



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## NACRT

# Strategija socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine

## INICIJALNA VERZIJA

Inicijalna verzija nacrtu Strategije socijalne zaštite za period od 2019. do 2025. godine pripremljena je isključivo za potrebe Ministarstva rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih. Ova verzija je pripremljena u okviru projekta *Podrška razvoju regulatornih mehanizama socijalne zaštite*, koji finansira Evropska unija (EU) kroz IPA 2013. Inicijalna verzija nacrtu Strategije socijalne zaštite ne odražava nužno stavove Ministarstva rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja, kao ni stavove Evropske unije.

27. mart 2019. godine



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## Polazne osnove

**Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja je u 2018. godini započelo proces izrade Strategije socijalne zaštite za period 2019–2025. godine.** Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je u prvoj polovini 2018. godine obavestilo zainteresovanu javnost da je otpočelo sa radom na izradi Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji i pozvalo sve zainteresovane aktere, stručnjake i profesionalce u sistemu socijalne zaštite da se aktivno uključe i daju svoj doprinos u procesu kreiranja Strategije, u skladu sa članom 34 Zakona o planskom sistemu. Proces je javno pokrenut 20. aprila 2018. godine na nacionalnoj konferenciji koja je održana u Beogradu. Proces izrade strategije socijalne zaštite 2019-2025 podržan je od strane projekta *Podrška razvoju regulatornih mehanizama socijalne zaštite*, koji finansira Evropska unija (EU) kroz IPA 2013 finansijski instrument.

**Strategija socijalne zaštite 2019-2025 predstavlja društveni dogovor o razvoju politika socijalne zaštite u narednom srednjeročnom periodu.** Strategija socijalne zaštite odgovara na potrebe društva i definiše pravce za dalji razvoj politika socijalne zaštite, kao i efektivnije i efikasnije uvezivanje politika socijalne zaštite sa nacionalnim razvojnim prioritetima i drugim sektorima. Nova Strategija socijalne zaštite predstavlja kontinuitet u dosadašnjim reformama i omogućava konzistentnost u radu u oblasti socijalne zaštite. Na kraju i ne manje važno, Strategija predstavlja osnov za alokaciju sredstava namenjenih za zaštitu najugroženijih građana i građanki u Republici Srbiji. Strategija će biti zasnovana na daljem unapređivanju sistema socijalne zaštite, ali će uzeti u obzir i širi društveni, politički, fiskalni i institucionalni okvir.

**Strategija socijalne zaštite 2019-2015 je nacionalna sektorska strategija za oblast socijalne zaštite.** Zakon o planskom sistemu u članu 11 definiše da je strategija “osnovni dokument javne politike, kojim se na celovit način utvrđuju strateški pravac delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika”. Po prostornom obuhvatu Strategija socijalne zaštite je nacionalna strategija pošto pokriva celu teritoriju Republike Srbije i sektorska strategija jer se “njom utvrđuju javne politike za celokupnu oblast planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade” (član 12). U skladu sa Zakonom o planskom sistemu (član 11) Strategija socijalne zaštite u Republici Srbiji će obuhvatiti period od 2019. do 2025. godine. Ostvarivanje ciljeva strategije će se pratiti posredstvom akcionog plana za sprovođenje strategije, koji će biti usvojen najkasnije 90 dana od usvajanja ove Strategije (član 18). Akcioni plan za Strategiju socijalne zaštite će biti usvojen za period od 3 godine, u skladu sa članom 18 Zakona o planskom sistemu.

**Izrada i primena Strategije se poklapa sa procesom evropske integracije i pregovorima o pridruživanju Republike Srbije Evropskoj uniji.** Imajući u vidu ocene iz Strategije o proširenju<sup>1</sup> EU 2018. godine u koje se kao indikativni datum za pridruživanje Srbije pominje 2025. godina, Strategija socijalne zaštite uzima u obzir sve obaveze koje iz procesa pregovora o pridruživanju donose – usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom, usklađivanje sa evropskim vrednostima i dobrim evropskim praksama u oblasti socijalne zaštite, kao i usklađivanjem sa ciljevima i politikama definisanim u okviru Evropskog stuba socijalnih prava (više informacija u delu Strategije koji se bavi analizom stanja u oblasti). Jedan od principa Strategije socijalne zaštite u tom smislu treba da bude i priprema Srbije za članstvo u EU i bliže usklađivanje

<sup>1</sup> Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions. *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*. Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

sistema socijalne zaštite Srbije sa strateškim okvirom, zakonodavstvom i vrednostima EU.

**Strategija socijalne zaštite 2019-2015 treba da pruži podršku ispunjavanju ciljeva održivog razvoja u Republici Srbiji.** Republika Srbija je potpisnik Agende za održivi razvoj do 2030. godine. Agenda 2030, koja sadrži 17 ciljeva i 169 potciljeva održivog razvoja, pre svega je fokusirana na aktivnosti smanjenja siromaštva, podizanje životnog standarda građana, unapređenje zdravstvenog i obrazovnog sistema, ali i zaštitu životne sredine, rodnu ravnopravnost, smanjenje nejednakosti i sl. Za definisanje reformi u oblasti socijalne zaštite posebni značaj imaju sledeći ciljevi: svet bez siromaštva (1), svet bez gladi (2), rodna ravnopravnost i borba protiv nasilja (5), zaposlenost (8), smanjenje nejednakosti (10), bolje upravljanje (16). Relevantni ciljevi, podciljevi i indikatori održivog razvoja integrisani su u ciljeve, mere i pokazatelje Strategije socijalne zaštite 2019-2025.

**Poslednjih nekoliko godina reforme u sistemu socijalne zaštite Republike Srbije se sprovode bez važeće strategije u oblasti socijalne zaštite.** Poslednja Strategija socijalne zaštite bila je usvojena 2005. godine. Osnovni cilj Strategije bio je razvijanje integralne socijalne zaštite u kojoj socijalni akteri na najefikasniji način koriste postojeće i razvijaju nove resurse putem dostupnih, kvalitetnih i raznovrsnih usluga, radi očuvanja i poboljšanja kvaliteta života ranjivih i marginalizovanih pojedinaca i grupa, osposobljavanja za produktivan život u zajednici i predupređenja zavisnosti od socijalnih službi. Kako bi se ispunilo ostvarivanje ovog cilja Strategija je definisala dva posebna cilja, nekoliko specifičnih ciljeva i veliki broj mera za sprovođenje strateških ciljeva. Dva posebna cilja Strategije bila su: 1. *Unapređenje zaštite najsiromašnijih građana* i 2. *Razvijanje mreže usluga u zajednici*.

**Prethodna Strategija socijalne zaštite (2005) je kao osnovne komponente reforme socijalne politike definisala: deinstitucionalizaciju, decentralizaciju i demokratizaciju usluga socijalne zaštite.** Iako sama Strategija nije bila definisala period u kome će se sprovesti, predložene aktivnosti obuhvatale su period do 2009. godine. Usvajanjem Zakona o socijalnoj zaštiti 2011. godine potvrđen je pravac reformi predviđen Strategijom, čime je napravljen ključni korak u smislu održivosti politika obuhvaćenih Strategijom. Nakon vremena u kome je dominantan vid podrške predstavljala usluga smeštaja u dom, uveden je pluralizam usluga socijalne zaštite koji je omogućio razvoj usluga koje se pružaju u zajednici odnosno neposrednom okruženju korisnika. Odgovornosti za obezbeđivanje socijalne zaštite su decentralizovane i podeljene između centralne, pokrajinske i lokalne vlasti. Uveden je pluralizam pružaoca usluga, kojim je omogućeno da, pored javnih organizacija, koje su jedine do tada pružale usluge socijalne zaštite, pružaoci usluga postanu i organizacije iz privatnog odnosno nevladinog sektora. Dizajniran je sistem kvaliteta koji se zasniva na standardizaciji usluga socijalne zaštite, sistemu nadzora, akreditaciji programa obuka namenjenih stručnom usavršavanju zaposlenih, akreditaciji programa pružanja usluga i stručnoj podršci. Implementacija mera koje je definisala Strategija realizovana je kroz redovni proces planiranja u okviru sistema javne uprave – kroz Program rada Vlade i budžetski proces Republike i lokalnih samouprava, ali i kroz pilot projekat godišnjeg operativnog planiranja koji se u to vreme sprovodio.

**Strategija razvoja socijalne zaštite (2005) je sprovedena u toku dva perioda, koji su pružali potpuno različit okvir za primenu predviđenih mera:**

- Period od usvajanja Strategije do početka svetske ekonomske krize (2005-2008), koji karakterišu visoke stope rasta BDP na godišnjem nivou (u proseku oko 5%). Ovaj period je predstavljao period povoljnijih makroekonomskih okolnosti za sprovođenje mera definisanih Strategijom i ispunjavanje ciljeva Strategije.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

- Period od početka svetske ekonomske krize (2009-2010) na dalje, koji karakterišu negativne stope rasta BDP-a ili veoma niske stope rasta BDP-a, kao i naglo povećanje stope nezaposlenosti i siromaštva, uz početak procesa fiskalne konsolidacije i štednje u javnoj potrošnji. Ovaj period je umnogome bio nepovoljan za primenu strateških mera jer su se naglo povećale potrebe i smanjili resursi za sprovođenje, pa je primena pojedinih mera definisanih Strategijom bila ili usporena ili odložena.

**Evaluacija sprovođenja Strategije socijalne zaštite nije urađena tokom sprovođenja same Strategije.** Strategija socijalne zaštite (2005.) je definisala da će "periodično, najmanje svake dve godine, Ministarstvo rada zapošljavanja i socijalne politike sprovođiti evaluaciju postignutih strateških aktivnosti i ostvarenih rezultata". U periodu sprovođenja strategije nije sprovedena sveobuhvatna evaluacija strateških aktivnosti i ostvarenih rezultata od strane Ministarstva. Različiti akteri su sprovođili evaluacije sprovođenja pojedinih strateških aktivnosti (UNICEF, DFID, Tim za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva). Evaluacija Strategije socijalne zaštite je sprovedena u okviru projekta *Podrška razvoju regulatornih mehanizama socijalne zaštite* (IPA 2013), koji finansira Evropska unija.

**Ipak, iako nakon isteka važenja Strategije socijalne zaštite nije usvojena nova Strategija, delovi strateškog okvira za oblast socijalne zaštite postoje i parcijalno su definisani.** U nedostatku koherentnog strateškog okvira o socijalnoj zaštiti, Vlada Republike Srbije je reforme u oblasti socijalne zaštite usmeravala putem [nacionalnih izveštaja o smanjenju siromaštva i socijalnom uključivanju](#) koji su usvajani u periodima od tri godine. Takođe, na inicijativu Evropske komisije u procesu evropskih integracija pripremljen je [Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike](#) (ESRP<sup>2</sup>) koji u značajnoj meri sadrži mere iz oblasti socijalne zaštite do 2020. godine. Pored toga, [Program ekonomske reforme](#) (ERP<sup>3</sup>) na godišnjem nivou usaglašava manji broj mera koje se odnose na socijalnu zaštitu. Proces pregovora o pristupanju Srbije EU je kroz različita poglavlja definisao i usmerio razvoj socijalne zaštite, a ovu oblast posebno obrađuju poglavlja 23 i 19. Za poglavlje 23 (reforma pravosuđa i osnovna prava) je usaglašen [Akcioni plan](#), dok su za poglavlje 19 (socijalna politika i zapošljavanje) sprovedeni eksplanatorni (februar 2014.) i bilateralni skrining (jun 2014.), dok je [Izveštaj o skriningu za poglavlje 19](#) pripremljen u januaru 2016. godine. Akcioni plan za otvaranje poglavlja 19 još uvek nije usaglašen između Evropske komisije i Vlade Republike Srbije. Svi ovi, kao i drugi relevantni delovi strateškog okvira uzeti su u obzir prilikom definisanja srednjeročnih prioriteta u sistemu socijalne zaštite.

**Početni nacrt Strategije socijalne zaštite 2019-2025 pripremljen je u odnosu na relevantne analize koje pokrivaju oblast socijalne zaštite, kao i na osnovu konsultativnog procesa.** Član 31. Zakona o planskom sistemu definiše da se dokumenta javnih politika, u ovom slučaju Strategija, izrađuju "u skladu sa rezultatima ex-ante analize efekata i ex-post analize efekata važećih dokumenata javnih politika i propisa u toj oblasti. Ex-ante analiza efekata obavezno se sprovodi pre donošenja odluke o izradi dokumenta javne politike". U pripremi nacrta Strategije socijalne zaštite, predlagrač je koristio relevantne analize i dokumenta koji su pripremljeni u prethodnom periodu, a odnosili su se na pojedine ciljeve i mere prethodne Strategije socijalne zaštite (pregled dokumenata koji su korišćeni u izradi nacrta Strategije socijalne zaštite dat je u referencama). Osim toga, početni nacrt Strategije rađen je na osnovu preporuka dobijenim na stručnim konsultativnim skupovima koji su organizovani u okviru projekta *Podrška razvoju regulatornih mehanizama socijalne zaštite* koji finansira EU:

<sup>2</sup> Engl. Employment and Social Reform Program.

<sup>3</sup> Engl. Economic Reform Programme.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

- Inovativni pristupi u sprovođenju usluga socijalne zaštite u Republici Srbiji (1. februar 2018);
- Konferencija: Pokretanje procesa izrade Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji (20. april 2018);
- Unapređenje socijalne zaštite u Republici Srbiji kroz izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti i Strategiju socijalne zaštite 2019-2025. (18. maj 2018);
- Izrada metodologije za izračunavanje cene usluga socijalne zaštite u Republici Srbiji (19. juni 2018).

Osim toga, nacrt uzima u obzir i rezultate konsultativne radionice *Usluge socijalne zaštite za osetljive grupe*, koju je organizovao GIZ, u saradnji sa Ministarstvom rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja (12. jul 2018).

**Uzimajući u obzir zakonski definisane okvire u okviru Zakonom o planskom sistemu (član 13), Strategija socijalne zaštite će sadržati sledeće ključne elemente:**

- 1) Vizija, odnosno željeno stanje čijem dostizanju doprinosi postizanje opštih i posebnih ciljeva;
- 2) Pregled i analiza postojećeg stanja, uključujući i ocenu nivoa ostvarenosti ciljeva sprovođenja javnih politika u oblasti socijalne zaštite na osnovu relevantnih pokazatelja;
- 3) Opšti i posebni ciljevi socijalne zaštite u narednom periodu;
- 4) Mere za postizanje opštih i posebnih ciljeva, uzročno-posledične veze između opštih i posebnih ciljeva i mera koje doprinose ostvarenju tih ciljeva i analizu efekata tih mera na fizička i pravna lica i budžet;
- 5) Ključni pokazatelji učinaka na nivou opštih i posebnih ciljeva i mera, kojima se meri efikasnost i efektivnost sprovođenja javnih politika koje su utvrđene Strategijom;
- 6) Institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja, vrednovanje učinaka i izveštavanje o sprovedenim merama, postignutim ciljevima i učincima politika socijalne zaštite koje se utvrđuju strategijom, uz navođenje institucije odgovorne za praćenje sprovođenja strategije.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## Vizija

### Vizija socijalne zaštite u Republici Srbiji:

**Integrativna, delotvorna i efikasna socijalna zaštita koja osigurava blagostanje i dobrobit građana i građanki i predstavlja važnu politiku u održivom ekonomskom razvoju Republike Srbije.**

Da bi se vizija ostvarila, neophodno je da socijalna zaštita bude sastavni deo funkcionalne, inkluzivne privrede koju karakterišu stabilan rast i visoka zaposlenost. Socijalna i ekonomska politika su međusobno komplementarne, budući da investicije u ljudski kapital i usluge omogućavaju građanima i građankama da učestvuju u privrednom i društvenom životu i tako u potpunosti ostvare svoje potencijale. Socijalna politika treba da podstiče razvoj veština i kompetencija koje omogućavaju da se što više ljudi uključi u privredu i društvo, uz zaštitu egzistencije za one kojima je to potrebno.

**Sistemi socijalne zaštite se suočavaju sa brojnim izazovima, kako u Srbiji tako i u državama članicama Evropske unije.** S obzirom na aktuelni kontekst – nedovoljne javne resurse, pad broja stanovnika radnog uzrasta i umanjenu socijalnu koheziju – delotvornija i efikasnija socijalna zaštita ima posebni značaj za očuvanje održivog privrednog rasta i ostvarivanje visoke zaposlenosti. Jedan od najvećih izazova za pružanje adekvatne i održive socijalne zaštite leži u demografskim promenama, s obzirom na opadanje broja stanovnika radnog uzrasta, uz istovremenu potrebu da se više izdvaja za penzije, zdravstvo i dugoročno zbrinjavanje sve starijeg stanovništva.

**U tom kontekstu neophodno je da se osmišljavaju i sprovode reforme koje treba da doprinesu kako adekvatnosti tako i održivosti sistema socijalne zaštite u budućnosti.** To znači da reforme u oblasti socijalne zaštite treba da budu osmišljene tako da u potpunosti ostvare svoje socijalne ciljeve, uz najniže moguće troškove za budžet, ali i da podrže ostvarivanje ekonomskih rezultata tako što će važno mesto dati investicijama u ljudski kapital, povećanju učešća na tržištu rada i načinima finansiranja koji podrazumevaju najmanje moguće poremećaje i negativne podsticaje koji bi oslabili privredu.

**Izdaci za socijalnu zaštitu predstavljaju veliki deo javnih budžeta, zbog čega je neophodno da se razvija integrativna politika socijalne zaštite.** Činjenica da socijalna zaštita (u širem smislu) u Evropskoj uniji, kao i u Srbiji, zauzima visoko mesto među prioritetima odražava se u velikim izdacima za socijalnu zaštitu u većini država članica – u tu svrhu se, u proseku, izdvaja skoro 30% BDP-a, odnosno najmanje polovina javnog budžeta<sup>4</sup>. Sistemi socijalne zaštite moraju da zadovolje potrebe svih uzrasnih grupa, uz uvažavanje promena koje nosi budućnost. Način na koji se raspoloživi budžetom za socijalnu zaštitu treba da uvažava činjenicu da adekvatna socijalna zaštita u starosti dobrim delom zavisi od investicija u obrazovanu,

<sup>4</sup> European Union (2015). *Social Protection Systems in the EU: Financing Arrangements and the Effectiveness and Efficiency of Resource Allocation*. Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission Services. Luxembourg: Publications Office of the European Union.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

zdravu i produktivnu radnu snagu.

**Sistemi socijalne zaštite funkcionišu kao automatski stabilizator, posebno u periodima ekonomskih teškoća.** Dobro ustrojeni sistemi socijalne zaštite treba da objedine i usklade međusobno povezane ciljeve: zaštitu, stabilizaciju i socijalne investicije. Socijalna zaštita treba da služi kao podrška zdravom oporavku od krize uz očuvanje socijalne kohezije, ali i da istovremeno stvara osnovu za dalji rast u društvu koje sve više prerasta u društvo znanja.

**U sagledavanju socijalne zaštite treba uzeti u obzir višedimenzionalne procese koji dovode do društvenih ishoda.** Veoma složeni po svojoj prirodi, sistemi socijalne zaštite se sastoje od širokog spektra programa i instrumenata usmerenih ka različitim ciljevima, koji su nekad i međusobno suprotstavljeni. Zato je neophodan širok pristup koji prevazilazi okvire pojedinačnih indikatora i nedvosmisleno uvažava brojne ciljeve socijalne zaštite i odgovarajuće ishode u pogledu socijalnog položaja i zapošljavanja. Adekvatan pristup davanjima i uslugama socijalne zaštite i izraženija uloga merâ prevencije i aktivacije će doprineti unapređenju, stavljanju u funkciju i održavanju potencijala radne snage, zahvaljujući čemu će veći broj ljudi moći aktivno da se uključi u društvo i privredu i stekne sredstva za pristojan život. Savremene politike socijalne zaštite treba da podrže razvoj i primenu veština i kompetencija koje su suštinski važne za dalji privredni rast i konkurentnost u društvu znanja.

**Za funkcionalan sistem socijalne zaštite, neophodni su kvalitetni podaci i sveobuhvatna analiza brojnih pojava i faktora.** Na osnovu raspoložive baze evropskih i nacionalno specifičnih socijalnih indikatora, u praćenju se treba preorijentisati sa izolovane analize konkretnih ishoda socijalne zaštite ka analizi potencijalnih kompromisa između različitih oblasti i ciljeva socijalne politike. Osim toga, potrebno je celovitije sagledati međusobne uticaje fiskalne, ekonomske, socijalne politike i politike zapošljavanja. Pristup definisanja politika zasnovanih na podacima i činjenicama treba da osigura stvaranje integrativne, delotvorne i efikasne socijalne zaštite.

**Evropske integracije u Republici Srbiji predstavljaju važan okvir za sprovođenje reformi i u oblasti socijalne zaštite.** Osnova za vođenje pregovora i zaključivanje Ugovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji<sup>5</sup> je pripremljena na pretpostavci da bi članstvo u Evropskoj uniji stvorilo okruženje za brži i stabilniji razvoj, doprinelo makroekonomskoj stabilnosti i povećanju priliva investicija, omogućilo povećanje životnog standarda i socijalne sigurnosti građana i dalo podstrek razvoju konkurentne privrede utemeljene na znanju. Istovremeno, u skladu sa aktima koje Vlada donela uoči zvaničnog otvaranja pregovora, Republika Srbija u potpunosti uvažava činjenicu da važeće pravne tekovine EU predstavljaju osnov za pregovore o pristupanju i prihvata prava i obaveze koje proističu iz pravnih tekovina EU. Za reforme u oblasti socijalne zaštite posebni značaj imaju poglavlja 2, 19 i 23. Pored toga, do članstva u EU Republika Srbija bi trebalo da bude spremna da osigura sprovođenje i izveštavanje u vezi sa principima i ciljevima razvijenim u okviru Evropskog stuba socijalnih prava.

