Законом о планском систему, доносе се за период седам до десет година. Имајући у виду комплексност неопходних реформи, те време неопходно за њихову имплементацију, предлог је да се Стратегија социјалне заштите донесе за период од девет година (од 2022. до 2030. године).

Други критеријум Ефективност у достизању циљева сагледава, у складу са дефиницијом ефикасности, да ли се раде праве ствари. Односно да ли би примена одређене опције довела до задовољавајућег степена реализације постављених циљева. Опција *Status quo* у погледу ефикасности даје најлошије резултате, досадашња пракса је показала да примењене мере нису биле довољно ефикасне за достизање делотворне социјалне заштите те нема основа очекивати да ће без икаквих промена постати ефикасније. Друга разматрана опција, својим унапређењима, попут јачања капацитета у систему социјалне заштите, свакако доноси повећање ефикасности мера социјалне заштите. И даље остаје проблем недовољне координације како у оквиру саме политике социјалне заштите, тако и са другим јавним политикама од значаја за социјалну заштиту, чинећи тако целокупан систем јавних политика недовољно делотворним. Опција 3 управо ту координацију ставља на прво место, чинећи је тако најефикаснијом опцијом.

У оквиру критеријума Капацитет за спровођење опције сагледавани су материјални и људски ресурси неопходни за примену предложених опција. Односно у којој мери су институције спремне да реализују сваку од наведених опција. У том погледу опција *Status quo* је најмање захтевна, не захтева унапређење капацитета и институције би је у тренутној констелацији изнеле без већих потешкоћа. Опције 2 и 3, захтевају оснаживање капацитета, пре свега људских у оквиру МРЗБСП и центара за социјални рад, као предуслов за успешно спровођење. Додатно, 2. и 3. опција захтевају и додатне капацитете из редова организација цивилног друштва (који делимично постоје, али их је неопходно даље развијати како би преузели улогу у социјалној заштити), као и додатне механизме координације о контроле квалитета, које је неопходно додатно оснажити.

Последњи критеријум по коме су разматране опције јесте Одрживост опције, у смислу колико би та опција допринела решавању идентификованих проблема социјалне заштите и последишно колико би допринела расту и развоју Републике Србије. Уколико се у наредном средњорочном периоду не посвети већа пажња решавању проблема социјалне заштите, они ће се додатно продубити. Из тог разлога опција *Status quo* није одржива и није прихватљив избор. Друга опција, пружа нешто виши степен одрживости, одговарајући делимично на идентификоване проблеме, док трећа опција пружа заједнички одговор свих заинтересованих страна и поред тренутних проблема узима у обзир и будуће изазове који Републику Србију очекују у наредном средњорочном периоду.

Како би се све горе наведено ставило у мерљив однос, дефинисани су коефицијенти којима се процењује утицај опције на постизање циљева. Коефицијенти су представљени на скали од 1 (најлошији резултати) до 5 (најбољи резултати).

Табела 13. Поређење опција према дефинисаним критеријумима

Критеријуми	Назив опције		
	1. <i>Status quo</i>	2. <i>Програми развоја социјалне заштите</i>	3. <i>Секторска стратегија развоја социјалне заштите</i>
Ефикасност у достизању циљева	1	3	5
Ефективност у достизању циљева	1	2	5

Капацитет за спровођење опције	5	3	2
Одрживост опције	1	2	5
Оцена	8	10	17

Извор: Аутор за потребе анализе

Сумирањем коефицијената, прва опција је најлошије рангирана, због најнижег степена ефикасности и ефикасности и најмање је одржива. Највећу оцену има опција 3 за коју идентификујемо да је најнефикаснија, најнеефективнија и најнеодрживија. Критеријуми по којима је опција 3 лошије рангирана у односу на друге две, јесу капацитети за спровођење опције. Имајући у виду ефикасност, ефикасност, али и одрживост, као и чињеницу да унапређени капацитети представљају важан ресурс за будуће деловање политике социјалне заштите, процењујемо да су користи спровођења ове опције већи од њених трошкова.

На основу коначне оцене, идентификујемо да је најоптималнија опција 3, односно опција Секторска стратегија развоја социјалне заштите. Оптимална опција подразумева примену међусекторске сарадње тј. повезаност сектора социјалне заштите са другим секторима као што су сектор образовања, запошљавања, финансија и др.

6. Детаљна разрада оптималне опције

6.1. Идентификовање мера јавне политике за постизање посебних циљева

За постизање **посебног циља 1** Социјална заштита доприноси смањењу сиромаштва и задовољавању основних потреба и минималне сигурности грађана и грађанки, предлагаје се да се спроведу следеће мере:

1. Повећање обухвата и унапређење адекватности новчаних давања усмерених на сиромашне, уз интеграцију и боље увезивање материјалних давања, уважавање буџетских могућности, али и ограничења које намеће минимална зарада у Републици.

Ово је могуће постићи уз:

- постепено подизање износа/ цензуса НСП до нивоа прага апсолутног сиромаштва (до 2030.) чиме би се повећао обухват и адекватност давања. На краatak рок неопходно је размотрити евентуално мало повећање основице на начин да за појединца неспособног за рад остане испод нивоа пољопривредне пензије (11.882 динара децембра 2020).

- повећање приходног цензуса, релаксирање имовинских и других услова за остваривање права, повећање пондера (давања) за децу, као и младе са инвалидитетом. Ово подразумева прелазак на ОЕЦД скалу еквиваленције (0,7 за другог одраслог и 0,5 за дете), чиме би се повећао обухват сиромашних и адекватност давања за сва домаћинства осим једночланих; изједначење пондера за децу старију од 14 година са одраслима у складу са ОЕЦД скалама еквиваленције чиме би се унапредила заштита старије деце; повећање пондера за децу са инвалидитетом на 1 (као за носиоца домаћинства), укидање ограничења које лимитира број чланова домаћинства која могу да остваре право чиме би се заштитиле вишечлане породице.

- повећање адекватности, у програму дечијих додатака, кроз повећање додатка за старију децу до нивоа половине износа који се приписује деци датог узраста према линији апсолутног или релативног сиромаштва. Повећање обухвата кроз постепено повећање приходног цензуса за 20% што би омогућило да према овом услову буду обухваћена готово сва деца у ризику сиромаштва. Враћање законског решења које експлицитно формулише износе цензуса, давања и њихову индексацију.

- додељивање права на дечји додатак деци која живе у подстандардним ромским насељима, уз повећање износа, посебно за децу старијег узраста.

- преиспитивање износа основног додатка за негу и помоћ другог лица, комбиновање новчаних давања са одговарајућим услугама и примена функционалних скала процене приликом додељивања права.

- обезбеђивање различитих програма финансијске подршке најугроженијим породицама чија су деца у ризику од издвајања, у складу са потребама.

- учинити ефективним механизам стамбене подршке кроз субвенционисање закупнине закупцу стана као механизам умањења укупних трошкова за становање и унапређења адекватности новчаних давања усмерених на сиромашне, што је омогућено Законом о становању и одржавању зграда. Усвајање одговарајућих подзаконских аката у вези са функционисањем стамбене подршке.

- преиспитати оправданост постојања давања из два система у области програма новчаних давања за негу и помоћ – по основу пензијско инвалидског осигурања (ПИО) и социјално давање из система социјалне заштите.

- Размотрити препознавања ретких болести као основе за улазак у право за негу и помоћ и упутити иницијативу МЗ.