- **Kretanje radnika (pregovaračko poglavlje 2).** U okviru ovog pregovaračkog poglavlja pažnja je posvećena pitanjima ispunjavanja zahteva iz članstva u EU u pogledu prava radnika. Pravnim tekovinama EU u delu kretanja radnika predviđeno je da građani jedne države članice EU imaju pravo da rade u drugoj državi članici EU, da u njoj borave u tu svrhu sa članovima svoje porodice i isti tretman kao što ga imaju radnici državljanima u vezi sa radnim uslovima i socijalnim i poreskim tretmanom. Opšta

<sup>5</sup> Osnova za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, dostupna na <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/nacionalna-dokumenta/dokumenta-neophodna-za-pregovore-sa-eu>



načela slobode kretanja radnika, istovremeno, uključuju pitanja u vezi sa dopunskim pravom na penziju zaposlenih i samozaposlenih lica koja se kreću unutar Evropske unije. Uzimajući u obzir ocene sadržane u Izveštaju o skriningu za ovo poglavlje<sup>6</sup>, Republika Srbija je dostigla zadovoljavajući nivo usklađenosti u oblasti slobode kretanja radnika. Polazeći od ove ocene, Evropska komisija je preporučila otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom, u skladu sa čim je Republici Srbiji upućen poziv za podnošenje pregovaračke pozicije.

- **Zapošljavanje i socijalna politika (pregovaračko poglavlje 19).** Zajednički ciljevi EU i država članica u oblasti socijalne politike i zapošljavanja, u skladu sa članom 151. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, podrazumevaju podsticanje zapošljavanja, unapređenje životnih i radnih uslova, odgovarajuću socijalnu zaštitu, socijalni dijalog, razvoj ljudskih resursa u cilju postizanja održivog visokog nivoa zaposlenosti i borbu protiv socijalne isključenosti. Usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti socijalne politike obuhvata minimalne standarde u oblastima kao što su radno pravo, jednak tretman žena i muškaraca pri zapošljavanju i u pogledu socijalne sigurnosti, kao i bezbednosti i zdravlja na radu. Istovremeno, postoje i određena obavezujuća pravila u pogledu zabrane diskriminacije na osnovu pola, rasnog ili etničkog porekla, veroispovesti ili uverenja, invalidnosti, starosti ili seksualne orijentacije. Jedno od pitanja u ovom poglavlju pregovora je i Evropski socijalni fond (ESF) koji predstavlja najznačajniji finansijski instrument preko kojeg EU podržava sprovođenje svoje Strategije za zapošljavanje i doprinosi unapređivanju socijalnog uključivanja<sup>7</sup>. S obzirom da je EU potpisnica međunarodnih sporazuma sa Ujedinjenim nacijama, prilikom ostvarivanja uslova za ispunjavanje obaveza iz članstva, potrebno je dokazati da se međunarodni sporazumi u Srbiji sprovode (npr. Konvencija UN o pravima lica sa invaliditetom ili međunarodni sporazumi koji se odnose na zapošljavanje, pitanja rada i socijalna pitanja Međunarodne organizacije rada). Evropska komisija je izradila Izveštaj o skriningu za Poglavlje 19<sup>8</sup>. U ovom Izveštaju Evropska komisija je preporučila da pregovori u ovom poglavlju budu otvoreni kada se ispuni utvrđeno merilo – izrada Akcionog plana za postepeno prenošenje pravnih tekovina EU i izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u svim oblastima u okviru Poglavlja. Priprema i usaglašavanje ovog Akcionog plana je u toku.
- **Pravosuđe i osnovna prava (pregovaračko poglavlje 23)** je relativno novo poglavlje u pregovorima o pridruživanju koje je uvedeno nakon petog (2004.g.) i šestog talasa (2007.g.) proširenja Evropske unije. Politike pravosuđa i osnovnih prava imaju za cilj očuvanje i unapređenje Evropske unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde. Sadržajno, Poglavlje 23 je podeljeno na četiri tematske celine, koje čine: 1) reforma pravosuđa, 2) antikorupcijska politika, 3) osnovna prava i 4) prava državljana EU. Materija o kojoj se razgovara u ovom poglavlju se odnosi na ispunjavanje političkih kriterijuma koji su osnovni preduslov daljih integracija. Da bi ispunila uslove iz ovog poglavlja, Srbija treba da sprovede brojne reforme i aktivnosti koje imaju direktan uticaj na svakodnevni život građana. Pravne tekovine Evropske unije obuhvataju i sve međunarodne instrumente u ovoj oblasti, a pre svega međunarodne instrumente usvojene u okviru Saveta Evrope i Ujedinjenih nacija. Svakako najznačajniju ulogu ima Konvencija Saveta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, ali i niz drugih konvencija koje je Savet Evrope usvojio na temu zaštite manjina, kulturnih prava, zaštite dece, zaštite podataka i dr.

<sup>6</sup> Izveštaj o skriningu za Poglavlje 2 – dostupan na <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/nacionalna-dokumenta/skrining>

<sup>7</sup> Pravila sprovođenja su obuhvaćena Poglavljem 22 *Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata* koje se bavi svim strukturnim instrumentima.

<sup>8</sup> Izveštaj o skriningu za Poglavlje 19 – dostupan na <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/nacionalna-dokumenta/skrining>





Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

Evropska unija usmerava pažnju i očekuje značajan napredak u oblastima: sprečavanja svih oblika diskriminacije, zaštite prava nacionalnih manjina, poboljšanja položaja Roma, prava LGBTI populacije, ostvarivanja slobode medija, zaštite prava dece, zaštite prava žena, zaštite osoba sa invaliditetom, pristupa pravdi, reforme zatvorskog sistema, sprečavanja torture, zaštite izbeglica i interno raseljenih lica, rešavanja pitanja nestalih lica, zaštite podataka o ličnosti. Pregovori za poglavlje 23 su u toku. Poglavlje 23 otvoreno je na trećoj Međuvladinoj konferenciji između Srbije i EU koja je održana u Briselu 18. jula 2016. godine.

- **Evropski stub socijalnih prava je novi instrument EU koji osigurava standarde i koordinaciju u oblasti socijalnih prava.** Savet EU, Evropski parlament i Evropska komisija su 17. novembra 2017. godine objavili i potpisali Evropski stub socijalnih prava<sup>9</sup>. Članstvom u EU Srbija će biti u obavezi da razvije sistem koji će biti u stanju da sprovede ciljeve i politike definisane u Evropskom stubu socijalnih prava. Cilj ovog instrumenta je jačanje pravnih tekovina Evropske unije u oblasti socijalne zaštite i obezbeđivanje delotvornijih građanskih prava. Usmeren je na zapošljavanje i socijalne aspekte, kao i na usaglašavanje evropskog socijalnog modela sa izazovima 21. veka. Evropskim stubom socijalnih prava utvrđeno je 20 načela i prava za podršku tržištima rada i sistemima socijalne zaštite koji su pravedni i dobro funkcionišu, podeljenih u tri kategorije: 1) jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, 2) dinamična tržišta rada i pravedni uslovi rada i 3) socijalna zaštita i uključivanje. Pored definisanja Evropskog stuba socijalnih prava, Evropska komisija je dala i „pregled socijalnih pokazatelja” kojim se prati ostvareni napredak. Svrha ovih pokazatelja je praćenje kretanja i uspeha u svim državama, kao i uspostavljanje osnova za političke smernice u okviru evropskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika. Evropski stub socijalnih prava učvršćuje postojeća prava u međunarodnoj i pravnoj tekovini EU i istovremeno ih dopunjuje kako bi se u obzir uzele aktuelne okolnosti.

**U sklopu procesa evropskih integracija, Srbija treba da iskoristi priliku da uspostavi delotvorne instrumente za praćenje koji bi doprineli stalnom unapređivanju politike socijalne zaštite.** Pripremajući se za članstvo u EU, Srbija je u obavezi da razvije instrumente za praćenje koji postoje na nivou EU. U Evropskoj uniji, uporedivi podaci o načinima finansiranja socijalne zaštite su uglavnom dostupni u dve grupe podataka – MISSOC i ESSPROS. Zajednički informacioni sistem o socijalnoj zaštiti (*Mutual Information System on Social Protection – MISSOC*) sadrži informacije o stanju i izmenama propisa o socijalnoj zaštiti u državama članicama, koje se ažuriraju dva puta godišnje. ESSPROS (*European System of integrated Social PROtection Statistics*) je zajednički okvir koji su krajem sedamdesetih godina prošlog veka razvili Evrostat i države članice EU za potrebe prikupljanja uporedivih finansijskih podataka o socijalnim davanjima i njihovom finansiranju. U osnovnom sistemu ESSPROS, primanja u okviru programa socijalne zaštite su klasifikovana po *tipu* i *poreklu*, gde se tip odnosi na prirodu ili razlog davanja, a poreklo na resor iz kog se davanje isplaćuje. Osim toga, na nivou EU postoji i Zajednički okvir za procenu (*Joint Assessment Framework – JAF*), koji predstavlja analitički instrument za praćenje napretka u ostvarivanju ciljeva strategije Evropa 2020, ali ga koristi i Komitet za socijalnu zaštitu u kontekstu socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva. Srbija je za sada napravila prve korake u tom pravcu, koje treba dalje razrađivati u sklopu sprovođenja ove Strategije.

**Ciljevi održivog razvoja predstavljaju cilj, ali i važnu osnovu kada govorimo o politikama socijalne zaštite u Republici Srbiji.** Svetski lideri su usvojili Ciljeve održivog razvoja (COR) u septembru 2015.

<sup>9</sup> Brisel, 26.4.2017, COM(2017) 250 final – Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija o uspostavljanju Evropskog stuba socijalnih prava



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

godine u okviru Agende za održivi razvoj do 2030 – plana akcije za ljude, planetu, mir, partnerstvo i prosperitet.<sup>10</sup> Srbija je potpisnik Agende za održivi razvoj do 2030. godine koja sadrži 17 ciljeva i 169 potciljeva i 228 globalnih indikatora održivog razvoja. COR predstavljaju nadgradnju razvojnog puta koji je bio definisan u Milenijumskim ciljevima razvoja i predstavljaju široku, dinamičnu i univerzalno primenjivu globalnu agendu u specifičnim kontekstima pojedinačnih zemalja. Globalni karakter Ciljeva održivog razvoja donosi različite mogućnosti, ali i ograničenja svim zemljama, te je u njihovoj primeni važno imati u vidu da „ne postoji jedinstveno rešenje za sve“. Prilikom prilagođavanja i nacionalizacije univerzalne agende i Ciljeva održivog razvoja važno je voditi računa o principima koji su utkani u ovu agendu:

- 1) Ciljevi održivog razvoja treba da se razvijaju i sprovede uravnoteženo u svim dimenzijama održivog razvoja – ekonomskoj, društvenoj i ekološkoj;
- 2) Voditi računa o principu da „*niko ne bude izostavljen*“. Ovaj princip predstavlja temelj Agende 2030 i znači da nijedan cilj ne treba da se ostvaruje ukoliko se ne ostvaruje za sve građane i građanke.

---

<sup>10</sup> Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development  
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## Pregled i analiza postojećeg stanja

Ovaj deo Strategije, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, obuhvata pregled i analizu postojećeg stanja u oblasti socijalne zaštite.

### Spoljašnji faktori koji utiču na razvoj politika socijalne zaštite

#### Demografija

**Demografska situacija u Srbiji je nepovoljna i generiše dugoročni pritisak na rashode u oblasti socijalne zaštite.** U Republici Srbiji je, prema procenama Republičkog zavoda za statistiku, 1. januara 2017. živelo 7.040.272 stanovnika<sup>11</sup>. Srbija je suočena sa izraženim depopulacionim trendom, a smanjenje stanovništva rezultat je negativnog prirodnog priraštaja i negativnog migracionog salda. Negativni prirodni priraštaj se beleži već preko 25 godina, a prisutan je u čak 164 od ukupno 169 gradova i opština. Relativno posmatrano na hiljadu stanovnika, stopa prirodnog priraštaja je veoma niska i iznosila je -5,1%<sup>12</sup>, dok je na nivou EU zabeležena nulta stopa prirodnog priraštaja<sup>13</sup>. Stopa nataliteta u Srbiji je iznosila 9,2%, dok je prosek EU 10%. Prosečan broj dece po ženi je 1,46 i daleko je ispod potreba proste reprodukcije stanovništva, koja se obezbeđuje sa 2,1 deteta po ženi, dok je prosek za EU 1,6 u 2016. godini. Opšta stopa mortaliteta je visoka za evropske prilike i iznosi 14,3 na 1.000 stanovnika. Stopa mortaliteta odojčadi je 5,4% i nešto je viša od proseka zemalja EU (4%). U Srbiji se nastavlja trend porasta očekivanog trajanja života pri rođenju – 78 godina za žene i 73 godine za muškarce. Međutim, i pored dostignutog istorijskog maksimuma, životni vek u Republici Srbiji je za pet godina kraći u odnosu na prosek EU<sup>14</sup>.

**Visok stepen emigracije povećava starenje stanovništva.** Grube procene bazirane na podacima iz različitih izvora upućuju na prosečni godišnji negativni bilans spoljnih migracija od najmanje 15.000 lica<sup>15</sup>. Negativan migracioni saldo i emigracija doprinose demografskom starenju i intenziviraju uticaj na državu blagostanja, s ozbirom na selektivnost migracija i činjenicu da se mahom iseljava mlađe i radno sposobno stanovništvo. Iseljavanje doprinosi i bržem razbijanju tradicionalnih višegeneracijskih porodičnih modela, utiče na povećanje udela starijih domaćinstava i stvara sve veću tražnju za uslugama nege, koje se inače uobičajeno pružaju u proširenoj porodici<sup>16</sup>. Udeo starijih u ukupnoj populaciji je u porastu (19,2%) i na nivou je proseka EU. Prosečna starost u Republici Srbiji iznosila je čak 42,9 godine u 2016.

**Smanjenje broja stanovnika i starenje populacije utiče na smanjenje radno sposobnih stanovnika.** Demografski procesi utiču na smanjenje radne snage i povećanje stope zavisnosti starih, što se ne odražava samo na ekonomske performanse društva, već smanjuje i potencijale za finansiranje socijalne sigurnosti koja se velikim delom oslanja na oporezivanje rada. Usled niskih stopa fertiliteta i negativnog prirodnog priraštaja dolazi do smanjenja mlađe populacije, što dovodi do toga da će se, trenutno visok udeo radno

<sup>11</sup> Svi podaci za Republiku Srbiju su iskazani bez podataka za AP Kosovo i Metohiju.

<sup>12</sup> Svi navedeni podaci Republičkog zavoda za statistiku o demografskim kretanjima se odnose na 2016. godinu.

<sup>13</sup> Podaci koji se odnose na EU uzeti su sa sajta <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population> kao i: Kaneda, T., Bietsch, K. (2016): *2016 World Population Data Sheet with a Special Focus on Human Needs and Sustainable Resources*, Washington DC, Population Reference Bureau.

<sup>14</sup> Republički zavod za statistiku, vitalna statistika

<sup>15</sup> Nikitović, V. (2017): Ključni demografski izazovi Srbije i njihove buduće tendencije, Demografski pregled, 63:1-4.

<sup>16</sup> Matković G. (2018). Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana. Centar za socijalnu politiku, Beograd



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

sposobne populacije u bliskoj budućnosti, smanjivati i prelaziti u kategoriju starijeg stanovništva kojem će biti potrebna pomoć države<sup>17</sup>. Na duži rok posmatrano, starenje radne snage, kao deo fenomena populacionog starenja, ali i nastojanja da se reše njegove posledice, zahteva veća izdvajanja za preobuku i dodatnu edukaciju, a potencijalno i za naknade u slučaju nezaposlenosti i invalidnosti, usled sve dužeg prisustva starijih na tržištu rada<sup>18</sup>.

**Promene u strukturi porodice značajno doprinose definisanju novih prioriteta.** U uslovima tranzicije savremenih porodičnih modela, izrazitog starenja stanovništva i depopulacije postoje i brojne druge potrebe koje nisu nužno ili nisu primarno obeležene samo siromaštvom, a koje zahtevaju određeni odgovor zajednice. Među njima su potrebe u vezi sa usklađivanjem rada i roditeljstva, dugotrajnom negom, ali i neophodnošću zaštite posebno osetljivih grupa.

**Sve veći broj i udeo staračkih domaćinstava, pogotovo jednočlanih, usled raspada tradicionalnih porodica, starenja stanovništva i emigracije predstavlja izazov u Srbiji.** Ovaj izazov je posebno izražen na nivou malih i nedovoljno razvijenih emigracionih opština, pogotovo što se usluge socijalne zaštite i finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava. Primeri ekstremnog demografskog urušavanja su opštine Svrlijig, Rekovac, Gadžin Han i Crna Trava, sve četiri sa prosečnom starošću koja je viša od 50 godina. Prema podacima SILC za 2015. godinu u Srbiji 24,5% starih živi u samačkim staračkim domaćinstvima. U budućnosti se može očekivati ubrzanje procesa udela staračkih domaćinstva u društvu, povećanje ugroženosti starijih i tražnje za uslugama socijalne zaštite<sup>19</sup>.

### Ekonomski rast

**BDP Srbije po stanovniku je nizak u odnosu na standarde EU.** BDP per capita iskazan u standardima kupovne snage<sup>20</sup> iznosi 9.500 EUR 2014. godine<sup>21</sup>. U odnosu na prosek EU28 indeks BDP po stanovniku u Republici Srbiji je 37. U svetskim razmerama, prema metodologiji Svetske banke Republika Srbija spada u grupu srednje razvijenih zemalja sa višim srednjim nivoom dohotka<sup>22</sup>.

**Rast bruto društvenog proizvoda i privredne aktivnosti.** Program ekonomskih reformi<sup>23</sup> (engl. Economic Reform Program, skraćeno ERP) za period od 2018. do 2020. godine ističe da nakon rasta BDP Srbije u 2016. i privremenog usporavanja u prvoj polovini 2017. godine, privredna aktivnost ubrzano raste. Za 2018. godinu projektovan je realni rast privredne aktivnosti od 3,5%, dok je srednjoročnom makroekonomskom projekcijom predviđen prosečan realni rast BDP od 3,7%. Fiskalna konsolidacija je zaustavila rast javnog duga i uravnotežila tekući deficit platnog bilansa, koji je u potpunosti pokriven neto prilivom stranih direktnih investicija. Domaća potražnja raste, uz oporavak privatne potrošnje usled rasta zaposlenosti i zarada u privatnom sektoru. Rastuće strane direktne investicije u izvozno orijentisane sektore, kao i oporavak i rast u evrozoni ubrzale su izvoznu aktivnost. Program ekonomskih reformi projektuje kumulativnu stopu rasta BDP od 11,4% za period od 2018. do 2020. godine, što se objašnjava rastom domaće tražnje kroz oporavak privatne potrošnje i intenziviranje investicione aktivnosti.

<sup>17</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). Punoletni korisnici u sistemu socijalne zaštite 2016

<sup>18</sup> Matković G. (2018). Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana. Centar za socijalnu politiku, Beograd

<sup>19</sup> Matković G. (2018). Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana. Centar za socijalnu politiku, Beograd

<sup>20</sup> Standardi kupovne snage (PPS) su jedinice veštačke (zajedničke) valute. Teorijski za jedan PPS može da se kupi ista količina roba i usluga u svakoj zemlji [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Purchasing\\_power\\_standard\\_\(PPS\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Purchasing_power_standard_(PPS))

<sup>21</sup> Eurostat. Candidate countries and potential candidates: GDP and main aggregates

<sup>22</sup> <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>

<sup>23</sup> Vlada Republike Srbije (2018). Program ekonomskih reformi 2018-2021.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

**Poslednjih godina dolazi do poboljšanja poslovnog i makroekonomskog ambijenta.** ERP (2018-2020) beleži da je zabeležen veliki napredak u poboljšanju poslovnog i makroekonomskog ambijenta. Srbija je popravila kreditni rejting i značajno poboljšala svoj rang prema najpriznatijim međunarodnim indeksima konkurentnosti sprovođenjem regulatornih reformi koje smanjuju složenost i troškove poslovanja a povećavaju predvidljivost poslovanja. Prema poslednjem izveštaju Svetskog ekonomskog foruma za 2017. godinu konkurentna pozicija Republike Srbije je poboljšana<sup>24</sup>. Od 137 zemalja, Republika Srbija je zabeležila vrednost *indeksa globalne konkurentnosti* od 4,1 (od maksimalnih 7) i zauzela 78. mesto na ovoj listi<sup>25</sup>.

### **Tržište rada**

**Positivni trendovi na tržištu rada u Srbiji se nastavljaju, iako su ključni pokazatelji zapošljavanja ispod nivoa EU28.** Poboljšanje stanja na tržištu rada pre svega rezultat rasta privredne aktivnosti i s tim u vezi povećane tražnje za radnom snagom, zaključuje se u ERP 2018. Stopa zaposlenosti stanovništva starosti 15 i više godina raste i u trećem kvartalu 2017. godine je iznosila 48,2% (EU28: 53,6%, Q2 2017, Eurostat). Broj zaposlenih je porastao na 2,9 miliona. ERP najavljuje da se u narednom srednjoročnom periodu očekuje nastavak rasta zaposlenosti zasnovanog pre svega na projektovanom rastu BDP i investicijama. Istovremeno, nezaposlenost u Srbiji se nalazi na najnižem nivou u poslednjih par godina. Stopa nezaposlenosti stanovništva starosti 15 i više godina od 12,9% u trećem kvartalu 2017. (EU28: 7,6%, Q2 2017, Eurostat) predstavlja pad za 0,9 procentnih poena međugodišnje. Mladi uzrasta 15-24 godine starosti u Srbiji, sa stopom nezaposlenosti od 28,8% (Q3 2017) i dalje su u znatno nepovoljnijem položaju u odnosu na njihove vršnjake u EU (EU28: 16,9%, Q2 2017, Eurostat).

**Prisutni su izazovi strukturalne nezaposlenosti.** Veliki broj nezaposlenih lica traže posao duže od godinu dana. Stopa dugoročne nezaposlenosti opala je za 2,9 procentnih poena, sa 13,3% u 2014. na 10,4% u 2016. godini. Poređenje sa zemljama EU pokazuje da po ovom obeležju Srbija ima dva i po puta višu stopu dugoročne nezaposlenosti u odnosu na prosek EU28 (4%). Dugoročna nezaposlenost uobičajeno dovodi do zastarevanja znanja, a kako se verovatnoća nalaženja posla smanjuje proporcionalno dužini perioda nezaposlenosti, to može dovesti i do trajnog isključenja sa tržišta rada.

**Raste visina prosečne zarade uz izrazito nisku minimalnu zaradu, koja predstavlja ograničenje za značajnije povećanje materijalne socijalne pomoći.** Minimalna zarada iznosi oko 24.000 dinara neto za 168 sati rada. ERP 2018-2020 konstatuje da su rast zarada u privatnom sektoru i njihovo blago opadanje u javnom sektoru uticali na nastavak smanjivanja njihovog jaza i tokom 2017. godine. Tako je u periodu januar-septembar 2017. godine prosečna neto zarada u privatnom sektoru bila za 3,6% niža od zarade u javnom sektoru, što je u poređenju sa 2016. godinom smanjenje razlike za 1,7 procentnih poena. Ipak, niska minimalna zarada predstavlja ograničenje sa stanovišta unapređenja adekvatnosti socijalne zaštite, jer bi značajno povećanje nivoa materijalnih davanja uticalo na motivaciju za rad.

**Neformalna zaposlenost i siva ekonomija su relativno visoke**<sup>26</sup>. Oko 517.000 lica, od ukupnog broja zaposlenih (15-64), je bilo neformalno zaposleno u 2016. godini, što drugim rečima znači da je približno svaka peta zaposlena osoba neformalno zaposlena (stopa neformalne zaposlenosti je 20%). Neformalna

<sup>24</sup> Global Competitiveness Report 2017-2018, World Economic Forum, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>

<sup>25</sup> 2016. godine Srbija je zauzimala 90. poziciju, a 2014. i 2015. godine je zauzimala 94. poziciju.

<sup>26</sup> Neformalna nezaposlenost se odnosi na učešće lica koja rade bez formalnog ugovora o radu u ukupnom broju zaposlenih. Obuhvata zaposlene u neregistrovanoj firmi, zaposlene u registrovanoj firmi, ali bez formalnog ugovora o radu i bez socijalnog osiguranja, kao i neplaćene pomažuće članove domaćinstva.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

zaposlenost je posebno izražena u poljoprivredi, gde neformalno zaposleni čine više od polovine (57,5%) ukupnog broja zaposlenih, a visoko učešće postoji i u građevinarstvu (38%). Siva ekonomija ostaje veliki izazov Republike Srbije. *Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije*<sup>27</sup> usvojen 2015. godine predviđa smanjenje obima sive ekonomije sa 30,1% na 26,7% učešća BDP i poboljšanje poslovnog ambijenta.

## Siromaštvo i socijalna isključenost u Republici Srbiji

**Siromaštvo u Srbiji je rasprostranjeno.** Stopa apsolutnog siromaštva prema potrošnji<sup>28</sup> pokazuje da poslednjih godina između 6% i 7,6% ukupne populacije ne može da zadovolji ni osnovne potrebe (7,3% u 2016. godini). Ukoliko se meri nemogućnost da se ostvari životni standard koji je odgovarajući u odnosu na ostatak društva u kome pojedinac živi, onda možemo reći da je u Srbiji 25,5% stanovništva (2016) u riziku od siromaštva odnosno siromašno u relativnom smislu<sup>29</sup>. Kada se osnovni elementi profila apsolutnog i relativnog siromaštva posmatraju zajedno uočljivo je da su u Republici Srbiji izrazito ugroženi nezaposleni, lica bez obrazovanja, višečlana domaćinstva i oni koji žive van gradskih naselja.

**Polu miliona stanovnika teško zadovoljava osnovne potrebe.** Gledano po indikatoru apsolutnog siromaštva, osnovne potrebe u Republici Srbiji ne može da zadovolji približno 500.000 stanovnika, odnosno 7,3% ukupnog broja stanovnika (2016). Ispod linije siromaštva se nalazi jednočlano domaćinstvo čija je potrošnja manja od približno 11.700 dinara. U slučaju četvoročlane porodice sa dvoje dece mlađe od 14 godina linija iznosi 31.574 dinara.

**Karakteristike apsolutnog siromaštva.** Posmatrano po starosti, razlike nisu izražene i bile su izraženije prethodnih godina. Razlike prema polu nisu prisutne. Podaci o siromaštvu za 2016. godinu<sup>30</sup> pokazuju da su iznad proseka su ugroženi deca, mladi do 24 godina starosti (oko 8,5%), kao i stariji od 75 godina (9,3%). Najugroženiji su pojedinci koji žive u domaćinstvima u kojima je nosilac manje obrazovan, sa nezavršenom osnovnom školom (19,0%) ili samo sa osnovnim obrazovanjem (12,2%), nezaposlen (22,5%) i neaktivan bez penzije (20,4%). Podaci pokazuju da je izrazitije ugroženo stanovništvo izvan urbanih područja (10,5%), posebno u Istočnoj i Južnoj Srbiji (13%). U posmatranom periodu siromaštvo se smanjilo u manjoj ili većoj meri u svim delovima Srbije, osim u Beogradu gde se uz varijacije zadržava na nivou od približno 4% još od 2006. godine. Među ugroženijima su i pojedinci koji žive u domaćinstvima sa 6 i više od 6 članova (12,1%). Ipak, od 2006. godine siromaštvo se najviše smanjilo upravo u najbrojnim domaćinstvima, a razlike po osnovu veličine domaćinstva se smanjuju.

**Visok udeo stanovništva živi u riziku od siromaštva**<sup>31</sup>. Ukupno 25,5% stanovništva Republike Srbije (1,79 miliona građana) je u riziku od siromaštva (tzv. relativno siromaštvo). Prag rizika siromaštva ili linija relativnog siromaštva 2015. godine je iznosila 15.416 dinara prosečno mesečno za jednočlano domaćinstvo, odnosno 32.374 dinara za četvoročlano domaćinstvo sa dvoje odraslih i dvoje dece do 14 godina. Prag rizika

<sup>27</sup> Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije, preuzeto sa <http://uzmiracun.rs/nacionalni-program.php>, 20.10.2017.

<sup>28</sup> Izvor: Anketa o potrošnji stanovništva, period 2008-2016, RZS.

<sup>29</sup> Učešće lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici manji od 60% medijane ekvivalentnog dohotka u ukupnoj populaciji. Napomena: dohodak domaćinstva ne obuhvata dohodak u naturi.

<sup>30</sup> Vlada Republike Srbije. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (2017). Siromaštvo U Republici Srbiji 2006 – 2016. godine. Revidirani i novi podaci

<sup>31</sup> Eurostat database Tables *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex; At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and household type; At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and most frequent activity in the previous year; At-risk-of-poverty rate by degree of urbanization*



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

siromaštva u Republici Srbije je niži nego u bilo kojoj od 28 zemalja EU (izuzev Rumunije)<sup>32</sup>. Približno 4,9% stanovništva (348.000) je u riziku od siromaštva i izrazito je materijalno depriviran (konzistentno siromaštvo). Gotovo jednak procenat (5,1% ili 360.000) je izložen riziku od siromaštva i živi u domaćinstvima sa niskim radnim intenzitetom, a približan je udeo koji je izložen svim trima faktorima rizika istovremeno (5,3% odnosno 373.000). Prema drugom pokazatelju, riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti bilo je izloženo 38,7% stanovništva (2,7 miliona stanovnika) u 2016. godini<sup>33</sup>, što ukazuje na to da je ugroženost u Srbiji veća nego u zemljama Evropske unije (EU28: 23,8%, SILC, 2015).

**U Republici Srbiji 7,8% stanovnika živi u trajnom riziku siromaštva**<sup>34</sup>. Ovo znači da je oko 550.000 lica u riziku siromaštva u tekućoj godini i tokom najmanje dve od prethodne tri godine, što je više nego u bilo kojoj zemlji EU, osim u Hrvatskoj, u kojoj je na približno istom nivou (stopa 7,6%). Prema pokazatelju subjektivnog siromaštva skoro dve trećine (63,9%) stanovništva Republike Srbije je subjektivno siromašno (teško “sastavlja kraj s krajem”) što je 2,5 puta više od udela stanovništva u riziku siromaštva (stopa subjektivnog siromaštva u EU28 je 24,1%).

**Karakteristike relativnog siromaštva.** Rizik siromaštva je najviši kod najmlađe populacije. Riziku od siromaštva najviše su izložena lica 18–24 godine (32,7%), kao i lica mlađa od 18 godina (30,2%). Stopa rizika siromaštva opada sa godinama starosti i dostiže najnižu vrednost za lica stara 65 i više godina (19,1%)<sup>35</sup>. Međutim, ukoliko se radi o starim licima koja žive u jednočlanim domaćinstvima, onda je stopa rizika siromaštva znatno veća, iznad proseka ukupne populacije (27,2%)<sup>36</sup>, pa bi buduće politike trebalo da budu usmerene na ovu populaciju starijih. Pojedinci koji žive u domaćinstvima sa izdržavanom decom, odnosno domaćinstvima sa dve odrasle osobe sa troje i više izdržavane dece, kao i u jednoroditeljskim porodicama najviše su bili izloženi riziku siromaštva prema podacima *SILC* (2016) (49,8% i 40,0%) i njihova izloženost riziku siromaštva raste poslednjih godina. Kako je navedeno u ERP 2018-2020, rizik od siromaštva dece je u velikoj meri uslovljena statusom njihovih roditelja na tržištu rada, posebno u kombinaciji sa ograničenim pristupom uslugama socijalne zaštite.

**Rizik siromaštva u odnosu na radni status i obrazovanje.** U zavisnosti od radnog statusa, kod lica starih 18 i više godina, najizloženija riziku su nezaposlena lica (48%). Zaposleni su više nego dva i po puta manje od proseka izloženi riziku siromaštva (9%), dok je stopa rizika siromaštva samozaposlenih značajno iznad proseka (32,4%). Ovako nepovoljan položaj samozaposlenih objašnjava se niskim zaradama u sivoj ekonomiji u kojoj su često prisutni<sup>37</sup>, ali i činjenicom da ova kategorija obuhvata poljoprivrednike, kao i pomažuće članove domaćinstva koji po definiciji nemaju prihode u novcu. Penzioneri su u najpovoljnijem položaju, posle zaposlenih kod poslodavaca. Udeo lica starijih od 18 godina u riziku od siromaštva opada sa rastom nivoa obrazovanja. Najveću stopu rizika siromaštva imalo je stanovništvo bez obrazovanja i sa osnovnom školom, koja je iznosila čak 39,1%, a najmanju stanovništvo sa završenom višom školom ili fakultetom – 10,3%.

**Rizik siromaštva značajno je veći na seoskim područjima.** Rizik siromaštva na seoskim područjima je 34,1%, što je jednim delom rezultat tretmana potrošnje za sopstvene potrebe u okviru *SILC* ankete i

<sup>32</sup> Eurostat database Table *At-risk-of-poverty thresholds*

<sup>33</sup> Izvor: Anketa o prihodima i uslovima života (The Survey on Income and Living Conditions – SILC), RZS.

<sup>34</sup> Procenat lica koja su u riziku siromaštva u tekućoj godini i tokom najmanje dve od prethodne tri godine

<sup>35</sup> Saopštenje Republičkog zavoda za statistiku „Siromaštvo i socijalna nejednakost“, april 2017.

<sup>36</sup> Eurostat database Tables *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and household type*

<sup>37</sup> Krstić i dr., Policy Measures to Formalize the Shadow Economy and their Effects on Economic Growth in Serbia, USAID and FREN, 2013.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

niskog prihoda u novcu na ovim područjima. U protekle tri godine rizik siromaštva na seoskim područjima se smanjuje, dok u gradovima raste (sa 15,9 na 19,1%). Ipak, razlika je i dalje veoma izražena.

**Materijalna deprivacija u Srbiji je veoma visoka.** Pokazatelj materijalne deprivacije ukazuje na oskudicu u onome što se u jednom društvu smatra neophodnim za pristojan život. Stopa materijalne deprivacije u Republici Srbiji je 2016. godine iznosila 37,4% i pokazuje udeo pojedinaca koji ne mogu da priušte 3 i više stavki sa liste<sup>38</sup>. Stopa izrazite materijalne deprivacije je iznosila 19,5% i ona pokazuje udeo pojedinaca koji ne mogu da priušte 4 i više stavki. Vrlo je visoka i ekstremna deprivacija – 9,6%, tj. udeo onih koji ne mogu da priušte više od 5 stavki. U EU je stopa materijalne deprivacije znatno niža nego u Srbiji i iznosila je 15,7%, stopa izrazite materijalne deprivacije 7,5%, a ekstremne 3%<sup>39</sup>. Nepovoljnije vrednosti beleže jedino Bugarska, Rumunija i Grčka. Sudeći prema podacima najveći je udeo pojedinaca živi u domaćinstvima koja ne mogu da priušte odlazak na godišnji odmor (62,8%), a značajan udeo pojedinaca živi u domaćinstvima koja ne mogu da priušte bazične potrebe kao što su adekvatno zagrevanje stana (13,3%) i adekvatna ishrana (20,3%)<sup>40</sup>. Tokom poslednje tri godine ugroženost se smanjila po svim stavkama, osim one koja se odnosi na mogućnost domaćinstva da se suoči sa neočekivanim rashodom. Najugroženije grupe po indikatoru materijalne deprivacije su stariji od 65 godina, jednočlana domaćinstva, samohrani roditelji, porodice sa dvoje odraslih i troje i više izdržavane dece, kao i nezaposleni.

**Dohodovna nejednakost u Srbiji je visoka i ne menja se poslednjih godina, mereno anketom o prihodima (SILC<sup>41</sup>).** Ovo nedvosmisleno potvrđuju obe mere dohodovne nejednakosti bazirane na SILC (2016) podacima, i Gini koeficijent (38,6) i odnos raspoloživog dohotka najbogatijeg i najsiromašnijeg kvintila (9,7)<sup>42</sup>. Gini koeficijent i kvartilni odnos su znatno veći od proseka EU (30,8 i 5,2 respektivno) i viši su nego u bilo kojoj zemlji EU, uključujući i one u kojima su zabeležene najviše vrednosti ovih pokazatelja. Nejednakost u Srbiji nije značajnije promenjena od 2012. godine na koju se odnose podaci prvog SILC (2013) istraživanja u Srbiji.

**Nejednakost u Srbiji merena po potrošnji je značajno manja i na nivou je zemalja sa relativno jednakom raspodelom potrošnje<sup>43</sup>.** Gini koeficijent iznosi 30,4 mereno anketom o potrošnji<sup>44</sup> i niži je za jednu petinu od vrednosti koja se dobija na osnovu SILC podataka (za 8 poena), a kvartilni odnos S80/S20 je upola manji (5 u odnosu na 9,7). Dodatno, prema Anketi o potrošnji domaćinstva (APD) dohodovna nejednakost u Srbiji se čak neznatno smanjila u poređenju sa podacima od pre nekoliko godina.

**Ovako velika razlika između indikatora nejednakosti merenih različitim izvorima podataka nije uobičajena u zemljama EU.** Istraživanje UNDP<sup>45</sup> (2018) pokazuje da se ovako visoka nejednakost, posebno u poređenju sa zemljama EU, delom može objasniti metodološkim specifičnostima SILC

<sup>38</sup> 1. adekvatno zagrevanje stana; 2. podmirivanje neočekivanog troška u iznosu od 10.000,00 dinara; 3. obrok od mesa ili ribe (ili vegetarijanske zamene) svaki drugi dan; 4. nedelju dana odmora van kuće; 5. redovno plaćanje rente, rate za stan ili drugog kredita ili komunalnih usluga za stan; 6. televizor u boji; 7. mašinu za pranje veša; 8. automobil i 9. telefon

<sup>39</sup> Eurostat database Table Material deprivation rate for the 'Economic strain' and 'Durables' dimensions, by number of item of deprivation

<sup>40</sup> Matković, G., Mijatović, B., & Krstić, G. (2015). Prihodi i uslovi života 2013. Beograd: Republički zavod za statistiku.

<sup>41</sup> Anketa o prihodima i uslovima života, Republički zavod za statistiku

<sup>42</sup> Relativan položaj stanovništva najnižeg dela distribucije ekvivalentnog dohotka u odnosu na stanovništvo najvišeg dela distribucije dohotka može se ilustrovati kvartilnim odnosom koji poredi ukupan ekvivalentni dohodak gornjeg dohodnog kvantila (20% stanovništva sa najvišim ekvivalentnim dohotkom) sa onim donjeg dohodnog kvantila (20% stanovništva sa najnižim ekvivalentnim dohotkom).

<sup>43</sup> Mladenović, B. (2017) *Siromaštvo u Republici Srbiji 2006 – 2016. godine. Revidirani i novi podaci*, Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Republički zavod za statistiku

<sup>44</sup> Anketa o potrošnji domaćinstva (APD). Republički zavod za statistiku

<sup>45</sup> UNDP Serbia (2018). Human Development Paper on Income Inequality in the Republic of Serbia. *Reduced inequality as part of the SDG agenda*





Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

istraživanja u Srbiji i to u domenima u kojima iz različitih razloga ne postoji standardizovana procedura i metodološka ujednačenost među zemljama koje sprovode ovu anketu: 1) tretman negativnih i ekstremnih vrednosti 2) tretman vrednosti dobara koja se proizvode za sopstvenu potrošnju i 3) potcenjen broj korisnika socijalne pomoći i dečijeg dodatka u uzorku SILC, što nije slučaj u znatnom broju EU zemalja koje ove podatke preuzimaju iz administrativnih izvora.

**Ekstremno je nizak nivo prihoda u prvom decilu mereno anketom o prihodima (SILC).** Analiza razlika u nivou nejednakosti u Srbiji mereno podacima o potrošnji (APD) odnosno prihodima (SILC) pokazuje da se dohodak prema APD-u i SILC-u ne razlikuje za više decile, već samo za prva dva, a "dohodak prvog decila prema APD anketi je čak 3,3 puta veći nego prema SILC istraživanju" pokazuje istraživanje UNDP (2018)<sup>46</sup>. Pomenuta studija UNDP pokazuje da "dezagregirani SILC podaci za Srbiju pre svega skreću pažnju na veoma nizak dohodak najsiromašnijih koji je značajno umanjen zbog navedenih metodoloških specifičnosti". Po ovim podacima "prosečni dohodak prvog decila, dakle 700.000 pojedinaca sa najnižim dohotkom je u 2015. godini iznosio u Srbiji svega 2.500 dinara (23\$) mesečno po ekvivalentnom odraslom. Ovaj iznos je ekstremno nizak, ne omogućava zadovoljenje ni najosnovnijih potreba i ne može da objasni značajno veću potrošnju najsiromašnijih u Srbiji". Studija UNDP-a ukazuje da udeo dohotka prvog decila u ukupnom raspoloživom dohotku daleko zaostaje u odnosu na druge zemlje EU koje sprovode SILC istraživanje.

**Pojedine grupe stanovništva su posebno ugrožene.** U Srbiji, kao i u mnogim drugim zemljama, izražena je ugroženost pojedinih grupa kao što su Romi (pogotovo u podstandardnim naseljima), interno raseljena lica, osobe sa visokim stepenom invaliditeta, stara lica bez penzije, lica bez obrazovanja ili sa niskim nivoom obrazovanja, stanovništvo izvan gradskih sredina<sup>47</sup>. Mnoga siromašna domaćinstva su izložena višestrukim faktorima deprivacije, što zahteva složene intervencije preventivnog tipa, ali i mere aktivne inkluzije, koje kombinuju novčane naknade, zapošljavanje/aktivaciju korisnika i kvalitetne usluge integralne socijalne zaštite. Dodatno postoji i jedan broj ugroženih grupa koje nisu u dovoljnoj meri prepoznate ni u sistemu, niti u javnosti, kao što su mladi zavisnici od droge i alkohola, lečeni zavisnici, osobe koje su bile na izvršenju krivičnih sankcija, deca žrtve prosjačenja, deca iz porodica sa nepriznatim očinstvom i dr. Podaci pokazuju da poslednjih godina raste broj prijavljenih slučajeva nasilja u porodici, povećava se broj dece bez roditeljskog staranja, jednoroditeljskih porodica, starih kojima je potrebna pomoć u kući, dece i odraslih osoba sa invaliditetom koji ne mogu da se uključe u društvo bez servisa podrške<sup>48</sup>.