- преиспитати и анализирати начине доделе и коришћење функционалних критеријума за доделу додатка за помоћ и негу од стране Комисије ПИО фонда, што би омогућило већу доступност права особама са менталним и интелектуалним тешкоћама.

- спровести анализу разлога за одбијање захтева за остваривање права на новчану социјалну помоћ, као и разлога због којих потенцијални корисници нису поднели захтев за новчану социјалну помоћ.

- спровести анализу функционисања једнократне новчане помоћи на локалном нивоу у циљу унапређивања система функционисања ове мере. Олакшати приступ лицима без личних докумената, апатридима и странцима без прецизно дефинисаног статуса, лицима без регулисаног пребивалишта или боравишта која се изненада или тренутно нађу у стању социјалне потребе омогући укључивање у круг корисника једнократне помоћи.

2. Заштита старијих који нису остварили право на пензијско осигурање, а који преваходно због имовинског цензуса нису укључени ни у програм новчане социјалне помоћи.

У циљу унапређене заштите старијих неопходно је пре свега у оквиру програма НСП размотрити и увођење социјалних пензија за старије, уз релаксирање имовинских услова и додељивање виших износа давања за другог члана старачког домаћинства. Активности за реализацију ове мере су:

- Увођење социјалне пензије као посебног модула у оквиру програма новчане социјалне помоћи (старосна граница при којој се релаксирају услови или додељују већи износи права би се померила са 65 година на 70 година, односно за 5 година виша од старосне границе за пензионисање у циљу смањења моралног хазарда).

- Релаксација услова за остваривање права за старије кориснике (релаксирање имовинских услова, пре свега повећање земљишног максимума у зависности од квалитета земљишта код старачких домаћинстава).

- Повећање износа помоћи за старачка домаћинства до нивоа прага линије апсолутног сиромаштва и са додељивањем пондера од 0,7 за другог одраслог у старачком домаћинству.

- Размотрити начине унапређења или укидања висине катастарског прихода као услова за остваривање права, који није номинално мењан од 1994. године. Упутити иницијативу Министарству финансија, Пореској управи и Републичком геодетском заводу као надлежним институцијама за утврђивање катастарског прихода.

3. Даље осмишљавање и развој система активације корисника социјалне заштите, са посебним акцентом на кориснике новчане социјалне помоћи, узимајући у обзир стандарде и добре праксе ЕУ у овој области и у складу са принципима у оквиру Европског стуба социјалних права.

У складу с циљем активне инклузије, треба предвидети и увођење интегрисаних услуга за најсиромашније, како у виду запошљавања/ радног ангажовања, тако и у правцу повратка младих у процес образовања и укључивања у програме доквалификације и преквалификације. За младе који би се на овај начин активирали може да се предвиди и

додатак за активацију ради покрића опортунитетних трошкова (пропуштене зараде). У циљу реализације интегрисаних услуга и боље координације свих актера на локалном нивоу, као и ради унапређења праксе израде индивидуалног плана активације у складу са потребама појединца, неопходно је у кратком року приступити изменама Уредбе о мерама социјалне укључености.²⁰⁹

Такође, Закон о социјалној заштити и Уредбу о мерама социјалне укључености ускладити са Одлуком Уставног суда²¹⁰, односно укинути одредбу којом се корисницима смањује или укида НСП услед неоправданог неизвршавања обавеза предвиђених индивидуалним планом активације.

Креирати детаљније упутство за центре за социјални рад, које уређује примену мера социјалног укључивања на начин који поштује права корисника, а како би се спречиле праксе које за последицу имају злоупотребу корисника, дистрибуирати упутство центрима за социјални рад и организовати едукације путем интернета за примену упутства. Упутство је потребно проследити и инспекторима у социјалној заштити, као полазне основе за вршење инспекцијског надзора над центрима за социјални рад.²¹¹

Креирати програм обуке који за циљ има подизање свести стручних радника о међународним стандардима и праксама укључивања рањивих група у активне политике запошљавања и генерално у тржиште рада.²¹²

Истражити опције за постепено умањење помоћи, посебно кроз одложено укидање права на "пасош" давања, што би значило да након запослења корисници НСП могу још најмање годину дана да по аутоматизму остварују право на дечији додатак, бесплатне уџбенике и статус енергетски угроженог купца.²¹³

4. Унапређена заштита младих бивших корисника услуге смештаја након процеса осамостаљивања.

Млади који напуштају систем алтернативног старања једна су од најосетљивијих група корисника система социјалне заштите. Млади који напуштају систем алтернативног старања сусрећу се са бројним изазовима и налазе се у посебно тешком положају у односу на своје вршњаке у заједници. Изостанак родитељске бриге је један од кључних фактора дестабилизације и њиховог тешког положаја, као и, у моменту напуштања бриге, неспремност за одржив самостални живот. Младима је неопходна подршка током алтернативног збрињавања и у транзиционом периоду како би се успешно интегрисали у заједницу и развили своје потенцијале и вештине суочавања са животним изазовима.²¹⁴

²⁰⁹ Анализа примене Уредбе о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи, Београд, 2021.

²¹⁰ Саопштење са 6. седнице Уставног суда, одржане 21. априла 2022. године, којом је председавала Снежана Марковић, председница Уставног суда, доступно на: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/149-102850/saopstenje-sa-6-sednice-ustavnog-suda-odrzane-21-aprila-2022-godine-kojom-je-predsedavala-snezana-markovic-predsednica-ustavnog-suda>

²¹¹ Анализа примене Уредбе о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи, Београд, 2021.

²¹² Ибид.

²¹³ Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Четврти национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2018 – 2020. године - Нацрт, Београд, 2021

²¹⁴ Анализа потреба младих који напуштају систем старања за подршком и услугама, Подршка Европске уније активном укључивању младих, Министарство финансија, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство омладине и спорта, Београд, 2021.

Неке од активности у оквиру ове мере су:

- размотрити увођење нове врсте материјалне подршке, тј. новчане помоћи детету и младој особи бившем кориснику услуге смештаја у целој земљи у трајању од две године, уз финансирање са локалног и националног нивоа (у циљу одрживости или само за ЈЛС које немају средстава), као и могућност задржавања ове врсте материјалне подршке у мањем обиму у случају радног ангажовања.
- дефинисање јединствене методологије и успостављање система континуираног праћења младих који напуштају или су напустили алтернативно старање. У том циљу потребне су измене Закона о социјалној заштити и Правилника о вођењу евиденције и документације, како би се оформиле функционалне базе података о младима који се осамостаљују и процесу осамостаљивања.
- усвојити стандарде припреме младих за осамостаљивање који би обухватили период од смештаја младих на алтернативно старање до потпуног осамостаљивања и преласка у одрасло доба, односно у периоду транзиције са алтернативног старања на одрасло доба. Овим стандардима омогућила би се јединственост поступка, континуитет припреме и подршке и јасне области и начини рада, који би олакшали рад и сарадњу центара за социјални рад, установа и центара за породични смештај и усвојење, и омогућили квалитет подршке младима. Стандарди би требало да обухвате јасно дефинисане основне садржаје активности припреме и подршке у домену развоја животних и социјалних вештина, запошљавања, становања, омогућавања континуитета односа са породицом и средином и интеграције младих у заједницу.
- увођење посебног програма фокусираног на подршку младима који напуштају заштиту у процесу социјалног и економског осамостаљивања. Неке од могућих активности у оквиру програма су: организовање редовних сусрета између фирми које имају програме социјално одговорног пословања (стипендије, пракса, обуке, афирмативне мере за запошљавање, итд.) и младих из домова и хранитељских породица; активности усмерене на развој психо-социјалних вештина у оквиру социо-едукативних услуга.