## Pregled sistema socijalne zaštite u Republici Srbiji

**Sistem socijalne zaštite je automatski stabilizator koji se aktivira kada nastupe ekonomske teškoće i pad zaposlenosti.** Kada se uzme u obzir finansiranje socijalne zaštite u Evropskoj uniji, u poslednjih nekoliko decenija, sve više se prelazi sa doprinosa za socijalno osiguranje na finansiranje iz državnog budžeta<sup>49</sup>. Od 2008. godine i doprinosi i izdvajanja iz budžeta izraženi u odnosu na BDP su značajno porasli, pri čemu su izdvajanja iz budžeta zabeležila veći rast. U skoro svim državama članicama, relativno

<sup>46</sup> UNDP Serbia (2018). *Human Development Paper on Income Inequality in the Republic of Serbia. Reduced inequality as a part of the SDG agenda.*

<sup>47</sup> Republika Srbija. (2011). Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji. Republika Srbija. (2014). Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji.

<sup>48</sup> World Bank. (2011). *Social safety nets in the Western Balkans: design, implementation, and performance.* Washington, DC; Matković, G., Mijatović, B., Stanić, K. (2014). Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji, CLDS i CSP.

<sup>49</sup> European Union (2015). *Social Protection Systems in the EU: Financing Arrangements and the Effectiveness and Efficiency of Resource Allocation.*



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

smanjenje prihoda po osnovu doprinosa za socijalno osiguranje je uglavnom kompenzovano većim učešćem opštih poreza, dok je učešće namenskih poreza u celoj EU ostalo skoro nepromenjeno. Moguće je da ovaj opšti zaokret – od doprinosa za socijalno osiguranje ka opštim porezima – posebno u godinama krize, od 2007. do 2011, odražava ulogu sistema socijalne zaštite kao automatskih stabilizatora koji se aktiviraju kada nastupe ekonomske teškoće i pad zaposlenosti (a samim tim i pad prihoda od doprinosa), ali je moguće i da su u pitanju smišljene strateške odluke<sup>50</sup>.

**U Srbiji se socijalna zaštita i socijalna sigurnost obezbeđuju kroz socijalno osiguranje i različita novčana davanja i usluge iz sistema socijalne i dečije, kao i iz boračko-invalidske zaštite<sup>51</sup>.** Socijalno osiguranje obuhvata penzijsko-invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja i zdravstvena zaštita se delimično finansiraju i iz budžeta. Najveći deo socijalnih davanja se obezbeđuje na nacionalnom nivou.

**Socijalni transferi se sastoje od novčanih naknada po osnovu osiguranja i novčanih davanja koje se zasnivaju na doprinosima.** Naknada po osnovu osiguranja su penzija, naknada za nezaposlene i naknada za bolovanje, a novčana davanja koja se ne zasnivaju na doprinosima su socijalna pomoć, dečiji i roditeljski dodatak, naknade za porodijska odsustva, dodatak za pomoć i negu drugog lica, te različita novčana prava po osnovu boračke i invalidske zaštite. Dodatno, jedinice lokalne samouprave (JLS) dodeljuju i jednokratne novčane pomoći, kao i dodatna novčana davanja usmerena na siromašne. JLS mogu da utvrde i veći obim prava i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje od onih koja obezbeđuje nacionalni nivo. Pojedine JLS tako dodelju pravo na dečiji dodatak i deci višeg reda rođenja i različita davanja povodom rođenja deteta<sup>52</sup>. Prema Zakonu u mandatu JLS je i regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica.

**Pregled mandata u sistemu socijalne zaštite i socijalne sigurnosti.** U mandatu centralnog nivoa su sva novčana prava (osim jednokratne novčane pomoći) i usluge domskog i porodičnog smeštaja. Novčana prava administriraju centri za socijalni rad (CSR) i odgovarajuće službe lokalne samouprave. CSR istovremeno procenjuju i potrebe ugroženih i planiraju njihovu zaštitu, a po Porodičnom zakonu (2005) vrše i ulogu organa starateljstva. Ukupna izdvajanja za ove namene 2013. godine su iznosila približno 2% BDP-a. U mandatu lokalnog nivoa su usluge u zajednici i jednokratna novčana pomoć, kao i davanja u naturi namenjena siromašnim pojedincima i porodicama.

**Udeo rashoda za socijalnu zaštitu i sigurnost u BDP-u u Srbiji niži je u od proseka EU28.** ERP 2018-2020 navodi da su rashodi za socijalnu zaštitu i sigurnost u Srbiji u 2016. godini iznosili su 23,4% BDP- a, dok se rashodi za ove namene poslednjih godina kreću na nivou od približno 29%. Međutim, rashodi iskazani preko standarda kupovne moći su svega 2.397 PPS<sup>53</sup> po stanovniku, što je tri puta manje nego u EU28 (7.905, 2014, Eurostat). Manje izdatke od Srbije, iskazane preko standarda kupovne moći po stanovniku, imale su Turska i Rumunija.

**U strukturi izdataka za socijalnu pomoć i transfere dominiraju rashodi za penzije.** Udeo penzija u BDP se smanjuje, sa 12,1% u 2015. na 11,8% u 2016. godini<sup>54</sup>. Rashodi za socijalnu pomoć iznose oko 3,7%

<sup>50</sup> European Union (2015). Social Protection Systems in the EU: Financing Arrangements and the Effectiveness and Efficiency of Resource Allocation.

<sup>51</sup> Vlada Republike Srbije (2016). Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike.

<sup>52</sup> Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, član 9.

<sup>53</sup> PPS – Purchasing Power Standards / Standard kupovne moći.

<sup>54</sup> Izvor: Konsolidovani bilans države za 2016. godinu, Ministarstvo finansija



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

BDP-a, što je u skladu sa trenutnim nivoom razvoja i uporedivo je sa izdvajanjima za ovu namenu u zemljama Jugoistočne Evrope, navodi ERP (2018).

**Ukupni rashodi za sva novčana prava koja se dodeljuju u sistemu socijalne i dečije zaštite iznose 2016. godine približno 1,7% BDP-a<sup>55</sup>.** Ovaj udeo je nizak imajući u vidu da se u zemljama EU u proseku samo za novčana davanja u okviru funkcije porodica/deca 2014. godine izdvajalo 1,6% BDP. U odnosu na EU, izrazito je manji udeo davanja za dečiji dodatak, a veći za roditeljski dodatak. Analiza efikasnosti socijalnih transfera (bez starosnih i porodičnih penzija) pokazuje da se Srbija nalazi u grupi evropskih zemalja koje malo troše, sa malim efektima<sup>56</sup>.

**Uopšteno posmatano, efektivnost socijalnih transfera je zadovoljavajuća, iako ima prostora za njeno unapređenje.** Ova ocena je data na osnovu poređenja stope rizika siromaštva pre i posle dodeljivanja svih socijalnih transfera, u koje spadaju novčana davanja, naknade u slučaju nezaposlenosti, naknade za bolovanje i socijalna davanja u okviru boračke zaštite i invalidske penzije. Prema podacima SILC (2016) svi socijalni transferi zajedno (osim porodičnih i starosnih penzija koje se računaju kao prihod), u Republici Srbiji smanjuju rizik siromaštva za čak 10,4 procentnih poena, a stopa efektivnosti iznosi 29,0%, što je niže nego u zemljama EU gde je u proseku na osnovu podataka SILC (2015) iznosila 33,7%. U Republici Srbiji se efektivnost socijalnih transfera u Srbiji značajno povećala u odnosu na prethodne godine. Efektivnost je značajno veća kada se i penzije računaju kao socijalni transferi.

**Neophodna je bolja preraspodela sredstava u okviru budžeta za socijalnu pomoć i transfere.** Program ekonomskih reformi (2018) navodi da izazov u oblasti socijalne zaštite predstavlja “preraspodela ovih sredstva između postojećih programa, jer veliki broj socijalno ugroženih ne dobija socijalnu pomoć iako bi trebalo da je dobija, dok sa druge strane prava iz socijalne zaštite ostvaruju i oni koji nisu socijalno ugroženi (na primer, dečije dodatke dobijaju i bolje stojeće porodice)”.

**Struktura izdataka za socijalnu zaštitu širom Evrope.** U strukturi izdataka, u Južnoj Evropi penzije obično zauzimaju značajnije mesto, dok je u Zapadnoj Evropi veći naglasak na funkcijama porodice i nezaposlenosti (pri čemu postoje velike razlike u pogledu udela izdataka za penzije). U Srednjoj Evropi, struktura izdataka je obično orijentisana ka porodici, zdravlju i invaliditetu, dok je u Istočnoj Evropi često naklonjenija davanjima za porodice. U Severnoj i Severozapadnoj Evropi, izdaci za socijalnu zaštitu su relativno više usmereni na zdravlje, porodicu, nezaposlenost i socijalnu isključenost nego na penzije. Stoga se stiče utisak da su u tim državama izdaci za penzije relativno niski u poređenju sa izdacima za druge funkcije. Heterogenosti postojećih rešenja u sistemima socijalne zaštite širom EU u značajnoj meri doprinose i nasleđena rešenja i kulturološke specifičnosti, različiti strateški ciljevi, kao i velike razlike u privredama zemalja članica, kao i stopama zaposlenosti.

## Pregled zakonodavnog okvira u socijalnoj zaštiti u Republici Srbiji

Zakonodavni okvir u oblasti socijalne i dečije zaštite čine Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>57</sup>, Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom<sup>58</sup> i Porodični zakon<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti i Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom

<sup>56</sup> Europe 2020 targets: Poverty and social exclusion active inclusion strategies, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe\\_2020\\_indicators\\_-\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion)

<sup>57</sup> „Službeni glasnik RS” br. 24/11.

<sup>58</sup> „Službeni glasnik RS” br. 16/02. 115/05 i 107/09.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

**Zakon o socijalnoj zaštiti** (2011) uređuje prava na novčana davanja usmerena na siromašne (novčana socijalna pomoć, jednokratna pomoć) i davanja za osobe sa invaliditetom (dodatak i uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica), usluge socijalne zaštite, ustanove i pružaoce usluga, mehanizme za kontrolu kvaliteta, kao i nadležnosti u osnivanju i finansiranju. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je polovinom 2018. godine pripremlilo Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti koji predviđa brojne izmene koje su usmerene na delotvorniju i efikasniju primenu zakonskih rešenja. U julu i avgustu 2018. godine sprovedena je javna rasprava o izmenama i dopunama o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti<sup>60</sup>.

**Uz Zakon o socijalnoj zaštiti proteklih godina usvojena su i brojna podzakonska akta.** Usvojeni su pravilnici o licenciranju pružalaca usluga, o licenciranju stručnih radnika, minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite i drugi. Vlada je u martu 2016. godine usvojila *Uredbu o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti*<sup>61</sup> kojom se utvrđuje visina transfera, kriterijumi za njegovu raspodelu, kao i kriterijumi za učešće JLS. Namenski transferi obezbeđuju dodatna sredstva iz nacionalnog budžeta za finansiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti JLS. Uredbom je precizirano da su sredstva namenjena za usluge socijalne zaštite u manje razvijenim JLS, u opštinama uk kojima se nalaze ustanove u procesu transformacije, kao i za finansiranje inovativnih usluga i usluga socijalne zaštite od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Uredba navodi da u ovu poslednju grupu spadaju usluge kojima se obezbeđuje podrška očuvanju prirodne porodice i ostanak dece u porodicama, kao i podrška starijim licima od 65 godina u ruralnim sredinama i slabo naseljenim mestima. Pored toga, usvojena je i *Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći*<sup>62</sup> koja definiše vidove aktivacije korisnika novčane socijalne pomoći, kao što su na primer uključivanje u proces formalnog i neformalnog obrazovanja, zapošljavanje, lečenje i društvenokoristan rad, odnosno rad u lokalnoj zajednici. Po ovoj Uredbi, centar za socijalni rad sa korisnicima zaključuje sporazum koji sadrži aktivnosti i obaveze korisnika, kao i mogućnost umanjenja i prestanka prava na novčanu socijalnu pomoć u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza. Jedan broj organizacija civilnog društva je podneo inicijativu za ocenu ustavnosti ove uredbe. Pojedini podzakonski akti predviđeni Zakonom još uvek nisu usvojeni.

**Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom** (donet 2002. godine i u manjoj meri dopunjen amandmanima 2005, 2009, 2017. i 2018. godine) definišu se novčana davanja sa ciljem zaštite siromašnih porodica sa decom (dečiji dodatak), kao i davanja čiji je cilj usklađivanje rada i roditeljstva i podrška rađanju (naknade zarade za vreme odsustva sa rada povodom rođenja deteta i roditeljski dodatak).

**Porodični zakon** (usvojen 2005. godine, uz manje izmene i dopune 2011. godine) uređuje brak i odnose u braku i vanbračnoj zajednici, odnose deteta i roditelja, usvojenje, hraniteljstvo, starateljstvo, izdržavanje, imovinske odnose u porodici, zaštitu od nasilja u porodici i dr.

**Ostali propisi od značaja za oblast socijalne i dečije zaštite** su i *Zakon o upotrebi znakovnog jezika*<sup>63</sup> i *Zakon o kretanju pomoću psa vodiča*<sup>64</sup> (doneti 2015. godine), kao i *Zakon o sprečavanju nasilja u porodici*<sup>65</sup>

<sup>59</sup> „Službeni glasnik RS” br. 18/05 i 72/11.

<sup>60</sup> Javna rasprava o Nacrtu zakona sprovedena je u periodu od 09. jula do 05. avgusta 2018. godine. Tekst Nacrta zakona bio je objavljen na sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja [www.minrzs.gov.rs](http://www.minrzs.gov.rs) i Portalu e-uprave [www.euprava.gov.rs](http://www.euprava.gov.rs)

<sup>61</sup> „Službeni glasnik RS” br. 18/2016.

<sup>62</sup> „Službeni glasnik RS” br.112/14.

<sup>63</sup> „Službeni glasnik RS” br. 38/15.

<sup>64</sup> „Službeni glasnik RS” br. 29/15.

<sup>65</sup> „Službeni glasnik RS” br. 94/16.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

(2016) koji iz ugla socijalne zaštite donosi dve značajne promene. Zakon o sprečavanju nasilja u porodici 1) uvodi princip tzv. nulte tolerancije na nasilje i predviđa donošenje hitnih mera, između ostalog udaljavanje od kuće i zabranu kontakta za žrtvom i 2) normira multiresornu saradnju i predviđa da javna tužilaštva, policija i centri za socijalni rad, kao organi nadležni za suzbijanje nasilja, zajednički razmatraju slučajeve i saraduju kroz zajedničko telo – Grupu za koordinaciju i saradnju.

## Prikaz stanja u socijalnoj zaštiti

### Novčana davanja

**Raste broj korisnika sistema socijalne zaštite uprkos smanjenju broja stanovnika.** Iako se broj stanovnika u Republici Srbiji kontinuirano smanjuje, broj korisnika socijalne zaštite na evidenciji centara za socijalni rad (CSR) je u kontinuiranom porastu. U odnosu na 2012. godinu, broj korisnika CSR je porastao za 14,7%. U svim starosnim kategorijama korisnika socijalne zaštite prisutan je trend povećanja broja korisnika. U 2016. godini udeo korisnika socijalne zaštite u stanovništvu Srbije iznosi 10,3%, za razliku od 2015. kada je iznosio 9,8%. Udeo pojedinačnih starosnih grupa korisnika CSR u ukupnoj populaciji takođe je u porastu, izuzev u starijoj grupi korisnika čiji udeo stagnira. Oko 30% svih korisnika u sistemu socijalne zaštite su deca. Primetan je trend smanjenja broja punoletnih osoba sa invaliditetom u populaciji punoletnih korisnika i u 2016. godini. U 2016. godini na evidenciji CSR je ukupno 60.003 punoletnih korisnika sa invaliditetom, što čini 11,5% ukupnog broja odraslih korisnika CSR<sup>66</sup>.

**Najznačajnija novčana davanja usmerena na siromašne u sistemu socijalne i dečije zaštite Republike Srbije su novčana socijalna pomoć (NSP) i dečiji dodatak (DD).** Uopšteno, ova dva programa su koncipirana u skladu sa međunarodnom praksom, dobro su targetirani, ali ih i dalje karakteriše nizak obuhvat i niski iznosi pomoći koji su nedovoljni za zadovoljenje osnovnih potreba. Posebno je nizak obuhvat pravom na NSP na nivou opšte populacije, dok je obuhvat populacije u podstandardnim romskim naseljima koja ostvaruje pravo na NSP dosta visok. Povećanje obuhvata programom dečijeg dodatka bez promene kriterijuma za dodeljivanje ovog prava može da se očekuje ukoliko se u Republici Srbiji uvede obavežno srednjoškolsko obrazovanje.

**Novčana socijalna pomoć je ključna mera novčanih davanja usmerena na siromašne u sistemu socijalne i dečije zaštite.** Iznosi pomoći predstavljaju dopunu dohotka do zakonski definisanog nivoa, razlikuju se u zavisnosti od veličine i starosne strukture domaćinstva i usklađuju se sa indeksom potrošačkih cena dva puta godišnje. Domaćinstva u kojima su svi članovi nesposobni za rad i jednoroditeljske porodice ostvaruju pravo na uvećani NSP, viši za 20%. Za porodicu preko šest članova iznosi pomoći se ne povećavaju, a domaćinstva u kojima je većina članova sposobna za rad ne mogu da ostvare pravo duže od devet meseci u toku jedne kalendarske godine.

**Targetiranost je dobra, a obuhvat pravom na NSP je nizak.** Prema ocenama Svetske banke NSP je veoma dobro targetirana mera u smislu vertikalne efikasnosti i na nivou je najrazvijenijih zemalja<sup>67</sup>. Prema podacima SILC (2016), u najsiromašniji kvintil po dohotku odlazi približno 60% od ukupnih sredstava NSP programa. Međutim, prema podacima Svetske banke obuhvat ugroženih je nizak – svega 11%

<sup>66</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). Punoletni korisnici u sistemu socijalne zaštite 2016.

<sup>67</sup> World Bank (2017) *Republic of Serbia: Restructuring and Right Sizing Project Vertical Review of Ministry of Labor - Review of Social Assistance Programs in Serbia*



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

najsiromašnijeg kvintila dobija novčanu socijalnu pomoć<sup>68</sup>. Pravo na novčanu socijalnu pomoć 2016. godine ostvarilo je preko 106.000, sa približno 260.000 odraslih lica i dece – 3,7% ukupnog broja stanovnika<sup>69</sup>. Nakon kontinuiranog pada broja porodica i korisnika NSP od 2014. do 2015. godine, u 2016. godini je došlo do blagog povećanja broja porodica i korisnika NSP u odnosu na prethodnu godinu<sup>70</sup>. Opšta stopa obuhvata pravom na NSP je na istom nivou prethodnih nekoliko godina i povećana je poslednji put značajno (za preko 50%) nakon zakonskih promena 2011. godine, kada je iznosila 2,3%. Stopa obuhvata ugrožene romske populacije je dosta visoka<sup>71</sup>. U romskim naseljima je 2014. godine gotovo svako drugo domaćinstvo primalo novčanu socijalnu pomoć, a među najsiromašnijima prema kvartilnom indeksu blagostanja čak 63,8%<sup>72</sup>. Imajući u vidu da je targetiranost programa dobra, nepotpun obuhvat je pre svega rezultat niskog prihodnog cenzusa (koji je za pojedinca za trećinu niži od praga apsolutnog siromaštva po potrošnji) i zemljišnog maksimuma, ali i kombinacije velikog broja uslova koja neminovno dovodi do malog broja onih koji ispunjavaju sve uslove istovremeno.

**Iznosi pomoći u Srbiji se ne vezuju za nacionalnu odrednicu životnog standarda.** Ovo predstavlja razliku u odnosu na mnoge zemlje članice EU. Porodice u Republici Srbiji kojima je NSP jedini izvor prihoda dobijaju za 40% sredstava manje od onih koja bi im bila potrebna da dostignu prag rizika siromaštva. Od zemalja u EU za koju su raspoloživi podaci sličnog tipa, niži udeo je 2013. godine zabeležen u Bugarskoj, Letoniji, Poljskoj, Rumuniji i Slovačkoj<sup>73</sup>. Ovaj nedostatak donekle kompenzuje dečiji dodatak, koji deca iz porodica NSP mogu da ostvare ukoliko se redovno školuju.

**Adekvatnost iznosa NSP nije zadovoljavajuća sa stanovišta zadovoljavanja osnovnih potreba odnosno izlaska iz apsolutnog siromaštva.** Prema podacima za 2016. godinu, osnovica za NSP je u proseku mesečno iznosila 7.906 dinara, a uvećana blizu 9.500 dinara. Za pojedinca, odnosno nosioca prava, maksimalni iznos pomoći jednak je iznosu osnovice, ponder za svakog narednog odraslog člana iznosi 50% od visine osnovice, a 30% za dete do 18 godina – ponderi koji se dodeljuju deci su niski, posebno kada su u pitanju deca starijeg uzrasta<sup>74</sup>. Važno je napomenuti da se za porodice sa decom prag rizika siromaštva i prag apsolutnog siromaštva veoma malo razlikuje, zbog viših skala ekvivalencije koje se u Republici Srbiji primenjuju pri računanju apsolutnog siromaštva<sup>75</sup>.

**Udeo iznosa NSP u neto minimalnoj (mesečnoj) zaradi<sup>76</sup>** za pojedinca koji je sposoban za rad iznosi 37%, dok za porodice sa četvoro dece dobijaju NSP koji dostiže iznos jedne minimalne zarade. Iznos NSP za pojedinca koji je nesposoban za rad je 2016. godine dostigao 90,4% iznosa penzije iz osiguranja poljoprivrednika. U narednom periodu može da se očekuje dodatno smanjenje ove razlike, imajući u vidu

<sup>68</sup> World Bank (2017) *Republic of Serbia: Restructuring and Right Sizing Project Vertical Review of Ministry of Labor - Review of Social Assistance Programs in Serbia*

<sup>69</sup> Tokom godine broj korisnika NSP varira zbog tromesečnog isključivanja pojedinaca i porodica u kojima je većina članova sposobna za rad.

<sup>70</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). Punoletni korisnici u sistemu socijalne zaštite 2016

<sup>71</sup> Republički zavod za statistiku i UNICEF. (2014). *Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji 2014 i Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u romskim naseljima u Srbiji 2014*, Konačni izveštaj. Beograd.

<sup>72</sup> Republički zavod za statistiku i UNICEF. (2014). *Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji 2014 i Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u romskim naseljima u Srbiji 2014*, Konačni izveštaj. Beograd

<sup>73</sup> Frazer, H. and Marlier, E. (2016) *Minimum Income Schemes in Europe: A study of national policies 2015*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission

<sup>74</sup> Matković, G., Mijatović, B., Stanić, K. (2013) *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji – analiza i preporuke*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, Centar za socijalnu politiku i UNICEF.

<sup>75</sup> Pri računanju apsolutnog siromaštva po potrošnji u Srbiji se koristi OECD skala ekvivalencije po kojoj se drugom odraslom članu domaćinstva i starijoj deci dodeljuje ponder 0,7, a deci do 14 godina ponder 0,5. Pri računanju linije rizika siromaštva po dohotku odgovarajući ponderi su niži, i iznose 0,5 i 0,3 respektivno.

<sup>76</sup> Prosečna vrednost neto minimalne zarade u 2016. godini iznosila je 21.054 dinara



redovno indeksiranje pomoći s jedne strane i usporen rast penzija, s druge. Takođe, važno je napomenuti da su ovi iznosi na godišnjem nivou nešto niži za domaćinstva u kojima je većina članova sposobna za rad, jer ona ostvaruju pravo na NSP samo tokom devet meseci u toku kalendarske godine.

**Nivo korišćenja prava starih na NSP je nizak, dok u isto vreme oko 12% starijih od 65 godina ne ostvaruje pravo na penziju<sup>77</sup>.** Istraživanje UNDP (2018) pokazuje da pravo na NSP ostvaruje svega približno 10% od ukupnog broja starih lica koja ispunjavaju dohodovni kriterijum, zbog čega se uvođenje nekog oblika socijalne penzije kao posebnog modula u okviru programa novčane socijalne pomoći nameće kao rešenje za smanjenje siromaštva u starosti. Naime, za više od polovine starih se procenjuje da ne ostvaruju pravo zbog imovinskog kriterijuma<sup>78</sup>. Preostali razlozi su neinformisanost, previše komplikovane administrativne procedure i prisustvo srodnika koji imaju obavezu izdržavanja. Povećanje obuhvata starih pravom na NSP bi otuda pre svega trebalo da se fokusira na relaksiranje imovinskih kriterijuma. Kada bi svi imovinski kriterijumi za staračka domaćinstva bili ukinuti, uz maksimalnu stopu korišćenja prava, rashodi za ove namene bi iznosili 0,2% BDP-a. Pored relaksiranja imovinskih kriterijuma, za staračka domaćinstva može da se predloži i *povećanje iznosa pomoći*. Za stare koji su po definiciji izvan radne snage ne postoji rizik od moralnog hazarda, odnosno demotivacija za rad ne predstavlja ograničenje za utvđivanje adekvatnijih iznosa pomoći. Simulacije pokazuju da bi povećanje iznosa pomoći na nivo praga linije apsolutnog siromaštva i sa dodeljivanjem pondera od 0,7 za drugog odraslog u staračkom domaćinstvu, uz dupliranje stope korišćenja prava (sa 10% na 20%) rashod za ove namene iznosio 0, 1% BDP-a. Jedan od predloga je i da se starosna granica pri kojoj se relaksiraju uslovi ili dodeljuju veći iznosi prava pomeri sa 65 godina na 70 godina ili precizno da bude za 5 godina viša od starosne granice za penzionisanje. Na taj način bi se umanjio moralni hazard u smislu eventualno negativnog uticaja uvođenja rudimentarnog vida socijalnih penzija na uplaćivanje doprinosa za penzijsko invalidsko osiguranje. Dodatno, zakonske promene bi trebalo da preispitaju i tretman *katatarskog prihoda kao uslova za ostvarivanje prava*<sup>79</sup>.

**Rashodi za NSP su na nivou proseka zemalja EU za slične programe.** 2016. godine su iznosili 13,7 milijardi dinara (0,33% BDP-a), što je na nivou proseka zemalja EU. Prema poslednjim raspoloživim podacima Evrostata, 2014. godine u EU28 prosečan udeo za novčana davanja koja se dodeljuju uz proveru materijalnog stanja u okviru funkcije socijalna isključenost neklasifikovana na drugom mestu je iznosio 0,3% BDP-a<sup>80</sup>. Studija Svetske banke nalazi da je NSP po troškovnoj efektivnosti najuspešniji od svih socijalnih programa koji se finansiraju iz budžeta<sup>81</sup>.

#### Korisnici i godišnji rashodi za NSP (u milionima dinara i % BDP), 2010. i u periodu 2014-2016. godine

Godina	Korisnici - godišnji proseki		Godišnji rashodi	
	Domaćinstva	Pojedinci	u milionima din.	udeo u BDP
2010.	65.816	167.914	5.147,8	0,18
2014.	109.150	275.078	13.866,3	0,35
2015.	106.385	263.163	13.560,8	0,34

<sup>77</sup> UNDP Serbia (2018). *Human Development Paper on Income Inequality in the Republic of Serbia. Reduced inequality as part of the SDG agenda*

<sup>78</sup> Veći broj soba po članu domaćinstva nego što je to dozvoljeno i/ili posedovanje zemlje od preko 1 ha.

<sup>79</sup> Uredba o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć ("Sl. glasnik RS", br. 36/2011, član 4.

<sup>80</sup> Eurostat database *Tables by benefits - social exclusion n.e.c. function, cash benefits (means-tested)* i MISSOC Comparative Tables Database

<sup>81</sup> World Bank (2017) *Republic of Serbia: Restructuring and Right Sizing Project Vertical Review of Ministry of Labor - Review of Social Assistance Programs in Serbia*



2016.	106.713	261.614	13.685,7	0,33
-------	---------	---------	----------	------

Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

**Dečiji dodatak.** Dečiji dodatak se dodeljuje u jednakom iznosu za prvo četvoro dece u porodici, uz proveru materijalnog stanja i uslovljava se redovnim školovanjem. Deca sa smetnjama u razvoju i deca iz jednoroditeljskih, hraniteljskih i starateljskih porodica dobijaju uvećani iznos dodatka za 30%. Cenzus za ostvarivanje prava na dečiji dodatak viši je nego za NSP (8.264 RSD po članu domaćinstva), a za uvećani dodatak prihodni cenzus uvećan je za 20%. Dodatak se ne dodeljuje deci preko četvrtog reda rođenja, a starosna granica iznosi 19 godina i izuzetno 26 za decu sa smetnjama u razvoju. Iznosi dečijeg dodatka i prihodni cenzus regularno se indeksiraju dva puta godišnje sa indeksom potrošačkih cena. Pravo se finansira iz republičkog budžeta, a administriraju ga službe lokalnih samouprava.

**Iznosi dečijeg dodatka.** Redovan dečiji dodatak iznosio je u 2016. godini prosečno neznatno preko 2.660 dinara, a uvećani 3450 dinara. I po kriterijumu apsolutnog siromaštva i po kriterijumu rizika siromaštva, za decu do 14 godina starosti redovan dečiji dodatak dostiže oko polovine potrošnje za decu porodica čija je ukupna potrošnja jednaka pragu (rizika) siromaštva<sup>82</sup>. Dečiji dodatak za stariju decu dostiže tek trećinu odgovarajućih iznosa.

**Oko trećine dece Srbije prima dečiji dodatak.** Pravo na dečiji dodatak ostvaruje približno 353.000 dece i mladih u Republici Srbiji, od kojih preko 74.000 dobija uvećani iznos. *Opšta stopa obuhvata* dece i mladih do 19 godina iznosi približno 27% (2016), što je neznatno niže u odnosu na prethodne godine. Obuhvat je značajno niži za decu i mlade srednjoškolskog uzrasta, zbog uslovljavanja dodeljivanja prava redovnim školovanjem. Obuhvat dece iz podstandardnih romskih naselja je visok za decu osnovnoškolskog uzrasta i nizak za decu srednjoškolskog uzrasta. Od ukupnog broja dece u podstandardnim romskim naseljima osnovnoškolskog uzrasta preko 70% prima dečiji dodatak, dok je za decu srednjoškolskog uzrasta stopa obuhvata manja od 30%<sup>83</sup>. Objašnjenje ove razlike u stopi obuhvata povezano je sa odustajanjem romske dece od školovanja u starijem uzrastu. Nalazi istraživanja MICS pokazuju da su komplikovane administrativne procedure i dalje značajna prepreka za najsiromašnije i manje obrazovane roditelje, pogotovo u romskim naseljima<sup>84</sup>.

**Dečiji dodatak je dobro targetirana mera.** Svetska banka ocenjuje da je dečiji dodatak dobro targetirana mera u smislu vertikalne efikasnosti<sup>85</sup>. Podaci SILC (2016) pokazuju da preko 70% od ukupnih sredstava za ovaj program odlazi stanovništvu u prvom (najsromašnijem) i drugom kvintilu. Program dečijeg dodatka koji je usmeren samo na siromašne porodice sa decom prisutan je u četvrtini zemalja EU: Hrvatskoj, Češkoj, Poljskoj, Portugalu, Sloveniji, Kipru, Italiji i Litvaniji<sup>86</sup>. Ovoj grupi zemalja suštinski pripada i Bugarska koja univerzalni dečiji dodatak dodeljuje samo deci sa invaliditetom, dok se veći deo programa sprovodi uz

<sup>82</sup> Prag apsolutnog siromaštva 2016. godine iznosio je 11.694 dinara po potrošačkoj jedinici, a primenjena je OECD skala ekvivalencije. Za dete do 14 godina starosti primenjen je ponder 0,5, a za starije dete 0,7. Prag rizika siromaštva iznosio je 15.416 dinara, a primenjena je modifikovana OECD skala ekvivalencije. Za dete do 14 godina starosti primenjen je ponder 0,3, a za starije dete ponder 0,5.

<sup>83</sup> Republički zavod za statistiku i UNICEF. (2014). *Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji 2014 i Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u romskim naseljima u Srbiji 2014*, Konačni izveštaj. Beograd.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> World Bank (2017) *Republic of Serbia: Restructuring and Right Sizing Project Vertical Review of Ministry of Labor - Review of Social Assistance Programs in Serbia*

<sup>86</sup> Eurostat database *Tables by benefits – family/children function*





proveru materijalnog stanja. U ostalim zemljama EU dečiji dodatak je univerzalno pravo ili uz univerzalnu postoji i komponenta koja je usmerena na siromašnije porodice sa decom.

**Rashodi za dečije dodatke su niski i značajno niži od proseka EU za ove namene.** Izdaci za dečiji dodatak su 2016. godine iznosili približno 12 milijardi dinara, odnosno 0,29%, BDP-a, što predstavlja postepeno smanjenje udela u odnosu na prethodne godine. Ovaj udeo je značajno niži nego u EU (1,1% BDP-a 2014. godine)<sup>87</sup>.

**Korisnici dečijeg dodatka, obuhvat (%), mesečni iznosi prava (u din.) i godišnji rashodi (u milionima din. i % BDP), 2014-2016.**

Godina	Korisnici			Mesečni iznos prava (redovni)	Rashodi	
	Deca i mladi	Porodice	Stopa obuhvata (0-18)		Ukupno (milioni din.)	Udeo u BDP
2014.	383.047	204.330	29,0	2.595	12.532	0,32
2015.	367.807	195.967	28,2	2.641	12.286	0,30
2016.	352.765	187.039	27,2	2.662	11.954	0,29

Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republički zavod za statistiku

Napomena: Obuhvat je računat u odnosu na kohortu 0-18, imajući u vidu da pravo ostvaruju deca do 19 godina starosti.

**Postoje jasne potrebe za unapređivanjem adekvatnosti novčanih davanja usmerenih na siromašne, ali i stroga ograničenja u daljem razvoju sistema.** Eventualno povećanje obuhvata u programu NSP-a direktno je povezano sa pitanjem adekvatnosti davanja, imajući u vidu da visina prava istovremeno predstavlja i prihodni cenzus. Drugim rečima, prostor za unapređenje adekvatnosti postoji ukoliko se procenjuje sa aspekta mogućnosti za zadovoljenje osnovnih potreba, ali nije veliki ako se posmatra iz ugla potencijalnog destimulativnog dejstva na rad i zapošljavanje<sup>88</sup>. Kod procene adekvatnosti NSP, važno je imati u vidu da gotovo sve porodice korisnici novčane socijalne pomoći dobijaju i dečiji dodatak sa ciljem smanjenja siromaštva, pa je kod procene adekvatnosti važno uzeti u obzir kumulativni iznos prava.

**Kumulativni iznosi NSP i dečijeg dodatka u odnosu na siromaštvo.** Sa aspekta mogućnosti zadovoljenja minimalnih potreba, kumulativni iznosi NSP i dečijeg dodatka prevazilaze nivo praga apsolutnog siromaštva i rizika siromaštva samo za korisnike koji ostvaruju pravo na uvećana davanja (kao što su, na primer, jednoroditeljske porodice). Da bi izašle iz siromaštva uz državnu pomoć, porodice sa oba roditelja morale bi u zavisnosti od broja dece da dobijaju između trećine i polovine sredstava više, pokazuju analize<sup>89</sup>. Tek zahvaljujući roditeljskom dodatku i porodice sa oba roditelja tokom dve godine po rođenju trećeg ili četvrtog deteta ostvaruju kumulativni iznos pomoći koji je iznad praga siromaštva.

**Kumulativni iznosi NSP i dečijeg dodatka u odnosu na minimalnu zaradu.** Kada adekvatnost posmatramo sa aspekta dejstva na rad i zapošljavanje, svi tipovi porodica, već sa dvoje dece dobijaju kumulativne iznose državne pomoći koji se približavaju iznosu minimalne zarade – kumulativni iznosi

<sup>87</sup> Eurostat database *Tables by benefits - family/children function*

<sup>88</sup> Matković, G., Mijatović, B., Stanić, K. (2013) *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji – analiza i preporuke*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, Centar za socijalnu politiku i UNICEF.

<sup>89</sup> Matković, G., Mijatović, B., Stanić, K. (2013): *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji – analiza i preporuke*, Beograd, Centar za liberalno-demokratske studije, Centar za socijalnu politiku i UNICEF.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

pomoći prevazilaze minimalnu zaradu za sve tipove porodice, osim za one koje imaju samo jedno dete. Ipak, zapošljavanje se isplati ako se uzme u obzir da su prihodni cenzusi za dečiji dodatak viši od onih za NSP, pa bi u slučaju zapošljavanja jednog od roditelja porodice mogle da ostvare i minimalnu zaradu i dečiji dodatak. Na ovaj način se za porodice sa decom delimično ostvaruje efekat postepenog povlačenja državne pomoći sa rastom prihoda<sup>90</sup>.

**Adekvatnost iznosa socijalne pomoći se unapređuje i kroz druge mehanizme, pa u tom smislu postoji prostor za pojednostavljivanje sistema.** Korisnici NSP pored ovog prava automatski ostvaruju status energetski zaštićenog kupca uz umanjenje iznosa mesečnog računa za struju ili gas, zdravstvenu zaštitu, a po pravilu i pravo na dečiji dodatak, ukoliko je dete na redovnom školovanju. Pored toga, u najvećem broju jedinica lokalne samouprave korisnici NSP ostvaruju pravo na različite vrste jednokratne novčane pomoći ili davanja u naturi kao što su na primer besplatan obrok u Narodnoj kuhinji, besplatni udžbenici, odeća i obuća za decu, umanjenje komunalnih računa i sl. Važno je napomenuti da se davanja za siromašne na nivou lokalnih samouprava veoma razlikuju i o njima se podaci ne prikupljaju na sistematizovan način. Ipak, ima indicija da veliki broj gradova i opština pokriva makar deo nedostajućih potreba najugroženijih<sup>91</sup>. Sa stanovišta unapređivanja adekvatnosti socijalne pomoći, posebno bi bilo značajno da se razmotre različiti vidovi pomoći za stanovanje, koja u pojedinim zemljama EU predstavlja veoma značajnu podršku za ugrožene<sup>92</sup>.

**Nedovoljna informisanost i komplikovane administrativne procedure su prepreka za ostvarivanje prava za manje obrazovane i najsiromašnije.** ERP 2018-2020 ističe da "centri za socijalni rad obavljaju svoje poslove u zatvorenom sistemu lokalnih informacionih sistema i nisu povezani ni međusobno ni sa drugim institucijama, odnosno registrima". Ovo komplikuje procedure za potencijalne korisnike socijalne zaštite koji su opterećeni dostavljanjem opsežne dokumentacije, a sa druge strane, povećava rizike zloupotrebe i time smanjuje pravednost distribucije sredstava. ERP 2018-2020 naglašava da se očekuje da će naponi MRZBSP usmereni ka boljem povezivanju i integrisanju informacionih sistema različitih institucija ublažiti ove probleme (Poreska uprava, MUP, Katastar nepokretnosti, itd).

**Programi aktivne inkluzije korisnika NSP nisu u dovoljnoj meri razvijeni.** Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći definiše vidove aktivacije korisnika novčane socijalne pomoći, kao što su na primer uključivanje u proces formalnog i neformalnog obrazovanja, zapošljavanje, lečenje i društvenokoristan rad, odnosno rad u lokalnoj zajednici. Centar za socijalni rad sa korisnicima zaključuje sporazum koji sadrži aktivnosti i obaveze korisnika, kao i mogućnost umanjenja i prestanka prava na novčanu socijalnu pomoć u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza. Do sada nije sprovedena opsežna nezavisna evaluacija dosadašnjih napora u ovoj oblasti, a jedan broj nevladinih organizacija je podneo inicijativu za ocenu ustavnosti ove uredbe. Komponenta aktivacije korisnika socijalne pomoći je značajna u sistemima socijalne zaštite EU jer utiče na efikasnost pomoći i treba je dalje u Srbiji unapređivati. U Izveštaju Evropske mreže za socijalnu politiku o programima minimalnog dohotka u Evropi se ističe da je naglasak u politici Evropske komisije da ove šeme treba da budu ojačane uz pomoć pristupa aktivnog uključivanja, što podrazumeva razvoj aktivnih mera na tržištu rada za korisnike programa minimalnog dohotka<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> Vlada Republike Srbije (2014). Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva

<sup>91</sup> Vlada Republike Srbije (2014). Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva

<sup>92</sup> Vlada Republike Srbije (2014). Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva

<sup>93</sup> Frazer, H. and Marlier, E. (2016) *Minimum Income Schemes in Europe: A study of national policies 2015*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

**Mere za usklađivanje rada i roditeljstva.** Novčana davanja čiji je cilj usklađivanje rada i roditeljstva i pomoć roditeljima da ostvare željeni broj dece su roditeljski dodatak i naknada zarade za vreme odsustva sa rada povodom rođenja deteta (porodiljsko odsustvo, odsustvo sa rada radi nege deteta i odsustvo sa rada radi posebne nege deteta).

**Naknade za porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta imaju za cilj usklađivanje rada i roditeljstva.** Ova mera omogućava povlačenje sa tržišta rada na određeno vreme (tj. nije direktna mera populacione politike). Pravo na tromesečno porodiljsko odsustvo ostvaruje zaposlena žena povodom rođenja deteta, a oba roditelja mogu da koriste odsustvo sa rada radi nege dok dete ne napuni godinu dana (za decu trećeg i svakog narednog reda rođenja trajanje odsustva se produžava na dve godine). Odsustvo sa rada radi posebne nege deteta može da koristi jedan od roditelja deteta kome je neophodna posebna nega zbog teškog stepena psihofizičkog invaliditeta, najduže do navršenih pet godina života deteta. Naknada zarade je jednaka tokom sva tri tipa odsustva i utvrđuje se u visini prosečne osnovne zarade zaposlenog (uvećane za „minuli rad”), što znači da je stopa zamene 100%. Naknadu u potpunosti refundira republički budžet. Broj korisnika naknade zarade za vreme odsustva povodom rođenja deteta kontinuirano nastavlja da raste i u proteklom periodu i iznosi 40.000 (2015).