5. Развој механизма којима се повећава отпорност сиромашних и оних у рањивим ситуацијама те смањити њихову изложеност и рањивост од екстремних климатских догађаја, као и других економских, друштвених и/или еколошких катастрофа (Циљ одрживог развоја 1, потциљ 5).

У складу са Законом о социјалној помоћи (члан 110), а као реаговање у кризним ситуацијама у случају националног ризика, предвиђено је да се у буџету Републике Србије обезбеђују средства за доделу једнократне помоћи у случајевима изузетног угрожавања животног стандарда великог броја грађана.

Додатно треба размотрити опције за додатну флексибилност у случају кризе, која се може остварити:²¹⁵

- вертикалним проширењем новчаних давања за постојеће кориснике новчане социјалне помоћи и дечијег додатка што би се урадило кроз аутоматско повећање износа давања, или додатно једнократно или периодично давање током кризе за коју се може претпоставити да је негативно утицала на животни стандард домаћинства.
- хоризонталним проширењем новчаних давања привременом суспензијом критеријума:

²¹⁵ УНИЦЕФ, Опције за унапређење програма новчаних давања са провером материјалног стања, са фокусом на децу, Београд, 2021.

- појединци из домаћинстава за које је утврђеног да су изнад приходовног цензуса (нпр. 10 или 20% изнад) могли би у изузетним случајевима да буду аутоматски укључени у програм,
- појединци који су одбијени због критеријума који престају да буду релевантни током ванредног стања, нпр. земљиште, непокретности и катастарски приход који превазилазе цензусе, деца која редовно похађају школу или предшколски програм или захтеви за активацијом. Ти критеријуми могли би бити суспендовани у ванредним ситуацијама као што су забрана кретања, поплаве итд. када се њихова вредност може сматрати ограниченом.
- Корисници новчаних давања са провером материјалног стања чија су права истекла у претходних 6 месеци (или 12 месеци) могли би бити аутоматски поново укључени у програм, без захтева за поновним доказивањем свог статуса током ванредног стања.
- Привремена суспензија или прилагођавање критеријума који се односе на земљиште, непокретности и катастарски приход, релаксирање приходовних критеријума и захтева за активацијом (који се примењују у уобичајеним околностима) код нових корисника, а који током ванредног стања нису релевантни.

За постизање **посебног циља 2** Унапређење постојећих и успостављање нових услуга које доприносе социјалној укључености грађана и грађанки, имплементираће се Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2022. до 2026. године, али и друге стратегије које својим деловима утичу на развој услуга (попут Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, Стратегије спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици, Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији и сл). Кроз примену мера у оквиру посебног циља 4, успоставиће се механизми за стабилно и предвидиво финансирање услуга у заједници, чиме ће се такође допринети остварењу посебног циља 2. Из наведених разлога, у овом сегменту анализе се не предлажу никакве додатне мере и активности за постизање овог посебног циља.

За постизање **посебног циља 3** Унапређена породично-правна заштита доприноси добробити корисника социјалне заштите, предлажу се следеће мере:

1. Унапређење институционалних механизма у заштити деце у поступку усвојења.

У оквиру ове мере предвиђене су следеће активности:

- анализа проблема у актуелном контексту у поступку усвојења,
- стварање услова за благовремено предузимање поступака у разумном року ради обезбеђивања сталности за дете кроз поступак усвојења

2. Подршка биолошкој породици нарочито породици где постоји ризик од издавања деце

У оквиру ове мере неопходно је развити програме и услуге подршке породицама у циљу превенције ризика од издвајања деце. У том смислу рано препознавање ризика за издвајање деце из биолошке породице је кључно.

Неке од активности у оквиру ове мере су:

- Успостављање механизма и програма за подршку природној породици и за превенцију (нецелисходног) издвајања деце – међу најважније реформске циљеви намеће се примарна превенција (подршка запошљавању, образовање, здравствену заштиту), а у области услуга социјалне заштите наставити процес деинституционализације и развој услуга у заједници.

- Законом о социјалној заштити препознати мере за пружање подршке породици, посебно породицама које су у кризи, које су у ризику од издвајања детета из породице и пружање подршке и припрему за повратак детета у примарну породицу. Подстаћи успостављање услуга интензивне подршке породици, социјално-едукативних и саветодавно-терапијских услуга, између осталог кроз усвајање недостајућих правилнике за ове услуге.

- Увођење услуге интензивне подршке породицама у ризику од издвајања деце, услуге предаха, саветовалишта за породице, програме подршке хранитељима. Дефинисање стандарда за саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге како би се омогућило лиценцирање пружалаца ових услуга и омогућило даље ширење саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга. Укључивање у систем социјалне заштите пилотиране услуге породични сарадник, уз регулисање система финансирања услуге.

3. Стварање услова за развој механизма подршке као могућих алтернатива старатељству поштујући начело да је пословна способност део основних људских права.

У оквиру ове мере неопходно је изменити законске прописе којима је регулисано лишавање пословне способности и старатељство над пунолетним особама (од медицинског ка социјалном моделу), у складу са међународним стандардима и препорукама, уставним гаранцијама које се односе на људска права и уз поштовање анти-дискриминационих прописа. Укинути потпуно лишавање пословне способности и прописати низ алтернативних мера за примену у циљу обезбеђивања адекватне и правовремене подршке особи којој је подршка потребна (планирање, одређивање области у којима је некој особи потребна подршка, доступност информација у облику који конкретна особа може да разуме, подршка заступника у одређеним пословима, доношење одлука уз подршку, заједничко доношење одлука подршка при самосталном одлучивању и сл).

У оквиру ове мере предвиђене су следеће активности:

- вршити сензибилизацију стручњака,

- измене Породичног закона у делу који се односи на пословну способност

- развој институционалних механизма за пружање помоћи особама када је то потребно у остваривању своје пословне способности у складу са концептом подршка при одлучивању.

4. Стварање услова за измештање послова у вези са насиљем у породици из ЦСР.

У оквиру ове мере предвиђене су следеће активности:

- Отварање посебних организационих јединица при центрима за социјални рад или центара за превенцију и заштиту од насиља у породици и родно заснованог насиља
- Обезбедити да све жене жртве родно заснованог насиља, укључујући и жене из осетљивих друштвених група, имају неометан приступ ефикасној заштити од насиља, укључујући обезбеђивање бесплатне правне помоћи од стране искусних државних, академских и невладиних професионалаца, довољан број доступних склоништа која добијају државна средства и анонимну СОС телефонску линију којом управља особље са искуством у раду са жртвама насиља; подигне степен свести о доступним службама које воде држава и ОЦД.²¹⁶

5. Превенција дечијих, раних и принудних бракова и дечијег рада.

У оквиру ове мере неопходно је приступити изменама Породичног закона у циљу забране склапања малолетничког брака, као и развоју механизма превенције дечијих, раних и принудних бракова, као и дечијег рада.

За постизање **посебног циља 4** Унапређивање капацитета, система управљања и координације и јачање контролних и регулаторних механизма у систему социјалне заштите како би се остварила добробит корисника социјалне заштите, предложено је спровођење следећих мера:

1. Увођење интегрисаног информационог система у социјалној заштити, као и унапређивање система евиденција, праћења и размене информација система социјалне заштите са другим системима ради успостављања ефективније и ефикасније социјалне заштите.

У оквиру ове мере неопходно је успостављање регуларне размене информација и повезивање информационих система између сектора, нивоа власти и различитих актера у оквиру појединих сектора у циљу скраћења трајања поступака и сужавања простора за могуће злоупотребе. Додатно центрима за социјални рад у поступцима решавања по захтевима за признавање права неопходно је обезбедити увид у евиденције других органа државне управе и дати могућност да сами прибављају одређене доказе у поступку, што скраћује поступак и самим тим олакшава приступ, а истовремено је и механизам контроле.

Овај процес већ је започет усвајањем Закона о социјалној карти,²¹⁷ чија је примена почела 1. априла 2022. године. Такође, Законом о општем управном поступку прописана је обавеза првостепених органа да доказе у поступку прибављају по службеној дужности. Урађена је и измена правилника за центре за социјални рад (због Социјалне карте), а електронске евиденције уређене су правилником.

Закон о социјалној карти би требао да допринесе успостављању система раног упозоравања за потенцијалне кориснике у ризику и брже реаговање у односу на потребе корисника, смањење административних препрека корисницима права из области социјалне заштите и олакшаном приступу систему социјалне заштите за кориснике у односу на потребе, јачању веза са другим системима, унапређењу система евиденције и

²¹⁶ Закључна запажања Комитета за елиминисање дискриминације жена у вези са Четвртим периодичним извештајем о примени Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, 8. март 2019. године

²¹⁷ Службени гласник РС, број 14/2021

извештавања у складу са прописима тако да приказује припадност корисника осетљивим друштвеним групама, итд.

У наредном периоду неопходно је пратити примену Закона о социјалној карти, те су предложене следеће активности:

- анализа примене Закона о социјалној карти са истеком године дана од почетка примене.
- након тога годишња евалуација, у циљу брзог реаговања у случају неопходних корекција законских одредби.

2. Развој институционалних механизма, услуга и програма сарадње и интегрисане подршке са другим системима и смањивање неусклађености између различитих програма.

Неопходно је боље увезивање политика и услуга социјалне заштите и образовања, социјалне заштите и запошљавања у циљу активације корисника социјалне помоћи, социјалне заштите и здравља, превенција и одговор на насиље, превенција издвајања деце, превенција дејих бракова, и др. За ово је неопходно развити институционалне механизме који би били мостови између система и актера – ИРК, тимови за насиље, тимови за инклузију, развојна саветовалишта, комисије за вештачење фонда за пензијско и инвалидско осигурање, тимови за малолетне учиниоце кривичних дела, ромске здравствене медијаторке, итд.

Посебну пажњу у креирању стратешких мера треба обратити и на угрожене групе које услед свог правног статуса, проблема насиља и експлоатације немају приступ одређеним правима и заштити. Ово се посебно односи на: жртве трговине људима, жртве породичног насиља, децу жртве експлоатације (дечији рад), избеглице и тражиоце азила, а нарочито децу без пратње родитеља и одраслих, и др.

У циљу остваривања ове мере, предложене су следеће активности:

- вршити сензибилизацију и интегрисане, међусекторске обуке за запослене у оквиру различитих система (здравствени, социјалне заштите, запошљавање, образовање).
- обезбедити различите протоколе о сарадњи, где се процени да сарадња није на задовољавајућем нивоу или да зависи од службеника.

3. Јачање административних капацитета за успешно будуће управљање мерама у оквиру Европског социјалног фонда, што подразумева изградњу институционалних капацитета за спровођење мера, праћење спровођења, ревизију и контролу мера.

Ова мера подразумева следеће активности:

- Спровођење теста оптерећења за управљање Европским социјалним фондом и израда Националног плана (мапа пута) за припрему система социјалне заштите за управљање Европским социјалним фондом, у складу са Акционим планом за испуњавање захтева у области кохезионе политике ЕУ.
- Размена искустава са чланицама ЕУ и земљама у процесу европских интеграција у циљу унапређивања капацитета и система за управљање Европским социјалним фондом.
- Унапређивање институционалног оквира у области социјалне заштите за припрему за Европски социјални фонд.

- Спровођење обука међу институцијама и организацијама које делују у области социјалне заштите за коришћење средстава и спровођење програма у оквиру Европског социјалног фонда.

4. Јачање контролних служби (кадровско и стручно), јачање инспекције социјалне заштите и успостављање надзора над стручним радом и над пружаоцима услуга социјалне заштите на локалном нивоу.

5. Јачање људских ресурса и професионалаца у систему социјалне заштите.

Делотворне измене у оквиру система социјалне заштите нису могуће без унапређења људских ресурса у оквиру система, како у погледу стручности, тако и у погледу бројности. У циљу имплементације ове мере, неке од предвиђених активности су:

- Упутити иницијативу МПНТР и Националном телу за акредитацију за унапређивање квалитета примарног образовања у социјалној заштити (поставити стандарде знања и квалификација, унапредити и освежити програме и курикулуме)

- Унапређивање система стручног усавршавања укључујући и кроз организовање обука уз посао

- Јачање система лиценцирања и развој програма менторства и супервизије

- Осмишљавање система напредовања у систему социјалне заштите, боље дефинисање обима посла и одговорности стручних радника и сарадника.

- Интензивирање подршке ОЦД као пружаоцима услуга социјалне заштите

- Размотрити могућност увођења и потенцијалне организационе облике екстерне супервизије у систему социјалне заштите

- Унапредити систем обука и стручног усавршавања запослених у систему социјалне заштите, као и пружалаца услуга социјалне заштите. Спроводити програме сензибилизације запослених у систему социјалне заштите у вези са питањима антидискриминације и равноправности, јачање њихових капацитета у раду са припадницима ромске заједнице, и сл.

- Додатно развијати механизме за заштиту и очување менталног здравља запослених у систему социјалне заштите кроз програме који таргетирају како организационе аспекте тако и личне капацитете запослених за суочавање са изворима професионалног стреса.

6. Редеофинисање улоге и положаја центара за социјални рад као кључне институције система социјалне заштите.

Кључна улога центара за социјални рад у систему социјалне заштите мора бити подржана унапређењем кадровских ресурса у центрима. Предвиђене активности у оквиру ове мере:

- Урадити анализу на који начин је могуће и најцелисходније спровести редеофинисање улоге ЦСР.

- Унапредити кадровске и материјалне ресурсе центара за социјални рад (ЦСР) за испуњавање законских обавеза и одговорности имајући у виду растући јаз између обима

посла и подизања стандарда заштите, с једне стране, и стагнације/ опадање броја професионалаца, с друге стране.

- Спровести анализу ефекта увођења Правилника о организацији послова центара за социјални рад.

- Повећање броја запослених стручних радника у ЦСР.

- Увођење стручних сарадника/ волонтера, чиме би се ојачале функције информисања и реализовања теренског рада који ће омогућити откривање угрожених појединаца и породица

7. Стварање функционалног и јаког система за мониторинг и евалуацију у систему социјалне заштите.