**Rashodi za naknadu zarada za vreme odsustva povodom rođenja deteta su u porastu.** Posmatrano kao učešće u BDP rashodi su se poslednjih godina udvostručili – sa 0,3% u 2002. godini na 0,7% od 2014. godine na ovamo (rashodi na godišnjem nivou dostižu 30,4 milijarde dinara). Rast rashoda se prvenstveno može pripisati rastu broja korisnika ove mere – sa oko 25.000 na preko 40.000 u posmatranom periodu. U većini zemalja članica EU naknade zarade za vreme odsustva sa rada povodom rođenja deteta, finansiraju se iz zdravstvenog osiguranja ili iz posebnog opšteg doprinosa za socijalno osiguranje i manje su velikodušne nakon isteka porodiljskog odsustva, i u pogledu stope zamene, i u pogledu trajanja prava.

**Roditeljski dodatak je mera populacione politike.** Cilj roditeljskog dodatka je podsticaj i podrška roditeljima da ostvare željeni broj dece. U pitanju je novčano davanje pri rođenju prva četiri deteta u porodici. Pravo nije univerzalnog karaktera, dodeljuje se uz proveru imovine, ali je imovinski cenzus visok (12 miliona dinara). Dodatak se finansira iz republičkog budžeta i jedino je davanje, novčano ili u naturi, koje bi trebalo da ima direktne populacione efekte. Iznosi dodatka se povećavaju sa redom rođenja deteta, a osim za prvo dete, isplaćuju se u jednakim ratama tokom dve godine.

**Rashodi za roditeljski dodatak.** U 2016. godini nominalni iznosi roditeljskog dodatka kretali su se između približno 38.000 dinara za prvo dete i 360.000 dinara za četvrto. U 2016. godini broj korisnika roditeljskog dodatka je iznosio neznatno preko 60.000, a ukupni rashodi 7 milijarde dinara (0,17% BDP-a). U proteklom periodu broj korisnika i udeo rashoda u BDP-u nisu se promenili.

**Novčana davanja za decu i osobe sa invaliditetom su dodatak i uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica.** Davanja su namenjena deci i odraslima koji zbog bolesti ili invalidnosti ne mogu samostalno da obavljaju osnovne dnevne aktivnosti, nezavisno od materijalnog položaja. Deca i odrasli sa najvišim stepenom invaliditeta su korisnici uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica. Dodatak i uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica su prava u mandatu republičke vlade i finansiraju se iz republičkog budžeta. Prava se regularno, po zakonu indeksiraju dva puta godišnje sa indeksom potrošačkih cena. Aktivni osiguranici ili korisnici penzija isto pravo mogu da ostvare kao naknadu, u sistemu penzijsko-invalidskog osiguranja, a uvećani dodatak, kao doplatu, ostvaruju u okviru sistema socijalne zaštite. Postupak za ostvarivanje prava sprovode organi veštačenja u sistemu PIO Fonda. Organizacije civilnog društva smatraju da je “utvrđivanje prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica baziran na tzv. medicinskom modelu –



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

procena je zdravstvene prirode i ne uzimaju se dovoljno u obzir poteškoće u funkcionisanju osobe i vrši je lekarska komisija<sup>94</sup>. MDRI smatra da “nejasni kriterijumi i medicinski pristup za konsekvencu imaju da deca i mladi sa intelektualnim teškoćama teže ostvaruju ovo pravo, a roditeljima se neretko preporučuje da pokrenu postupak za produženje roditeljskog prava ili lišenje poslovne sposobnosti njihove dece kako bi lakše ostvarili pravo na dodatak. Iako zakonski i podzakonski akti ne predviđaju nikakvu korelaciju između lišenja poslovne sposobnosti/produženja roditeljskog prava i ostvarivanja prava na dodatak u praksi je ovo čest slučaj. Pa su tako roditelji često primorani da pokrenu ovaj postupak ograničavajući mnoga osnovna prava svoje dece kako bi lakše ostvarili pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica”<sup>95</sup>. Zbog toga se predlaže promena sa medicinskog modela na pristup kojim će se procenjivati pre svega ograničenja za učešću u društvu na jednakoj osnovi sa drugima.

**Broj korisnika i iznosi za pomoć i negu drugog lica.** U 2016. godini ukupno 12.499 punoletnih korisnika je koristilo pravo na osnovni dodatak za pomoć i negu drugog lica. Uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica se više primenjivao u 2016. godini pa je ukupno 31.011 punoletnih primalo ovu vrstu podrške. U starosnoj strukturi ovih korisnika dominiraju odrasli sa 51,3%<sup>96</sup>. U ovoj grupi korisnika sa najvišim stepenom invaliditeta je i preko 19.000 korisnika doplate koji osnovno pravo ostvaruju u PIO sistemu. U poslenje tri godine broj korisnika dodatka se smanjio, dok je broj korisnika uvećanog dodatka ostao nepromenjen. Ukupni rashodi za dodatak i uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica dostigli su 2016. godine 9,9 milijarde dinara (0,24% BDP-a).

**Obuhvat i adekvatnost programa novčanog davanje za negu i pomoć drugog lica su odgovarajući.** Ovo se posebno odnosi na deo koji se tiče uvećanog prava. Mesečni iznos dodatka u 2016. godini je iznosio oko 10.000 dinara mesečno, a uvećanog dodatka 26.840 dinara. Iznos uvećanog dodatka je prevazišao nivo neto minimalne zarade za 27,5%, koja je u proseku iznosila 21.054 dinara (2016). S obzirom na svrhu ove naknade koja je namenjena za pokriće propuštene zarade članova porodice koji odluče da ostanu izvan tržišta rada i da brinu o detetu/osobi sa invaliditetom, adekvatnost uvećanog dodatka je na odgovarajućem nivou. Potrebna su dodatna istraživanja radi ocene obuhvata i adekvatnosti osnovnog davanja za negu i pomoć. Sveobuhvatna procena zaštite osoba sa invaliditetom kojima je potrebna dugotrajna nega zahteva sagledavanje celokupnog sistema, koji uključuje i novčanu naknadu u okviru penzijsko-invalidskog osiguranja, ali i pojedine usluge zdravstvene i socijalne zaštite.

**Posebna novčana naknada za roditelje koji nisu ostvarili pravo na penziju.** Zakonom o socijalnoj zaštiti (2011) radi podrške procesa deinstitutionalizacije, uvedena je i posebna novčana naknada za roditelje koji nisu ostvarili pravo na penziju, a najmanje 15 godina su neposredno negovali dete sa najvišim stepenom invaliditeta<sup>97</sup>. Posebna naknada isplaćuje se nakon dostizanja starosne granice za penzionisanje, u vidu doživotnog mesečnog primanja u visini najniže penzije (u 2016. godini osnovica za isplatu je iznosila 13.400 dinara. Ovu naknadu koristi manje od 508 lica, a rashod je u 2016. godini iznosio svega 83,3 miliona dinara (0,002% BDP).

<sup>94</sup> MDRI-S (2018). *Položaj dece i mladih sa invaliditetom u sistemu socijalne zaštite – Izazovi i prilike*. Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S. Beograd

<sup>95</sup> MDRI-S (2018). *Položaj dece i mladih sa invaliditetom u sistemu socijalne zaštite – Izazovi i prilike*. Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S. Beograd

<sup>96</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). Punoletni korisnici u sistemu socijalne zaštite 2016.

<sup>97</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, član 94



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## Korisnici, mesečni iznosi i godišnji rashodi za davanja za pomoć i negu iz sistema socijalne zaštite, 2014-2016.

Godina	Broj korisnika			Mesečni iznos (u din.)		Rashodi	
	Dodatak	Uvećani	Uvećani - doplata	Dodatak	Uvećani dodatak	Ukupno (milioni din.)	Udeo u BDP
2014.	16.977	15.030	19.564	9.700	26.161	9.646	0,25
2015.	16.234	15.141	19.634	9.873	26.627	9.815	0,24
2016.	15.609	15.116	19.447	9.952	26.840	9.879	0,24

Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

### Usluge socijalne zaštite

**Usluge socijalne zaštite za poboljšanje kvaliteta života i samostalni život u zajednici.** Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, usluge socijalne zaštite su “aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti da samostalno žive u društvu”.<sup>98</sup> Bliže odrednice usluga, u smislu svrhe i sadržaja usluge i korisnika određenih usluga, daje *Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite*<sup>99</sup>. Cilj svih usluga koje se pružaju u lokalnoj zajednici je zadovoljavanje potreba korisnika u njihovom prirodnom okruženju, kako bi se preveniralo korišćenje usluga u restriktivnom okruženju (domski smeštaj). Ovaj cilj se, u zavisnosti od korisničke grupe, ostvaruje putem različitih aktivnosti, koje se kreću od očuvanja postojećih potencijala do razvijanja nedostajućih znanja i veština koje omogućavaju uspešniju integraciju korisnika u lokalnu zajednicu.

**Vrste usluga socijalne zaštite u Republici Srbiji.** Usluge socijalne zaštite obuhvataju 1) usluge procene i planiranja, 2) dnevne usluge u zajednici, 3) usluge podrške za samostalni život, 4) savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge, kao i 5) usluge smeštaja. Usluge su jednim delom u nadležnosti republičkog nivoa (usluge procene i planiranja, rezidencijalni i porodični smeštaj, skloništa za trgovinu ljudima i zaštićeno stanovanje za osobe sa invaliditetom, osim u najrazvijenijim gradovima i opštinama), a delom u nadležnosti lokalnih samouprava. Usluga smeštaja je među najzastupljenijim uslugama socijalne zaštite, dok su vaninstitucionalne usluge u mandatu lokalnih samouprava nedovoljno i neravnomerno razvijene.

**Usluga smeštaja je najzastupljenija usluga socijalne zaštite.** Uslugu smeštaja je u 2016. godini u okviru javnog sektora koristilo približno 21.000 korisnika, jedna trećina u porodičnom i dve trećine u domskom smeštaju. Za uslugu porodičnog i domskog smeštaja iz nacionalnog budžeta je 2016. godine izdvojeno 6 milijardi dinara (0,14% BDP-a). Ukupan broj korisnika je neznatno porastao u posmatranom periodu zahvaljujući porastu broja korisnika porodičnog smeštaja.

**U porastu je broj korisnika u domovima za starije.** Među korisnicima domskog smeštaja u javnom sektoru dominiraju stariji. Oni su većinom smešteni u četrdesetak domova za stara i odrasla lica (približno 6.700 korisnika 65+ krajem 2016. godine)<sup>100</sup>. Jedan broj starijih je smešten i u domove za lica sa teškoćama (571 korisnik). U poslednjih deset godina razvila se i usluga smeštaja za starije u privatnom sektoru,

<sup>98</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, član 5

<sup>99</sup> “Službeni glasnik RS”, br.42/2013

<sup>100</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite za smeštaj odraslih i starijih korisnika u javnom sektoru za 2016. godinu*, Beograd.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

uglavnom u domovima manjeg kapaciteta do 30 korisnika. Krajem 2016. godine približno 3.000 korisnika starijih od 65 godina je boravilo u preko stotinu privatnih licenciranih domova<sup>101</sup>, koji se u potpunosti finansiraju iz sredstava korisnika. Preko 60% od ukupnih privatnih smeštajnih kapaciteta se nalazi u Beogradu. Ukupan obuhvat starijih lica domskim smeštajem u Srbiji iznosi manje od 0,8%, što je daleko ispod proseka evropskih zemalja. U većini evropskih OECD zemalja obuhvat stanovništva 65+ institucionalnim vanbolničkim smeštajem se kreće između 5 i 7%, osim u Švedskoj i Norveškoj u kojima iznosi preko 10%<sup>102</sup>. Prema izveštajima domova za stare i odrasle u javnom sektoru, iako postoje liste čekanja, kapaciteti za samostalnije korisnike su nepopunjeni. I u izveštajima privatnih domova se navodi da se korisnici opredeljuju za smeštaj tek u “poodmaklom stadijumu bolesti i nemoći”, dok jedan broj samo privremeno koristi uslugu, na primer nakon bolničkog lečenja<sup>103</sup>.

**Zaštita osoba sa invaliditetom je dominantno obezbeđena kroz uslugu domskog smeštaja.** Pomaci načinjeni su u obezbeđivanju usluga podrške za samostalni život za ovu grupu ugroženih su veoma mali. U 15 javnih ustanova za smeštaj odraslih i starijih sa mentalnim, intelektualnim, telesnim ili senzornim teškoćama krajem 2016. godine boravilo je približno 4.000 korisnika. Najveći broj korisnika je sa mentalnim (45%) i intelektualnim teškoćama (27%), preko četvrtine korisnika je institucionalizovano više od 20 godina, a tri četvrtine korisnika je pod starateljstvom<sup>104</sup>. Uslovi u ovim institucijama su i dalje izrazito nezadovoljavajući, što je zabeleženo i u izveštajima Evropske komisije i Ujedinjenih nacija<sup>105</sup>. Jedan broj punoletnih lica sa teškoćama starijih od 26 godina je smešten i u ustanovama za odrasle i starije (1.518), pa čak i u ustanovama za smeštaj dece sa smetnjama u razvoju je (794). Izveštaj Nilsa Muižnieksa, komesara za ljudska prava Saveta Evrope o poseti Republici Srbiji u period od 16-20. marta 2015. godine, 8. jul 2015. godine posebno ističe problem “prenatranosti” ustanova za smeštaj, kao i činjenica da više od 50% stanara ovih ustanova tu boravi duže od 11 godina. Komesar je naveo da ga veoma brine što izveštaji ukazuju na veliki broj osoba koje žive u jednoj ustanovi za smeštaj, zanemarivanje i zlostavljanje, preteranu upotrebu lekova, kao i nedostatak pravila za upotrebu mehaničke kscacije i mera izolacije u institucijama<sup>106</sup>.

**Poslednjih godina beleži se blagi porast broja korisnika porodičnog smeštaja.** U 2016. godini ukupno 1.723 punoletnih korisnika bez uslova za samostalan život i porodičnog staranje koristilo je usluge porodičnog smeštaja. U poređenju sa domskim smeštajem, usluge porodičnog smeštaja ni u 2016. godini nisu dovoljno razvijene. U sistemu socijalne zaštite nedostaju obuke za pružaoce usluge porodičnog smeštaja odraslih i starijih i programi podrške u zaštiti ove grupe korisnika<sup>107</sup>.

**Stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom u Srbiji još uvek u začetku.** Usluga stanovanje uz podršku se pruža kao usluga samo za približno pedesetak korisnika u najvećim gradovima ESRP (2016).

<sup>101</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu licenciranih ustanova socijalne zaštite za smeštaj odraslih i starijih korisnika u 2016. godini - nejavni sektor*, Beograd.

<sup>102</sup> Table Long-Term Care Resources and Utilisation: Long-term care recipients in institutions (other than hospitals) <http://www.oecd.org/health/health-data.htm>

<sup>103</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite za smeštaj odraslih i starijih korisnika u javnom sektoru za 2016. godinu*, Beograd.; Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu licenciranih ustanova socijalne zaštite za smeštaj odraslih i starijih korisnika u 2016. godini - nejavni sektor*, Beograd.

<sup>104</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite za odrasle i starije sa mentalnim, intelektualnim, telesnim ili senzornim teškoćama za 2016. godinu*, Beograd;

<sup>105</sup> Ujedinjene nacije (2016). Komitet za prava osoba sa invaliditetom. Zaključna zapažanja o inicijalnom izveštaju o Srbiji. Evropska komisija (2016). Izveštaj o napretku za Republiku Srbiju.

<sup>106</sup> Beker K. i Milošević T. (2016). *Poslovna sposobnost – Sudska praksa i zakoni u Srbiji 2016. godine*. Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S. Beograd

<sup>107</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). Punoletni korisnici u sistemu socijalne zaštite 2016.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

Jedna od prepreka u vezi sa procesom deinstitutionalizacije je i to što su često u postojećim institucijama smeštene osobe koje nisu sa teritorije na kojoj se nalazi institucija za smeštaj, pa JLS u kojima se institucija nalazi često nemaju interes da razvijaju uslugu stanovanja uz podršku. To je jedan od razloga zbog čega treba razvijati mehanizme za ostvarivanje principa “novac prati korisnika”. Neophodno je razvijati programe podrške lokalnim samoupravama radi uspostavljanja usluge stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom, što je preduslov za nastavak procesa deinstitutionalizacije. Deinstitutionalizacija i integracija u zajednici osoba sa intelektualnim i mentalnim teškoćama na srednji rok zahteva definisanje integrisanih međusektorskih usluga.

**Smanjuje se broj dece u institucijama.** U oblasti zaštite dece i mladih, naročito dece bez roditeljskog staranja, prethodnih godina su postignuti značajni rezultati u pogledu deinstitutionalizacije. Smanjeni su postojeći kapaciteti rezidencijalnih ustanova, što je u znatnoj meri ostvareno razvojem hraniteljstva, odnosno porodičnog smeštaja. Smeštaj u ustanovu socijalne zaštite, pre svega deteta, u znatnom broju slučajeva je krajnja mera zaštite, primenjena tek kada su iscrpljene sve druge raspoložive mogućnosti<sup>108</sup>. U Srbiji funkcioniše ukupno 20 ustanova za decu i mlade na rezidencijalnom smeštaju<sup>109</sup>. Od toga je bilo 11 domova za decu i mlade, 6 domova za decu i mlade sa smetnjama u razvoju i 3 zavoda za vaspitanje dece i omladine (u skladu sa Uredbom o mreži ustanova). U domovima za decu i mlade se nalazi preko 750 dece, uz nastavak tendencije smanjenja u odnosu na prethodne godine. Uprkos zakonskom ograničenju, krajem 2016. godine u domovima je i dalje tridesetak dece mlađe od tri godine. Od ukupnog broja dece, gotovo 300 je smešteno u domove za decu sa smetnjama u razvoju u kojima su uslovi izrazito nezadovoljavajući. Uslovi institucija za smeštaj dece su, uprkos izvesnim poboljšanjima, nezadovoljavajući sa skromnom ponudom rehabilitacionih i stimulativnih programa<sup>110</sup>. Posebno je neprihvatljivo što je u strukturi korisnika ovih domova sve veći udeo punoletnih (26+), koji su krajem 2016. godine čak činili više od polovine od ukupnog broja korisnika.

**Najveći broj dece i mladih, njih 90%, zaštićeno je kroz porodični smeštaj.** Učešće dece koja žive u biološkim porodicama u odnosu na ukupan broj dece u sistemu socijalne zaštite je 95%. Preostalih 5% čine deca bez roditeljskog staranja. U protekle tri godine nije bilo značajnijih pomeranja u odnosu na navedene podatke<sup>111</sup>. Preko 5300 dece i 1000 mladih bez roditeljskog staranja i sa smetnjama u razvoju zaštićeno je kroz srodničko i nesrodničko hraniteljstvo u približno 4.500 porodica. U međunarodnom kontekstu posmatrano, Srbija je 2014. godine imala najnižu stopu dece i mladih (0-25) na rezidencijalnom smeštaju (123,5 na 100.000 dece)<sup>112</sup> među zemljama Centralne i Istočne Evrope. Međutim, samo polovina hraniteljskih porodica, a samim tim i dece i mladih na porodičnom smeštaju, ostvaruje podršku Centra za porodični smeštaj i usvojenje<sup>113</sup> s obzirom da ovi centri nisu osnovani u svim delovima zemlje, kao što je predviđeno odgovarajućom Uredbom<sup>114</sup>. Specijalizovano hraniteljstvo i vaninstitucionalne usluge socijalne zaštite za decu sa invaliditetom nisu dovoljno razvijeni.

<sup>108</sup> Vlada Republike Srbije (2011). Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji

<sup>109</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2016. godinu.*

<sup>110</sup> UNICEF. (2014). *Situaciona analiza* (u pripremi).

<sup>111</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2016. godinu.*

<sup>112</sup> TransMonEE 2016 Database, UNICEF Regional Office for CEE/CIS (released in July 2016) Table 6.2.2 *Rate of children in residential care (at the end of the year, per 100,000 population aged 0-17)*

<sup>113</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Sintetizovani izveštaj o radu centara za porodični smeštaj i usvojenje za 2016. godinu,* Beograd.

<sup>114</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017) *Sintetizovani izveštaj o radu centara za porodični smeštaj i usvojenje za 2016. godinu,* Beograd.



**Deca u porodičnom smeštaju su u znatno većoj meri obuhvaćena obrazovanjem u poređenju sa decom u domovima.** U 2016. godini, ustanove izveštavaju da je 84% ukupnog broja korisnika bilo obuhvaćeno obrazovanjem (predškolsko obrazovanje, osnovna i srednja škola), što je za povećanje u odnosu na prethodne godine<sup>115</sup>. Najveći broj korisnika pohađa specijalnu osnovnu školu – 38%, zatim redovnu srednju školu – 21%; osnovnu školu – 18% i specijalnu srednju školu pohađa – 9% korisnika. Studenti čine svega 7% od ukupnog broja korisnika. Zabrinjava podatak da 12% dece (0-17) nije obuhvaćeno obrazovanjem (predškolsko i osnovna škola), a odgovarajućeg su uzrasta, pri čemu su predškolska deca dominantna kategorija (10%). 61,2% dece školskog uzrasta u domovima za decu sa teškoćama nije obuhvaćeno obrazovnim procesom. Kada je reč o obuhvatu obrazovanjem korisnika Zavodi za vaspitanje dece i omladine, svi korisnici ustanova za vaspitanje pohađaju škole<sup>116</sup>.