У циљу квалитетнијег планирања у оквиру система социјалне заштите неопходно је унапређивање система праћења потреба и циљева у области социјалне заштите, као и прецизније праћење ефекта предузетих мера. Активности које би требале да допринесу томе су:

- Развој индикатора за праћење стања у области социјалне заштите и унапређивање система извештавања о ефектима (исходима), а не само извештавање о пруженим услугама. Прецизирати поједине корисничке групе у циљу делотворнијег и ефикаснијег усмеравања подршке (нпр. становници подстандардних ромских насеља, деца и млади који напуштају домски односно породични смештај, малолетници без пратње, мигранти и избеглице, и сл.).

- Јачање система контроле квалитета у социјалној заштити уз даљи развој механизма интерне евалуација квалитета пружених услуга која обавезно укључује и испитивање задовољства корисника односно њихових заступника пруженим услугама (ово дефинише члан 19 Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга).

- Јачање инспекцијских служби на националном нивоу, као и код служби које инспекцијски надзор врше као поверене послове – надлежни орган аутономне покрајине односно градска управа Града Београда.

8. Унапредити систем одрживог финансирања права и услуга у оквиру система социјалне заштите.

У циљу унапређења система финансирања и обезбеђења одрживог финансирања услуга социјалне заштите, планиране су следеће активности:

- Јачање механизма намењених транспарентнијем трошењу средстава за социјалну заштиту.

- Пружити подршку актерима у социјалној заштити у увођењу критеријума квалитета у процесу јавних набавки, како би се избегла ситуација да најнижа цена буде једини критеријум за набавку. Унапредити систем јавних набавки у систему услуга социјалне заштите како би се осигурало ефективно продужавање времена пружања услуга социјалне заштите у заједници на целу годину у континуитету.

- Успостављање механизма мреже локалних пружалаца услуга.

- Унапређивати критеријуме за расподелу наменских трансфера, уз увођење одредбе о постепеном смањивању износа трансфера, уз истовремено повећање издвајања у

буџетима локалних самоуправа. Увођење обавезе ЈЛС да извештава о коришћењу наменских трансфера

- Унапредити систем партиципације корисника социјалне заштите у финансирању услуга.

- Омогућити успостављање иновативних модела финансирања. Ово захтева сарадњу неколико ресорних министарстава: Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства финансија, Министарства привреде. Додатно потребно је размотрити оснивање Фонда за социјалне иновације на националном нивоу као механизма за финансирање социјалних иновација и доделу средстава за успостављање иновативних услуга, као и иновативних модела финансирања.²¹⁸

- Осмислити механизам за подстицај јединицама локалне самоуправе, које кроз своје деловање и успостављање јавно-приватних партнерстава могу да анимирају и привредне субјекте са својих територија да се укључе и обезбеде део финансијских средстава за успостављање делотворнијег система социјалне заштите.

9. Развој локалних стратегија социјалне заштите и локалних механизма за дефинисање и праћење спровођења социјалне заштите.

- Развој локалних стратегија социјалне заштите за наредни средњерочни период, уз усаглашавање потреба и буџетских могућности на локалу и дефинисање локалних стратешких приоритета усклађених са приоритетима Стратегије социјалне заштите и приоритетима процеса придруживања ЕУ, као и циљевима одрживог развоја први је корак који треба спровести на локалном нивоу.

- Уз израду локалних стратешких докумената, неопходно је успостављање локалних механизма за дефинисање и праћење спровођења социјалне заштите, као и праћење спровођења усвојених стратешких докумената и евалуације постигнутих резултата.

- Успостављање редовног механизма размене искустава и примера добре праксе локалних политика у области друштвених делатности и специфичније социјалне заштите.

- Успостављање механизма за извештавање о спровођењу социјалне заштите на локалном нивоу (лиценцирани пружаоци услуга социјалне заштите на локалном нивоу годишње извештавају Републички и Покрајински завод, али би било важно да се располаже и подацима и о програмима и пројектима кроз које се пружају услуге/програми који нису стандардизовани или их пружају нелиценцирани пружаоци) а представљају значајан вид подршке корисницима.

- Усклађивање рада и редефинисање улоге појединих актера на локалном нивоу који су настали током имплементације различитих пројеката и секторских решења усмерених на поједине угрожене групе и сагледавање њихових мултисекторских потенцијала (ромски координатори, здравствени медијатори, педагошки асистенти, канцеларије за младе, интерресорне комисије за децу, општинске/градске стамбене агенције, Црвени крст и ОЦД)

²¹⁸ Policy Paper on Innovative Models of Financing Community Based Social Services, нацрт, GIZ и AMBERO, Београд, 2022.

6.2. Идентификовање ресурса за неопходних за спровођење оптималне опције

Један од важних задатака у оквиру *ex-ante* анализе јесте и идентификација трошкова које собом носи оптимална опција. Приликом обрачуна трошкова изабране опције у потпуности је праћена методологија и упутство дато у Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа.²¹⁹ Као допунски извор, коришћена је и Стандардна методологија исказивања јединичних трошкова за оквирну процену финансијских средстава по активностима из Акционог плана, која је развијена приликом израде АП за поглавља 23 и 24.²²⁰ Више о методологији обрачуна трошкова неопходних за имплементацију изабране опције видети у Анексу 1.

Тренутна издвајања планирана Буџетом РС за 2022. годину²²¹ социјалну заштиту у ширем смислу (обухваћени су и трошкови породично-правне заштите, као и трошкови за заштиту људских и мањинских права и средства за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва) износе 185,8 млрд. РСД, односно 1,5 млрд. евра. Уколико посматрамо само социјалну и породичну заштиту, издвајања су незнатно нижа (185,3 млрд. РСД), док су издвајања за социјалну заштиту у ужем смислу планирана у износу од 119,4 млрд. РСД.

У циљу успешног постизања постављених циљева, за реализацију изабране опције Република Србија би требало да издвоји додатних 53,3 млрд. РСД у наредном деветогодишњем периоду. На годишњем нивоу то је 5,9 млрд. РСД (као додатак на тренутних 119,4 млрд. РСД). Додатна средства односе се на унапређење капацитета постојећих актера социјалне заштите, увођење нових учесника у систем социјалне заштите, измену нормативног оквира, те унапређење адекватности и таргетираности материјалних давања. Стога неопходна додатна издвајања у наведеном износу представљају реалан, а неопходан трошак, који ће допринети значајном унапређењу ефеката политике социјалне заштите.

Посматрано по посебним циљевима и мерама, за постизање посебног циља 1, неопходно је обезбедити додатних 48,2 млрд. РСД за период од девет година (5,3 млрд. РСД просечно годишње). У оквиру овог посебног циља за меру 1. Повећање обухвата и унапређење адекватности новчаних давања усмерених на сиромашне, неопходно је издвојити 4,4 млрд. РСД годишње у наредних девет година, за меру 2) Заштита старијих који нису остварили право на пензијско осигурање, а који превасходно због имовинског цензуса нису укључени ни у програм новчане социјалне помоћи неопходно је 965 мил. РСД просечно годишње, за меру 3) Даље осмишљавање и развој система активације корисника социјалне заштите, са посебним акцентом на кориснике новчане социјалне помоћи потребно је 200 хиљада РСД просечно годишње (с тим што је меру неопходно спровести у првим годинама имплементације изабране опције), за меру 4) Унапређена заштита младих бивших корисника услуге смештаја након процеса осамостаљивања потребно је издвојити 1,2 мил. РСД просечно годишње, а за меру 5) Развој механизма којима се повећава отпорност сиромашних и оних у рањивим ситуацијама те смањити њихову изложеност и рањивост од екстремних климатских догађаја, као и других

²¹⁹ Бајо, А., Седеј, М., Миленковић Букумировић, А. (2020). Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа. Београд: РСЈП. доступно на: <https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/prirucnici-cir/>

²²⁰ Министарство правде, Министарство унутрашњих послова (2014), Стандардна методологија исказивања јединичних трошкова за оквирну процену финансијских средстава по активностима из Акционог плана, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

²²¹ Закон о буџету Републике Србије за 2022. годину, доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/zakoni/2021/1955-21%20za%20sajt.pdf>

економских, друштвених и/или еколошких катастрофа, што је прилагођени ЦОР 1.5, неопходно је издвојити само 900 хиљада РСД за измену законске регулативе, док би се средства за евентуалну проширену заштиту у време кризе обезбеђивала из резерви, али их није могуће предвидети, управо због непредвидивости кризних ситуација. Свакако је процена да би се на овај начин обезбедила делотворнија заштита угрожених, уместо приступању *ad-hoc* заштити када кризна ситуација наступи.

Остваривање посебног циља 2, као што је поменуто биће праћено кроз праћење имплементације Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2021. до 2026. године, те ће и средства за остваривање овог посебног циља бити процењивана и буџетирана кроз процес израде акционих планова уз Стратегију.

За остваривање посебног циља 3 Унапређена породично-правна заштита доприноси добробити корисника социјалне заштите неопходно је у наредном деветогодишњем периоду издвојити додатних 1,08 млрд. РСД, односно око 120 мил. РСД просечно годишње. Посматрано по мерама планираним у оквиру посебног циља 3, за спровођење мере 1) Унапређење институционалних механизма у заштити деце у поступку усвојења неопходна су просечна годишња издвајања у износу од 1,6 мил. РСД, за меру 2) Подршка биолошкој породици нарочито породици где постоји ризик од издвајања деце – 1,6 мил. РСД просечно годишње, за меру 3) Стварање услова за развој механизма подршке као могућих алтернатива старатељству поштујући начело да је пословна способност део основних људских права – 3,4 мил. РСД просечно годишње, за меру 4) Стварање услова за измештање послова у вези са насиљем у породици из ЦСР – 111,5 мил. РСД просечно годишње, за меру 5) Превенција дечијих, раних и принудних бракова и дечијег рада – 1,8 мил. РСД просечно годишње.

За остваривање посебног циља 4 неопходно је издвојити додатних 4,1 млрд. РСД (односно 451 мил. РСД годишње). За спровођење мере 1) Увођење интегрисаног информационог система у социјалној заштити, као и унапређивање система евиденција, праћења и размене информација система социјалне заштите са другим системима ради успостављања ефективније и ефикасније социјалне заштите неопходна су просечна годишња издвајања у износу од 133 хиљаде РСД, за меру 2) Развој институционалних механизма, услуга и програма сарадње и интегрисане подршке са другим системима и смањивање неусклађености између различитих програма – 367 хиљада РСД просечно годишње, за меру 3) Јачање контролних служби (кадровско и стручно), јачање инспекције социјалне заштите и успостављање надзора над стручним радом и над пружаоцима услуга социјалне заштите на локалном нивоу – 7,3 мил. РСД просечно годишње, за меру 4) Јачање административних капацитета за успешно будуће управљање мерама у оквиру Европског социјалног фонда – 8,6 мил. РСД просечно годишње, за меру 5) Јачање људских ресурса и професионалаца у систему социјалне заштите – 8,9 мил. РСД просечно годишње, за меру 6) Редефинисање улоге и положаја центара за социјални рад као кључне институције система социјалне заштите – 417,8 мил. РСД просечно годишње, за меру 7) Стварање функционалног и јаког система за мониторинг и евалуацију у систему социјалне заштите – 1 мил. РСД просечно годишње, за меру 8) Унапредити систем одрживог финансирања права и услуга у оквиру система социјалне заштите – 1,4 мил. РСД просечно годишње, а за меру 9) Развој локалних стратегија социјалне заштите и локалних механизма за дефинисање и праћење спровођења социјалне заштите – 5,5 мил. РСД просечно годишње у наредних девет година.

6.3. Анализа ефеката изабране опције

У складу са одредбама Закона о планском систему Републике Србије²²² и Уредбе Владе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика²²³ спроведена је анализа ефеката предложених мера, у оквиру изабране опције, на друштво, анализа економских и финансијских ефеката.

6.3.1. Анализа ефеката на друштво

Имплементација мера предвиђених изабраном опцијом проузроковаће низ користи за грађане, док са друге стране неће створити трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да се овим мерама не предвиђа никаква додатна финансијска обавеза.

Дефинисани општи и посебни циљеви предвиђају утицај на најосетљивије друштвене групе (сиромашне, децу, старије, младе, особе са инвалидитетом, припаднике националних мањина) са циљем побољшања њиховог положаја. Дефинисањем конкретних мера, које ће допринети испуњењу постављених циљева, посебно се водило рачуна о минимизацији евентуалних негативних ефеката на поједине друштвене групе. Мере су дефинисане тако да промовишу начело родне равноправности и подстићу укључивање слабије заступљеног пола.

Предложена реорганизација система социјалне заштите не предвиђа смањење укупног броја запослених, већ отварање нових радних места (кроз даљи развој и унапређење невладиног сектора у домену пружања услуга социјалне заштите у заједници) и подизање стручних капацитета запослених у домену социјалне заштите. Бољом организацијом система биће омогућено да се на ефикаснији начин распореде постојећа средства и постигне већа ефективност социјалне заштите.

Мере предвиђене изабраном опцијом три у појединим случајевима воде се начелом афирмативне акције у смислу посебног осврта на одређене осетљиве друштвене групације, те укључивања слабије заступљеног пола и најугроженијих друштвених група. Циљ овако дефинисаних мера управо је остваривање социјалног укључивања и родне равноправности у што већој мери и обезбеђивања једнаких могућности за све грађане и грађанке Републике Србије.

Побољшање животног стандарда најсиромашнијих слојева становништва очекивани је резултат имплементације мера у оквиру посебног циља 1. У циљу равномерног и равноправног регионалног развоја, опција 3 предвиђа унапређење и даљу примену мере наменских трансфера локалним самоуправама исподпросечне развијености. У циљу испуњења транспарентне расподеле предвиђено је унапређење критеријума за расподелу наменских трансфера. За потпуно испуњење ове мере неопходно је претходно дефинисање методологије за утврђивање степена развијености региона и јединица локалних самоуправа.²²⁴

²²² Службени гласник РС, број 30/2018

²²³ Службени гласник РС, број 8/2019

²²⁴ Према тренутној Уредби о наменским трансферима у социјалној заштити (Службени гласник РС, број 18/2016) право на наменске трансфере утврђује се, између осталог, на основу степена развијености локалне самоуправе, који је последњи пут утврђен Уредбом Владе о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину (Службени гласник РС, број 104/2014).

Изабрана опција својим циљевима и мерама директно утиче на промене у финансирању, квалитету и доступности система социјалне заштите, а посредно и на доступност и квалитет здравственог система и система образовања. У основи мера је једнаки приступ свих осетљивих група услугама и правима социјалне заштите. Посебна пажња биће усмерена на мере у којима се преплићу надлежности два и више система (систем здравствене и социјалне заштите или систем образовања и социјалне заштите или сва три система) како би се успоставила њихова ефикасна сарадња без преклапања и непокривених активности.