**Povećava broja dece koja su izdvojena iz porodice i koja su u sistemu socijalne zaštite uprkos sve manjem broju dece u ukupnom stanovništvu.** U opštoj populaciji dece u Srbiji se od 2012. do 2016. godine broj dece smanjio za 4%, dok je u istom periodu broj dece u sistemu socijalne zaštite porastao za 14,3%<sup>117</sup>. Zabrinjava podatak da institucionalni smeštaj dece ranog uzrasta beleži porast poslednjih godina, kada se uzmu u obzir i prihvatilišta i prihvatne stanice<sup>118</sup>. U prethodnom periodu zabeleženo je povećanje broja dece koja se izmeštaju iz bioloških porodica. Situacija je nešto popravljena u toku 2016. godine kada je CSR, kao organ starateljstva, intervenisao izdvajanjem 1.072 dece iz porodica<sup>119</sup> – što je za oko stotinu dece manje nego prethodne godine. Najčešći razlog izdvajanja dece iz porodice u 2016. godini je neadekvatno roditeljsko staranje u 49,9% slučajeva, dok je nasilje nad decom drugi razlog izdvajanja dece iz porodice (15% dece). Najviše, odnosno 55,3% dece koja su u toku 2016. godine izdvojena iz porodica, smeštena su u porodični smeštaj, 21,5% dece smešteno je u prihvatilišta ili prihvatne stanice, 13,2% kod srodnika, 5,5% u domove. Kontinuirani “ulazak” dece u sistem, ukazuje na nedovoljnu razvijenost usluga namenjenih biološkim porodicama radi zaštite porodica sa decom u riziku<sup>120</sup>. Otuda je neophodno širenje savetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga, ali i uključivanje u sistem socijalne zaštite pilotirane usluge porodični saradnik.

**U poslednje tri godine povećan je broj dece i odraslih pod starateljskom zaštitom.** U 2016. godini, preko 10.000 dece i približno 13.000 punoletnih lica se nalazilo pod starateljstvom, a u odnosu na prethodne dve godine, jasna je tendencija porasta ovog instituta zaštite. Među razlozima za preuzimanje starateljske zaštite kod dece dominiraju oni koji se mogu podvesti pod nefunkcionalnost porodice, mada, kao i u ranijim godinama Republički zavod za socijalnu zaštitu navodi da postoje problemi sa pouzdanošću ovih podataka<sup>121</sup>. Prema vrsti smeštaja korisnika pod starateljskom zaštitom, dominiraju korisnici koji žive u srodničkim porodicama, ukupno 39,2%, dok je 49,8% korisnika na domskom smeštaju. S obzirom da usluge porodičnog smeštaja nisu razvijene, primena porodičnog smeštaja kao privremenog rešenja za smeštanje osoba pod starateljstvom u ove porodice je minimalan<sup>122</sup>.

**Raskorak između smanjenja broja dece u populaciji i povećanja broja dece u sistemu socijalne zaštite ukazuje na nedovoljan nivo podrške prirodnim porodicama i nedostatak integrativnih usluga.**

<sup>115</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2016. godinu.*

<sup>116</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2016. godinu.*

<sup>117</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Deca u sistemu socijalne zaštite u 2016. godini.*

<sup>118</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2016. godinu.*

<sup>119</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Deca u sistemu socijalne zaštite u 2016. godini.*

<sup>120</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu centara sa socijalni rad za 2016. godinu.*

<sup>121</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2016. godinu.*

<sup>122</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Punoletni korisnici u sistemu socijalne zaštite 2016.*





Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

Integrativnost usluga i uvezivanje podrške iz sistema socijalne zaštite, sa podrškom i uslugama iz drugih sistema treba da bude osnova nove Strategije socijalne zaštite. Porodice u potrebi za podrškom i porodice u krizi su porodice koje zbog siromaštva, nezaposlenosti, neobrazovanosti, invaliditeta ili bolesti odraslih, smetnji u razvoju, bolesti ili problema u ponašanju dece, poremećenih porodičnih odnosa, nedostataka ili neadekvatne socijalne mreže i drugih razloga, nisu u stanju da obezbede adekvatne uslove za kvalitetno zadovoljavanje potreba svojih članova, a pre svega bezbedan razvoj deteta u porodici<sup>123</sup>. Broj pokrenutih postupaka za lišenje roditeljskog prava u 2015. godini je povećan za 14% u odnosu na 2014. godinu. Ovo ukazuje na potrebu za jačanjem podrške porodičnim kapacitetima kako bi se preveniralo izmeštanje dece iz porodice i omogućio pravilan razvoj u porodičnom okruženju uz uvođenje usluge intenzivne podrške porodicama u riziku od izmeštanja dece i transformaciju postojećih kapaciteta domova za smeštaj dece u centre za decu mlade i porodicu. Na ovaj način bi se korišćenjem, prevashodno, postojećih resursa stvorili kapaciteti društva za značajniju i delotvorniju podršku porodicama. ESRP (2016) kao najveće izazovi u ovoj sferi, i na kratak i na srednji rok, postavlja jačanje mehanizama i programa za podršku prirodnoj porodici, kao i dalji razvoj porodičnog smeštaja za decu sa invaliditetom. U sferi podrške prirodnoj porodici dece sa invaliditetom naglašena je potreba za širenjem usluga u zajednici, posebno onih koje podržavaju uključivanje u redovni obrazovni sistem.

**Porodicama sa decom se u okviru različitih sistema pruža nekoordinisana i neusklađena podrška.** Po svemu sudeći, postojeća koordinacija rada na slučajevima je ograničena, a dete dobija usluge u različitim resorima, od različitih pružalaca i na različitim mestima. To oduzima mnogo vremena i još više ograničava mogućnosti za zaposlenje, a porodicu izlaže još većem stresu i frustraciji. Sistem je suočen sa velikim potrebama, a slabom infrastrukturom i realizacijom usluga. Osim razvojnih savetovališta ili specijalizovanih centara na sekundarnom i tercijarnom nivou, infrastruktura za pružanje usluga u periodu od rođenja do navršene tri godine je nerazvijena. Patronažne sestre i romske medijatorke su u prilici da prepoznaju moguće probleme deteta i porodice i da ih upute na odgovarajuće resurse u zajednici. Međutim, ove mehanizme treba dalje razvijati. Za bolju koordinaciju, potrebno je da centri za socijalni rad u potpunosti primenjuju vođenje slučajeva, što podrazumeva i savesnu primenu definisanih procedura postupanja.

**Mladi koji napuštaju usluge smeštaja su posebno ranjiva kategorija.** Nakon izlaska iz doma ili porodice u kojoj su bili na smeštaju najčešće su bez ikakve porodične i šire socijalne mreže podrške, bez obezbeđenih uslova za stanovanje i bez zaposlenja. Između 55 i 91 mladih na nivou Srbije godišnje napusti sistem socijalne zaštite (bilo porodični smeštaj, bilo domove za decu). Grad Beograd je uveo pravo na stalnu novčanu pomoć mladima koji napuštaju zaštitu prema *Odluci o pravima i uslugama socijalne zaštite Grada Beograda pripada deci bez roditeljskog staranja*<sup>124</sup>. Pravo na ovu novčanu pomoć imaju "deca bez roditeljskog staranja, korisnici usluge domskog ili porodičnog smeštaja koja su sposobna za rad, u mesečnom iznosu 50% od zarade, od dana prestanka usluge smeštaja *do zasnivanja radnog odnosa*, a najduže godinu dana, pod uslovom da najmanje dve godine pre završetka školovanja imaju prebivalište na teritoriji grada Beograda"<sup>125</sup>. Postoje predlozi<sup>126</sup> da se kroz zakonom uvede nova vrsta materijalne podrške, tj. novčana pomoć detetu i mladoj osobi bivšem korisniku usluge smeštaja, koja bi se finansirala sa nacionalnog nivoa i bila dostupna mladima koji napuštaju socijalnu zaštitu u celoj zemlji, bez obzira na

<sup>123</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2016). *Punoletni korisnici u sistemu socijalne zaštite 2015*.

<sup>124</sup> Od dana prestanka usluge smeštaja do zasnivanja radnog odnosa, a najduže godinu dana, pod uslovom da najmanje dve godine pre završetka školovanja imaju prebivalište na teritoriji Grada Beograda.

<sup>125</sup> Odluka o pravima i uslugama socijalne zaštite Grada Beograda, član 48, stav 3.

<sup>126</sup> NALED (2017). *Analiza položaja mladih u riziku i preporuke za unapređenje njihove socijalne i ekonomske inkluzije*. Beograd.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

mesto prebivališta u Republici. Uvođenjem novog prava bi se svi mladi ove grupe izjednačili u pravima na materijalnu podršku. Pomoć bi iznosila 50% od prosečne zarade u Republici i isplaćivala bi se mesečno u trajanju od dve godine (okvirno 100 korisnika godišnje). Kako bi se promovisala aktivacija, u slučaju zasnivanja radnog odnosa korisnika, iznos novčane pomoći bi se umanjio za 40%, a u slučaju prestanka radnog odnosa u periodu od dve godine od dana priznavanja prava, iznos novčane pomoći za mesec u kome je došlo do prestanka radnog odnosa i nadalje bi se isplaćivao u celosti.

**Raste broj postupaka u slučaju nasilja.** Broj prijava za fizičko nasilje je u znatnom porastu kod svih starosnih grupa korisnika, a trend povećanja je prisutan i kod seksualnog i psihičkog nasilja<sup>127</sup>. U 2016. godini bilo je 8.880 punoletnih žrtava fizičkog nasilja. Podaci iz 2016. godine ukazuju da je fizičko nasilje u značajnom porastu, naročito u kategoriji odraslih osoba (od 26 do 65 godina starosti). S obzirom da se žene kao žrtve fizičkog nasilja pojavljuju u većem broju od muškaraca, evidentno je da je reč o porastu rodno zasnovanog nasilja prema ženama. U kategoriji odraslih osoba 79% prijava fizičkog nasilja su se odnosile na nasilje nad ženama. Najčešće predlagane i izricane mere zaštite žrtava nasilja su zabrana daljeg uznemiravanja člana porodice i zabrana približavanja članu porodice na određenoj udaljenosti, što je u poslednje tri godine trend, a u 2016. godini evidentiran je porast. Nedostaju podaci o efektima izrečenih mera u odnosu na očekivanu promenu statusa i kvaliteta života samih žrtava nasilja, što bi dalo odgovor o svrsishodnosti ove mere u našim uslovima i mogućnost stvarne realizacije.

**Povećava se broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima.** U 2016. godini identifikovano je 55 žrtava trgovine ljudima, što predstavlja povećanje od 37% u odnosu na prethodnu godinu. Od ukupnog broj žrtava 62% su punoletna lica, među kojima su 82% ženskog pola<sup>128</sup>.

**U porastu je broj lica kojima je oduzeta poslovna sposobnost.** Od ukupnog broja punoletnih korisnika pod starateljstvom, 93% je potpuno lišeno, dok je 7% delimično lišeno poslovne sposobnosti. Analiza sudske prakse u vezi sa lišavanjem poslovne sposobnosti pokazala je da broj vraćanja poslovne sposobnosti skoro zanemarljiv i iznosio je 0,2% od ukupnog broja donetih rešenja. Pored toga, rezultati su pokazali da se procesna pravila ne primenjuju u potpunosti, kao i da je u 99% slučajeva invaliditet naveden kao osnov za oduzimanje poslovne sposobnosti<sup>129</sup>. Najčešće se potpuno lišavaju poslovne sposobnosti osobe sa intelektualnim (40%), a zatim sa psihosocijalnim teškoćama (33%). 52% osoba lišenih poslovne sposobnosti ima istoriju institucionalizacije<sup>130</sup>. Posebno veliki porast broja lica koja su u potpunosti lišena poslovne sposobnosti zabeležen je 2015. godine, za čak 20%<sup>131</sup>. I u 2016. godini se nastavlja trend povećanja broja potpunih i delimičnih lišenja poslovne sposobnosti<sup>132</sup>.

**Način na koji je lišavanje poslovne sposobnosti regulisano u Srbiji je prevaziđen i neusklađen sa međunarodnim pravnim standardima**<sup>133</sup>. Na to se ukazuje i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija za 2016. godinu<sup>134</sup>, kao i u Zaključnim zapažanjima Komiteta UN za

<sup>127</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Punoletni korisnici u sistemu socijalne zaštite 2016.*

<sup>128</sup> Podaci Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima <http://www.centarzztlj.rs/index.php/statistika/12-info/48-statistika-2016>

<sup>129</sup> Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S i Beogradski centar za ljudska prava (2012). *Poslovna sposobnost kao ljudsko pravo u Srbiji.*

<sup>130</sup> Beker K. i Milošević T. (2016). *Poslovna sposobnost – Sudska praksa i zakoni u Srbiji 2016. godine.* Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S. Beograd

<sup>131</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2016. godinu.*

<sup>132</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Punoletni korisnici u sistemu socijalne zaštite 2016.*

<sup>133</sup> Beogradski centar za ljudska prava (2017). *Ljudska prava u Srbiji 2016 pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava,* Beograd.

<sup>134</sup> Evropska komisija (2016). *Izveštaj o napretku za Republiku Srbiju.*



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

prava osoba sa invaliditetom<sup>135</sup>. Komitet je izrazio zabrinutost što su određeni propisi u vezi sa pitanjem lišavanja poslovne sposobnosti diskriminatorni i u suprotnosti sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom i Opštim komentarom Komiteta br. 1. o jednakom priznanju pred zakonom. Komitet za prava osoba sa invaliditetom preporučio Srbiji da harmonizuje svoje propise u skladu sa Konvencijom, tako što će uvesti sistem odlučivanja uz podršku koji obezbeđuje samostalnost osobe, uz poštovanje njene volje i želja, kao i da uvede transparentan sistem starateljstva<sup>136</sup>. Bolje regulisanje pitanja lišavanja poslovne sposobnosti u narednom peirodu će biti jedan od prioriteta Strategije socijalne zaštite.

**Održive i kvalitetne usluge u zajednici su preduslov nastavka i održanja procesa deinstitutionalizacije.** Kontinuitet u pružanju usluga socijalne zaštite se pokazao kao jedan od najvećih izazova u razvoju kvalitetnih usluga socijalne zaštite. Usled neizvesnog sistema finansiranja usluga primetan je proces prekida u pružanju usluga socijalne zaštite sa intelektualnim poteškoćama, zbog čega se korisnici vraćaju u institucije. Ovo ozbiljno dovodi u pitanje dalje sprovođenje procesa deinstitutionalizacije i predstavlja nemeriv gubitak kapaciteta i resursa. Neophodno je da sveobuhvatnu odgovornost za deinstitutionalizaciju preuzme nacionalni nivo, što uključuje i sistem finansiranja deinstitutionalizacije, a da prevencija u vezi sa deinstitutionalizacijom ostane na lokalnom nivou. Jedan od važnih koraka u procesu deinstitutionalizacije jeste ukidanje velikih sistema (što je već predviđeno zakonskim rešenjima i Akcionim planom za poglavlje 23) i razvoj alternativnog smeštaja.

**Usluge socijalne zaštite u mandatu lokalnih samouprava u Srbiji su nerazvijene i nedovoljno dostupne.** Prethodnih godina nije ostvaren značajan pomak u sferi razvoja usluga socijalne zaštite koje obezbeđuju JLS. Broj opština i gradova u kojima se usluge pružaju, ukupno izdvojena sredstva, pa i broj korisnika gotovo su ostali nepromenjeni prethodnih godina. 133 od 145 opština i gradova u Srbiji je 2015. godine obezbeđivalo neku od usluga socijalne zaštite u nadležnosti JLS<sup>137</sup>. Najveći broj JLS obezbeđuje dve do tri usluge, a veći broj usluga imaju jedino pojedini veći gradovi. Približno četvrtina jedinica lokalnih samouprava obezbeđuje samo jednu uslugu, mahom pomoć u kući za stare i odrasle. U 12 jedinica lokalne samouprave u 2015. godini nije pružana nijedna usluga socijalne zaštite. U jednom broju JLS usluge se ne pružaju u kontinuitetu tokom godine, što je posebno izraženo kod usluge pomoć u kući za starije<sup>12</sup>. Iskustva u sprovođenju decentralizacije u sistemu usluga socijalne zaštite su veoma raznolika i postoji veoma velika disproporcija u pružanju usluga socijalne zaštite, što znači da građani i građanke u pojedinim sredinama nemaju pristup uslugama koje građani u drugim sredinama imaju. Dostupnost usluga u zajednici ostaje važan preduslov i za prevenciju institucionalizacije i za podršku prirodnoj porodici, pogotovo za decu sa invaliditetom i za stare. Očekuje se da će dodatna sredstva koja se obezbeđuju kroz namenske transfere od 2016. godine uspeti da podstaknu i povećaju razvoj usluga socijalne zaštite u mandatu lokalnih samouprava.

**Mali broj korisnika je obuhvaćen uslugama socijalne zaštite.** Uslugama socijalne zaštite koje obezbeđuju JLS u toku 2015. godine je obuhvaćeno približno 25.000 korisnika prosečno mesečno<sup>138</sup>. Pri tom treba imati u vidu da ovaj broj ne predstavlja adekvatan indikator za procenu dostupnosti usluga, pošto se intenzitet obezbeđenja usluga po pojedinim opštinama i gradovima veoma razlikuje, u zavisnosti od modela pružanja i vrste usluga.

<sup>135</sup> Ujedinjene nacije (2016). Komitet za prava osoba sa invaliditetom. Zaključna zapažanja o inicijalnom izveštaju o Srbiji.

<sup>136</sup> Zaključna zapažanja Komiteta za prava osoba sa invaliditetom o Inicijalnom izveštaju Republike Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1 od 21. aprila 2016. godine: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1050&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1050&Lang=en)

<sup>137</sup> Matković, G. i Stranjaković, M. (2016). *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.

<sup>138</sup> U ovaj broj nisu uključeni korisnici klubova



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

**Ukupni rashodi za usluge socijalne zaštite u nadležnosti JLS su mali.** Ukupni rashodi za usluge socijalne zaštite u nadležnosti JLS iznosili su približno 2,6 milijardi dinara (0,06% BDP) u 2015. godini<sup>139</sup>. Pored najvećih gradova (Beograd i Novi Sad) koji su izdvajali 1,1% svojih budžeta za ove namene, prioritet uslugama socijalne zaštite dale su i pojedine manje opštine sa skromnim ukupnim budžetskim sredstvima na jugu Srbije (udeo rashoda od preko 2% zabeležen je u opštinama Blace, Vlasotince, Bela Palanka, Čoka, Crna Trava i Babušnica, od kojih čak 5 spada u četvrtu grupu najnerazvijenijih opština u Srbiji. Najviši rashodi za usluge zabeleženi su u Beogradu, gotovo 1,1 milijardi dinara, čak 42% ukupnih rashoda za ove namene u Srbiji. Veliki problem u razvoju usluga je i činjenica da ne postoji procena koštanja pojedinih usluga socijalne zaštite.

**Među pružaocima usluga dominiraju ustanove iz javnog sektora.** Značajnije prisustvo nedržavnih pružaoca zabeleženo je kod usluge dnevnog boravka za decu sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom, usluge pomoć u kući za decu, lični pratilac i stanovanje uz podršku za OSI.

**Dve najrasprostranjenije usluge obuhvataju dve trećine korisnika i rashoda.** Među uslugama najrasprostranjenije su dnevne usluge u zajednici i to *pomoć u kući za stare i odrasle* (u 122 JLS) i *dnevni boravci za decu sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom* (u 68 opština i gradova). Ove dve usluge obuhvataju preko 17.000 korisnika i dve trećine ukupnih rashoda za usluge socijalne zaštite na lokalnom nivou u Srbiji (preko 2,6 milijardi RSD, 0,06% BDP).

**Ostale usluge su obezbeđene u malom broju opština i gradova.** Pojedine usluge kao *predah i svratište* uspostavljene su u svega nekoliko jedinica lokalnih samouprava, a pojedine, npr. *savetovališta* prisutne su pre svega u većim gradovima. Posebno treba naglasiti da su usluge podrške za samostalan život usmerene na osobe za invaliditetom, usluge personalne asistencije i stanovanje uz podršku za OSI. U odnosu na 2012. godinu povećao se broj JLS koje pružaju uslugu stanovanja uz podršku, ali neznatno imajući u vidu zakonske promene koje su omogućile da se ova usluga finansira sa nacionalnog nivoa u svim, osim u najrazvijenijim opštinama i gradovima.

**Posmatrano po grupama korisnika, usluge za starije su najrazvijenije, ali je obuhvat starijih ovim uslugama i dalje nizak.** Lokalne samouprave su prepoznale potrebu za podršku starijima, naročito u onim opštinama koje su izložene izrazitom starenju stanovništva. Međutim, obuhvat starijih uslugama je još uvek nizak u poređenju sa razvijenim zemljama i postoji potreba za njegovim povećanjem u sklopu sistema dugotrajne nege<sup>140</sup>. Obuhvat starijih uslugom pomoć u kući (1,1% ukupne populacije 65+) je nizak, čak i u poređenju sa evropskim zemljama koje se pretežno oslanjaju na sličan model dugotrajne nege u pogledu odnosa između novčanih davanja i usluga<sup>141</sup>. Dostupnost usluga za starije je posebno nedovoljna u ruralnim područjima.