6.3.2. *Анализа економских ефеката*

Очекивани утицај на привреду огледа се у развоју тржишта услуга социјалне заштите (у складу са утврђеним правилима и критеријумима), без предвиђених додатних трошкова за постојеће привредне субјекте, имајући у виду да преферирана опција не предвиђа никакве додатне намете.

Примена техничко-технолошких иновација предвиђена је самим мерама за постизање општег и посебних циљева (унапређење софтвера и повезивање центара за социјални рад међусобно и са другим системима јавне управе) и допринеће бољој употреби ограничених ресурса и унапређењу квалитета рада центара за социјални рад. У домену приватних пружалаца услуга социјалне заштите у заједници свака иновативност која доприноси подизању квалитета пружене услуге утицаће на конкурентску предност датог пружаоца.

Испуњење општег и посебних циљева социјалне заштите у наредном периоду водиће до успостављања социјалне правде и једнакости права свих грађана и грађанки, социјалне укључености, што у крајњој линији води до боље искоришћености свих потенцијала друштва у циљу увећања укупног друштвеног богатства. Прерасподела друштвених ресурса биће праведнија и усмерена на најугроженије слојеве становништва.

Квалитет радне снаге у области социјалне заштите биће унапређен кроз систем формалног образовања, али и кроз унапређивање система стручног усавршавања укључујући и кроз организовање обука уз посао. Центри за социјални рад ће бити растерећени додатних, административних послова и послова пружања услуга у циљу подизања квалитета вођења случајева, бољег контакта са заједницом и развоја односа са осталим актерима у систему социјалне заштите.

6.3.3. *Анализа финансијских ефеката*

Приликом дефинисања мера изразито је вођено рачуна о фискалној стабилности и ограничењу у виду финансијских ресурса, тако да за имплементацију ове опције није потребно у почетним фазама реализације обезбедити додатна средства из буџета Републике Србије, у односу на средства која су већ обезбеђена за функционисање система социјалне заштите. У почетним годинама имплементације, биће извршена редистрибуција постојећих средстава у циљу испуњења предвиђених мера.

Увођењем информационо-комуникационих технологија у праксу спровођења социјалне заштите становништва рационализује се приступ социјалној заштити, како са аспекта корисника, тако и са аспекта стручног радника. Свеобухватност информација о корисницима и њиховим потребама, које ће бити на располагању стручним радницима на врло приступачан начин, убрзаће се и унапредиће се процес додељивања права и омогућиће се стручним радницима бољи контакт и већа посвећеност кориснику. На

наведени начин, ефикаснијим вођењем случаја, документације и евиденција унапређује се непосредно обављање делатности социјалне заштите од стране социјалних и стручних радника, што условљава већи степен задовољства корисника пруженом социјалном заштитом.

Такође, рационално коришћење информационо-комуникационих технологија у систему социјалне заштите, поред унапређења квалитета рада стручних радника, омогућава знатне уштеде у потрошном материјалу (мање папира за извештавање, јер се знатан број информација преноси директно, електронски до надлежног органа). Део средстава за реализацију предвиђених мера биће обезбеђен из бесповратних донаторских средстава. Међународна донаторска заједница веома је активна на пољу унапређења система социјалне заштите, поготово на локалном нивоу.

С обзиром да неколико година Република Србија није имала стратешки оквир за развој социјалне заштите, у овој области је често долазило до преклапања донација и недовољне координације између различитих донатора. Израдом ове анализе и усвајањем предложеног документа јавне политике Влада Републике Србије трасира пут даљег развоја социјалне заштите и пружа оквир за бољу синергију и искоришћеност свих финансијских ресурса који су у служби социјалне заштите (како домаћих, тако и међународних). Додатно, усмерење се даје и јединицама локалне самоуправе, које кроз своје деловање и успостављање јавно-приватних партнерстава могу да анимирају и привредне субјекте са својих територија да се укључе и обезбеде део финансијских средстава за успостављање делотворнијег система социјалне заштите.

Анализа ефеката мера планираних изабраном опцијом 3 идентификовала је већином позитивне директне, али и индиректне последице. Негативни ефекти мера нису идентификовани. Биће извршена редистрибуција постојећих средстава у циљу испуњења предвиђених мера, те је опција 3 за реформу социјалне заштите буџетски неутрална.

6.4. Идентификовање показатеља учинка

У табели 14 су приказани изабрани индикатори за остваривање посебних циљева дефинисаних на бази анализе стања и анализе проблема. Индикатори су дефинисани тако да се на бази њих прати општи развој система социјалне заштите у Републици Србији до 2030. године и да омогућавају да се Србија упоређује са земљама ЕУ или у глобалним оквирима, а у складу са међународним циљевима. Поред назива индикатора дате су садашње вредности индикатора и њихова пројекција за 2030. годину. Индикатори се изражавају нумерички и квалитативно.

Табела 14. Индикатори за праћење

Општи циљ	Успостављање флексибилног, интегративног и одрживог система социјалне заштите који пружа помоћ и оснажује појединца и породицу за самосталан и продуктиван живот у друштву и који спречава настајање и отклања последице социјалне искључености.			
Посебан циљ 1	Социјална заштита доприноси смањењу сиромаштва и задовољавању основних потреба и минималне сигурности грађана и грађанки			
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2020)	Циљна вредност (2030)	Извор верификације
Стопа апсолутног сиромаштва	%	6,90%	3,40%	РЗС (Анкета о потрошњи домаћинства), Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва
Стопа ризика од сиромаштва	%	21,70%	10,80%	РЗС, Анкета о приходима и условима живота Веза са ЦОР 1.2.1.
Стопа ризика од сиромаштва или социјалне искључености	%	29,80%	14,80%	РЗС, Анкета о приходима и условима живота Веза са ЦОР 1.2.1.
Удео корисника социјалне заштите у укупној популацији	%	10,20%	15%	SDG Indikatori, https://sdg.indikatori.rs/
Стопа ефективности социјалних трансфера	%	18%	32,30%	РЗС, Анкета о приходима и условима живота
Стопа обухвата НСП (општа, ромске популације)	%	Општа: 3,2% Ромска популација: 43,1% (2019)	Општа: Ромска популација:	Прерачунато на основу извештаја МРЗБСП, РЗСЗ и РЗС Веза са ЦОР 1.3.1.

Однос НСП и минималне зараде (за радно способног појединаца)	%	27,5%	37,5%	Прерачунато на основу извештаја МРЗБСП, РЗСЗ и РЗС
Стопа обухвата дечијим додатком (општа, ромске популације)	%	Општа: 20,7% Ромска популација: 76,6% (2019)	Општа: Ромска популација:	Прерачунато на основу извештаја МРЗБСП, РЗСЗ и РЗС Веза са ЦОР 1.3.1.
Посебан циљ 2	Унапређење постојећих и успостављање нових услуга које доприносе социјалној укључености грађана и грађанки			
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2020)	Циљна вредност (2030)	Извор верификације
Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2022. до 2026. се примењује и остварује циљане резултате	-	не	да	Извештаји Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републичког завода за социјалну заштиту
Број ЈЛС које немају развијену ни једну услугу социјалне заштите	број	8	0	Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Мапирање услуга социјалне заштите у мандату јединица локалне самоуправе
Удео ЈЛС које пружају услуге социјалне заштите у укупном броју ЈЛС	%	94,5% (2018)	100%	Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Мапирање услуга социјалне заштите у мандату јединица локалне самоуправе

Стопа деинституционализације (Број деце и младих (0-25) корисника домског смештаја у односу на број деце и младих корисника породичног смештаја)	%	12,5%	10%	Извештаји Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републичког завода за социјалну заштиту
Посебан циљ 3	Унапређена породично-правна заштита доприноси добробити корисника социјалне заштите			
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2020)	Циљна вредност (2030)	Извор верификације
Усвојене измене Породичног закона и закон се примењује	-	не	да	Службени гласник РС, Извештаји Министарства за бригу о породици и демографију
Посебан циљ 4	Унапређивање капацитета, система управљања и координације и јачање контролних и регулаторних механизма у систему социјалне заштите како би се остварила добробит корисника социјалне заштите			
Индикатор	Јединица мере	Почетна вредност (2020)	Циљна вредност (2030)	Извор верификације
Успостављен систем управљања и мониторинга и евалуације у оквиру система социјалне заштите	-	не	да	Извештаји Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републичког завода за социјалну заштиту
Удео расхода за социјалну заштиту у укупним расходима сектора опште државе	%	30%	40%	SDG Indikatori, https://sdg.indikatori.rs/

Јавни расходи за услуге социјалне заштите у мандату јединца локалне самоуправе	РСД	2,65 млрд. РСД (2018)	4,56 млрд. РСД	Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Мапирање услуга социјалне заштите у мандату јединица локалне самоуправе
Постојање и функционисање интегрисаног информационог система у социјалној заштити	-	не	да	Извештаји Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републичког завода за социјалну заштиту
Број случајева по једном водитељу случаја у току једног месеца	број	117	< 71	Извештаји Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републичког завода за социјалну заштиту, Републички завод за социјалну заштиту

7. Избор врсте документа јавне политике

Имајући у виду комплексност социјалне заштите, те неопходност мултисекторског деловања ради остваривања општег циља политике социјалне заштите у наредном периоду најоптималнији избор документа јавне политике је стратегија, што је и представљено разматраном опцијом три.

Непостојање Плана развоја као хијерархијски највишег планског документа јавне политике, намеће потребу развоја секторских и међусекторских стратегија које ће поставити визију и развојне циљеве Републике Србије у наредном средњорочном периоду. Протоком времена од истека претходне Стратегије развоја социјалне заштите, отворио се простор за ревидирање и постављање нових стратешких циљева у области социјалне заштите за наредни средњорочни период. Чињеница да се нови циљеви постављају за период од девет година, такође говори у прилог томе да је оптимална врста докумената јавне политике стратегија.

Релација између посебних циљева је таква да они синергијским деловањем треба да доведу до остварења општег циља, а међусобно нису тесно повезани, те захтевају интегрисано деловање. Имајући у виду да се програми доносе ради спровођења тесно повезаних мера и/или сродних пројеката, стратегија је и по овом основу најбољи избор у погледу врсте докумената јавне политике.

На основу свега изнетог, у тренутној ситуацији оптималан избор је израда стратегије социјалне заштите за наредни деветогодишњи период. У циљу оптималне разраде мера и активности, али и прецизне процене трошкова њихове имплементације, а у складу са Законом о планском систему Републике Србије²²⁵, неопходно је израдити акционе планове за имплементацију поменуте стратегије. Ради што бољег планирања и прецизније процене трошкова предлог је да се акциони планови израђују на годишњем нивоу током целокупног периода примене стратегије.

У циљу благовременог праћења, извештавање о реализованим активностима и мерама, треба уредити тако да се на годишњем нивоу припремају извештаји о реализацији мера. Израду извештаја требало би да координира и надгледа министарство надлежно за послове социјалне заштите.

Такође, неопходно је предвидети након имплементације првог акционог плана, а приликом израде другог и сваког наредног, евалуацију остварених резултата, те у складу са налазима евалуације, могућност ревизије постављених циљева и циљаних вредности индикатора.

²²⁵ Службени гласник РС, број 30/2018.

АНЕКС 1

Један од важних задатака у оквиру *ex-ante* анализе јесте и идентификација трошкова које собом носи оптимална опција. Приликом обрачуна трошкова изабране опције у потпуности је праћена методологија и упутство дато у Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика и прописа.²²⁶ Као допунски извор, коришћена је и Стандардна методологија исказивања јединичних трошкова за оквирну процену финансијских средстава по активностима из Акционог плана, која је развијена приликом израде АП за поглавља 23 и 24.²²⁷

Имајући у виду да оптимална опција укључује само 1) нове (реформске) мере и активности или 2) мере и активности с промењеним обимом или обухватом спровођења, за обрачун трошкова изабране опције коришћен је обрачун трошкова по методу додатних трошкова, који узима у обзир само трошкове спровођења мера, односно активности које су додатне у односу на стање (трошак) када се мера, односно активност не би спровела, у односу на опцију *status quo*. Опција *status quo* одговара трошку у години пре спровођења мере или активности (базна година).

Обрачун трошкова по методу додатних трошкова укључује само директне и варијабилне трошкове јер управо ти типови трошкова изазивају финансијско оптерећење које је додатно у односу на трошкове *status quo*. Фиксни трошкови (било директни или индиректни), као што су плате одраније ангажованих државних службеника, трошкови комуналија или телефона нису укључени у обрачун по методу додатних трошкова.

Обрачун по методу додатних трошкова укључује трошкове државних службеника, али само када се оснивају нове институције и/или организационе јединице или када се запошљавају нови државни службеници ради спровођења активности. Ако се запошљавају нови службеници, разматрају се трошкови додатног канцеларијског простора који је евентуално потребно обезбедити и фиксни трошкови нових канцеларија (трошкови комуналија, телефона, интернета итд). У оквиру обрачуна рачунат је трошак додатно запослених државних службеника, као и трошкови канцеларијског материјала по додатном државном службенику. Под претпоставком расположивости канцеларијског простора, ови трошкови нису додатно рачунати.

Утврђивање трошкова предложених опција спроведено је коришћењем приступа одоздо на горе. За то је било неопходно првенствено утврдити мере за сваку од опција, а затим сваку меру раставити на њене саставне компоненте, односно било је неопходно детаљно разрадити активности у оквиру сваке од мера.

Приликом дефинисања активности било је нужно уводити додатне претпоставке о временској динамици спровођења активности, као и о броју активности и броју учесника и/или корисника сваке од њих. Претпоставке су увођене експертски, на бази ранијих искустава, сазнања добијених приликом израде *ex-ante* анализе.

²²⁶ Бајо, А., Седеј, М., Миленковић Букумировић, А. (2020). Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа. Београд: РСЈП. доступно на: <https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/prirucnici-cir/>

²²⁷ Министарство правде, Министарство унутрашњих послова (2014), Стандардна методологија исказивања јединичних трошкова за оквирну процену финансијских средстава по активностима из Акционог плана, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

Након тог рашчлањивања, користећи стандардне трошкове дефинисане у оквиру Приручника²²⁸ израчунати су трошкови активности, мера и на крају опција. Том приликом вођено је рачуна о висини тренутних издвајања, те могућности за прераспodelу средстава и издвајање додатних средстава.

²²⁸ Листа трошкова доступна је на <https://rsjp.gov.rs/cir/obracun-troskova-za-planska-dokumenta-i-propise/>