**Deca i mladi sa smetnjama u razvoju su druga ciljna grupa koja se izdvaja po broju i raznovrsnosti usluga i programa.** Dalje širenje usluga namenjenih ovoj populaciji neophodno je radi prevencije institucionalizacije. Posebno su značajne i usluge koje podržavaju uključivanje dece sa smetnjama u redovni obrazovni sistem (lični pratilac, produženi dnevni boravak), a koje nisu uspostavljene ili su nedovoljno

<sup>139</sup> Matković, G. i Stranjaković, M. (2016). *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlada Republike Srbije

<sup>140</sup> Vlada Republike Srbije (2014). *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*.

<sup>141</sup> Matković, G. i Stanić, K. (2014). *Socijalna zaštita u starosti: Dugotrajna nega i socijalne penzije*. Beograd: Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Centar za socijalnu politiku, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

dostupne u mnogim lokalnim samoupravama<sup>142</sup>. Radi prevencije izdvajanja dece, ali i radi podrške porodici sa decom u riziku od napuštanja školovanja, neophodno je i širenje savetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga koje su razvijene samo u pojedinim gradovima.

**Značajnija promena u rasprostranjenosti registruje se kod usluge pomoć u kući za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom.** U 2015. ona se pružala u 20, dok u 2012. čak u 37 JLS. To se verovatno može objasniti završetkom donatorskog programa Razvoj usluga u zajednici za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice<sup>143</sup>, kojim se podržavao razvoj usluga namenjenih deci u 41 opštini i gradu u periodu od 2011. do 2013. godine. S druge strane, u 2015. godini je značajnije povećana rasprostranjenost usluge dnevni boravak za odrasle osobe, koja se obezbeđuje u 21 jedinici lokalne samouprave, verovatno kao rezultat donatorskog programa Evropske unije "Otvoreni zagrljaj"<sup>144</sup>, koji se sprovodio u 2014. i 2015. godini. Osnovni cilj ovog programa je bila deinstitucionalizacija i razvoj odgovarajućih usluga u zajednici za osobe sa mentalnim i intelektualnim problemima. U 2012. godini ova usluga je postojala samo u jednoj opštini.

**Usluge u zajednici za odrasle osobe sa invaliditetom su slabo prisutne.** Najmanji pomaci načinjeni su u obezbeđivanju usluga u zajednici za odrasle osobe sa invaliditetom, a posebno za osobe sa mentalnim i intelektualnim teškoćama, čija je zaštita praktično nereformisana<sup>145</sup>. Nedovoljan broj usluga u zajednici utiče na socijalnu isključenost osoba sa invaliditetom. Većina odraslih osoba sa telesnim invaliditetom, iako ispunjava kriterijume, ne ostvaruje pravo na uslugu personalne asistencije, usled čega su njihove mogućnosti za obrazovanje i zapošljavanje značajno smanjene<sup>146</sup>.

**Sistem podrške za dugotrajnu negu i pomoć u Srbiji se dominantno oslanja na novčana davanja i naknade, a manje na usluge podrške.** Ovakav sistem podrške je karakteristika još jednog broja evropskih zemalja (Nemačka, Austrija). Specifičnost u Srbiji u odnosu na sisteme najrazvijenijih zemalja je i to što ne postoje višestruki izdiferencirani iznosi prava, već samo dva nivoa davanja (dodatak i uvećani dodatak), a najveća razlika je u korišćenju medicinskih umesto funkcionalnih kriterijuma prilikom dodeljivanja prava<sup>147</sup>.

**Usluge za dugotrajnu negu su nedovoljno dostupne, a sistem za dugotrajnu negu je segmentiran.** Jedan od velikih izazova u unapređivanju sistema socijalne zaštite u Srbiji predstavlja i segmentiranost dugotrajne nege, nepovezanost novčanih davanja sa uslugama i nedovoljna dostupnost usluga za dugotrajnu negu. Novčana davanja/naknade za dugotrajnu negu se delom ostvaruju u okviru sistema socijalne zaštite, a delom u okviru penzijsko-invalidskog osiguranja i namenjena su korisnicima koji zbog bolesti ili invalidnosti ne mogu samostalno da obavljaju osnovne dnevne aktivnosti, nezavisno od materijalnog položaja.

**Izražena je potreba za kombinovanjem zdravstvenih i socijalnih usluga.** Usluge za dugotrajnu negu u zajednici koje uglavnom pružaju podršku za instrumentalne dnevne aktivnosti još uvek su nedovoljno razvijene i dostupne, a palijativna nega pre svega postoji u okviru domske zaštite, dok se u zdravstvenom sistemu tek uspostavlja. Izazov je i povezivanje davanja sa odgovarajućim uslugama i integrisano pružanje socijalnih i zdravstvenih usluga, što je posebno značajno za korisnike dugotrajne nege, ali i za osobe sa

<sup>142</sup> Vlada Republike Srbije (2014). *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*

<sup>143</sup> IPA 2008

<sup>144</sup> IPA 2012

<sup>145</sup> Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji (za period 2011-2014), Vlada Republike Srbije (2015)

<sup>146</sup> Vlada Republike Srbije (2014). *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*

<sup>147</sup> Matković, G. i Stanić, K. (2014). *Socijalna zaštita u starosti: Dugotrajna nega i socijalne penzije*. Beograd: Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Centar za socijalnu politiku, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

mentalnim teškoćama. Očekuje se da, u uslovima starenja stanovništva i produženja očekivanog trajanja života starijih od 65 godina i daljih promena porodičnih modela, tražnja za kombinovanim zdravstvenim i socijalnim uslugama da značajno poraste.

**Sistem socijalne zaštite ima veliku ulogu u podršci obrazovanju, a poseban značaj ima za sistem inkluzivnog obrazovanja i za sprečavanje osipanja učenika iz obrazovnog sistema.** Uloga centra za socijalni rad u sprečavanju osipanja nije eksplicitna, ali jasno proizilazi iz uloge centra kao koordinatora procesa zaštite dece<sup>148</sup> i organa starateljstva<sup>149</sup>. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (član 58) propisuje da je škola dužna da obavesti JLS ako roditelj ne obezbedi povratak deteta na nastavu u slučaju prestanka, odnosno neredovnog pohađanja. U praksi, škola se obraća centru za socijalni rad u slučajevima kada ne mogu da stupe u kontakt sa roditeljima ili ukoliko je saradnja sa roditeljima neuspešna (Pavlović Babić et al., 2013, str. 97). Pored toga što je ovakav sled koraka logičan imajući u vidu institucionalnu ulogu centara za socijalni rad, ova linija reagovanja je u skladu sa protokolima za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja. U praksi, ovakav sistem nije dovoljno efektivan niti efikasan, usled nedostatka kapaciteta CSR da se ovim poslovima redovno bave. Postoje preporuke<sup>150</sup> da se unapredi saradnja između škole i centra za socijalni rad i da se CSR više uključi u sistem prevencije od osipanja. Specifičnije, normativ kadrova predviđen *Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad* bi trebalo da se promeni na način da predvidi veći broj socijalnih radnika u onim JLS koje imaju određeni (najviši) udeo učenika u visokom riziku od osipanja i dece koja žive u podstandardnim romskim naseljima (uz finansiranje iz nacionalnog budžeta).

**Neravnomernost u razvoju usluga socijalne zaštite je među najvećim izazovima u daljem razvoju usluga socijalne zaštite.** Neka od mogućih rešenja jeste definisanje metodologije za izračunavanje cene usluga socijalne zaštite (što se kao aktivnost sprovodi kroz IPA 2013 projekat Podrška razvoju regulatornih mehanizama socijalne zaštite) i definisanje minimalnog opsega usluga socijalne zaštite koje bi se sprovodile kao nacionalne usluge, regionalne (za usluge koje nije neophodno razvijati na nivou JLS, kao što su usluge savetovanja, monitoring nasilja, itd) ili lokalne usluge. Rad na stvaranju integrativnih usluga stvara zahteva bolju saradnju između različitih sistema, institucija i organizacija, bolji informacioni sistem koji informiše i uvezuje rad partnera i bolje osmišljen sistem finansiranja. Unapređivanje sistema usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou zahteva bolje praćenje sistema finansiranja i korišćenja raspoloživih resursa. Što se tiče sistema praćenja i merenja, trebalo bi se fokusirati na merenje ishoda korisnika. Ova promena traži dalji fokus na korisnika, umesto na sistem. Takođe, neophodno je dalje unapređivati sistem upućivanja, stručnog nadzora i supervizije.

**Postojeći mehanizmi za pružanje i finansiranje usluga socijalne zaštite nisu doprineli ravnomernijem razvoju usluge socijalne zaštite.** Neravnomernost se posebno odnosi na usluge koje se finansiraju sa lokalnog nivoa. Nivo izdvajanja za socijalnu zaštitu se veoma razlikuje među JLS, zbog čega se nameće potreba za uvođenjem određenog minimuma izdvajanja za socijalnu zaštitu i finansiranje usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou. Namenski transferi do sada nisu doprineli osiguravanju dostupnosti usluga socijalne zaštite za sve građane i građanke i u svim JLS. Nije sprovedena sveobuhvatna evaluacija namenskih transfera, zbog čega je teško dati precizniju procenu njihovog učinka. Upitan je generalni pristup po kome se JLS finansiraju po svojoj veličini, a ne po (broju) usluga koje realizuju. Dodatni izazov

<sup>148</sup> Prema *Opštem protokolu za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja* (Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, 2005).

<sup>149</sup> Prema Porodičnom zakonu („Službeni glasnik RS”, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015).

<sup>150</sup> Centar za socijalnu politiku (2018). *Sprečavanje ranog napuštanja obrazovanja – model multisektorskog sistema ranog upozoravanja u zajednici za sprečavanje osipanja učenika iz obrazovnog sistema*. Beograd



predstavlja postojeći sistem sprovođenja javnih nabavki koji u velikoj meri favorizuje nabavke sa najnižom cenom, često bez brige o kvalitetu usluga.

**Struktura finansiranja socijalne zaštite ne prati u dovoljnoj meri usvojene politike.** Nije se smanjilo izdvajanje za institucije, iako je došlo do blagog povećanja izdvajanja za usluge u zajednici u proteklih godinama. Iako među stručnjacima prevladava stav da je korisnicima mesto u porodici i zajednici, nije došlo do raspodele resursa između ova dva sistema. Usluge domskog i porodičnog smeštaja se finansiraju iz sigurnih izvora, tj. sa nacionalnog nivoa, dok su razvoj i finansiranje usluga podrške porodici u nadležnosti lokalnih samouprava i zavise od njihovih kapaciteta. Usled toga, sigurno finansiranje (iz državnog budžeta) je obezbeđeno za alternativno staranje, koje podrazumeva izdvajanje, dok je finansiranje usluga podrške porodici, koje su najvažnije za dobrobit deteta, u praksi neizvesno (iz lokalnih budžeta).<sup>151</sup> Neophodno je dalje razvijati koncept *novac prati korisnika*, kako bi se osiguralo da proces deinstitucionalizacije prati i promenu u iznosima finansiranja institucija i usluga.

### Distribucija korisnika i rashoda najrasprostranjenijih usluga socijalne zaštite koje obezbeđuju JLS, 2015.

Vrsta usluge	Broj JLS	Broj korisnika	Ukupni rashodi (RSD)
Pomoć u kući za stare i odrasle	122	15.043	1.008.102.501
Dnevni boravak za decu sa smetnjama	68	2.111	716.439.394
Lični pratilac	30	709	160.456.247
Savetovališta	29	798	47.169.500
Dnevni boravak za OSI	21	716	82.210.043
Pomoć u kući za decu sa invaliditetom	20	262	30.395.963
Personalni asistenti	17	160	47.255.093
Prihvatišta za žrtve nasilja	15	695	71.833.644
Stanovanje uz podršku OSI	13	145	48.109.628

Izvor: Matković i Stranjaković (2016)

### Kapaciteti u socijalnoj zaštiti

**Postojeći resursi i akteri u socijalnoj zaštiti nisu adekvatni kako bi pružali efektivnu i efikasnu socijalnu zaštitu.** Vlada je u okviru ESRP-a (2016) istakla da reformski procesi u oblasti socijalne zaštite podrazumevaju ne samo potpuno drugačiji pristup korisnicima i njihovo postavljanje u centar sistema, već i uspostavljanje brojnih novih inovativnih i fleksibilnih usluga, uključivanje većeg broja pružalaca usluga iz nedržavnog sektora (OCD i privatnog) i povezivanje najrazličitijih aktera na lokalnom i nacionalnom nivou. Na srednji rok rešenja treba tražiti u uspostavljanju integrisanih međusektorskih usluga i obezbeđenje kontinuiteta zaštite za ove specifične ugrožene grupe, dok je na kratak rok neophodno efektivniji i efikasniji rad postojećih mehanizama.

**Nedostaje bolje uvezivanje sistema socijalne zaštite za drugim sistemima.** Mnoge ugrožene grupe u Srbiji se suočavaju sa višestrukim rizicima i faktorima deprivacije, na koje se ne mogu naći odgovori u okviru jednog sektora. Među ovim grupama svakako se ističu Romi u neformalnim naseljima, interno raseljena lica sa KiM, ali i žrtve porodičnog nasilja, žrtve trgovine ljudima, deca iz ugroženih porodica koja odustaju od obrazovanja, mladi bez roditeljskog staranja koji napuštaju sistem zaštite, deca i mladi sa problemima u ponašanju i počinioci krivičnih dela, osobe sa invaliditetom, stari u izolovanim ruralnim

<sup>151</sup> UNICEF (2017). *Unapređenje dečje zaštite kroz iznalaženje rešenja u okviru postojećeg fiskalnog prostora.*



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

područjima, itd. ESRP (2016) ističe da je neophodno bolje povezivanje centara za socijalni rad sa institucijama koje obezbeđuju usluge iz oblasti zdravstvene zaštite, obrazovanja i zapošljavanja, ali i sa policijom, OCD koje zastupaju pojedine ugrožene grupe, Crvenim krstom, odgovarajućim službama lokalne samouprave. Ovakve promene zahtevaju značajno jačanje regulatornih i kontrolnih mehanizama. Dodatno, ovakve promene podrazumevaju i stalno praćenje i evaluaciju politika na nacionalnom i lokalnom nivou.

**Centri za socijalni rad su ključni akter u daljem razvoju socijalne zaštite.** Centri za socijalni rad, su javne službe čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. Pored obavljanja poslova poverenih od strane osnivača, centar za socijalni rad obavlja poslove poverene od strane Republike Srbije koji u ukupnom obimu poslova centra za socijalni rad imaju udeo od oko 70%. U ukupno 140 CSR na celoj teritoriji Republike Srbije zaposleno je na neodređeno vreme približno 1.800 stručnih radnika<sup>152</sup>. U proteklom periodu uočljiv je proces smanjenja broja zaposlenih u ovim institucijama. Približno 80% zaposlenih u CSR finansira se iz republičkog budžeta, jer se stara o pravima koja su u nadležnosti nacionalnog nivoa. Rashodi za plate i materijalne troškove centara u 2016. godini iznosili su približno 3 milijarde dinara. Aktuelnim odredbama Zakona, Centar za socijalni rad može da pruža i druge usluge socijalne zaštite ukoliko nema odgovarajućeg pružaoca usluga. Ovakav pristup je rezultirao određenim vidom sukoba interesa jer se upućivanje na uslugu i korišćenje usluge odvija u istoj organizaciji što razvoj usluga socijalne zaštite zadržava u okviru već postojećih. Takođe, razvijena je praksa da stručni radnici na poslovima javnih ovlašćenja, istovremeno, rade na poslovima pružanja usluga socijalne zaštite što se odražava na kvalitet i posredno dovodi do nenamenskog trošenja sredstava.

**Neadekvatni su kapaciteti centara za socijalni rad.** Nedostatak je i u broju stručnih radnika i u vremenu dostupnom za rad sa korisnicima. Ima manje stručnih zaposlenih nego što postojeći normativi postavljaju. Dodatni problem je to što normativi ne reflektuju promenu problema i uloga koje CSR dobija. Uopšteno govoreći, CSR dosta vremena provode u birokratskim procesima, a nemaju kapacitet za rad sa korisnicima. CSR su važan akter, ali ne smeju da snose odgovornost za upravljanje u sistemu socijalne zaštite. Potrebno je jasnije definisanje uloge CSR u daljim reformama, što pre svega podrazumeva povratak izvornim funkcijama: odlučivanje u vezi sa pristupom pravima i uslugama i nadzor. Kada je reč o uslugama socijalne zaštite, CSR bi trebalo da mapiraju korisnike, upućuju korisnike na prava i usluge i kontrolišu kvalitet i postignuće usluga. CSR ne bi trebalo da budu pružaoci usluga socijalne zaštite, već da rade nadzor nad primenom usluga socijalne zaštite.

**Neophodno je jačanje kapaciteta CSR za integrisano planiranje i podršku pojedincima i porodici, ali i drugih ustanova socijalne zaštite.** Unapređenje socijalne i dečije zaštite u Republici Srbiji ne može da se postigne bez jačanja kapaciteta CSR i unapređenja usluga procene i planiranja, a posebno bez uspostavljanja integralne socijalne zaštite i međusektorske saradnje. Integrisana podrška CSR je posebno važna za korisnike iz višestruko rizičnih grupa kao što su Romi, jednoroditeljske porodice, deca sa kompleksnim smetnjama u razvoju, žrtve porodičnog nasilja, itd. CSR i usluge socijalne zaštite, izolovano posmatrano, ne mogu da unaprede položaj najsiromašnijih i najugroženijih bez povezivanja sa institucijama u drugim sektorima i sa nevladinim organizacijama i na lokalnom, i na nacionalnom nivou.

**Neophodno je unaprediti sistem praćenja potreba i ciljeva u oblasti socijalne zaštite.** Da bi se pratio kvalitet usluga i nivo zaštite korisnika, ESRP ističe da je neophodno "definisati indikatore i njihovo praćenje (dostupnost i kvalitet pojedinih usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou), definisati poželjne ishode (kao što su obrazovni ishodi za decu u hraniteljstvu), ali i precizirati pojedine korisničke grupe". Tako bi, na

<sup>152</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu (2017) *Izveštaj o radu centara sa socijalni rad za 2016. godinu.*





Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

primer, bila važna identifikacija Roma iz podstandardnih naselja kao posebne grupe iz koje treba pratiti korisnike, ali i ishode na nivou javnih institucija i u okviru različitih sektorskih politika. Na ovaj način bi se prevazišao problem subjektivnog (ne)izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti, a praktične politike bi dobile instrument pomoću koga bi se usmeravale na najugroženije pripadnike romske populacije.

**Neophodna je jača uloga Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu u poslovima nadzora, praćenja i izveštavanja.** Republički zavod za socijalnu zaštitu obavlja razvojne savetodavne i istraživačke poslove u socijalnoj zaštiti kao i poslove stručne podrške i akreditacije programa obuka odnosno programa pružanja usluga socijalne zaštite. Postojećim odredbama Zakona su obuhvaćeni poslovi koje Zavod kontinuirano obavlja ali su izostavljene odgovornosti Zavoda u smislu ishoda rada koji se očekuju. Postoje predlozi da Zavod pored akreditacije programa obuka i programa pružanja usluga, preuzme odgovornost i za eksternu superviziju, utvrđivanje stručno metodoloških uputstava i izradu Godišnjeg izveštaja socijalne zaštite uključujući prikupljanje i obradu podataka kao i njihovo prevođenje u utvrđene indikatore. Od Zavoda se očekuje značajnija uloga u stručnom usklađivanju sistema socijalne zaštite, imajući u vidu da se upravne odgovornosti nalaze na centralnom, pokrajinskom i nivou lokalnih samouprava kao i da pružaoci usluga potiču iz javnog, nevladinog i privatnog sektora.

**Nedostaje jača stručna podrška koja proizilazi iz složenosti, raznolikosti i obima stručnih postupaka koji se vode u socijalnoj zaštiti.** Praksa stručnog rada se razlikuje u zavisnosti od organizacije u kojoj se sprovodi. Dodatno, pluralizacija pružaoca usluga i različiti nivoi upravnog odlučivanja postavili su brojne izazove u socijalnoj zaštiti. Nasuprot praksi u srodnim sistemima, poput obrazovanja ili zdravlja, socijalna zaštita nema dekoncentrisanu organizaciju na nivou upravnih okruga čijim prisustvom bi se obezbedio i uravnotežio kvalitet stručnog rada. Eksterna supervizija bi mogla da predstavlja dekoncentrisan vid stručne podrške stručnim radnicima, organizacijama i organima delatnost od značaja za socijalnu zaštitu sa ciljem postizanja strukturne integracije svih aktera u sistemu socijalne zaštite, unapređenja pružanja usluga i primene mera socijalne zaštite i postizanja maksimalnih performansi socijalne zaštite. Postoje očekivanja da bi se jačanjem instrumenata eksterne podrške u socijalnoj zaštiti podigao nivo kvaliteta, unapredila unutrašnja i međusektorska saradnja kao i opšta efikasnost sistema<sup>153</sup>.

**Kapaciteti lokalnih samouprava su često nedovoljni za delotvorno i efikasno sprovođenje reformi u oblasti socijalne zaštite.** U prethodnom strateškom ciklusu izrada lokalnih strategija socijalne zaštite, u skladu sa ciljevima nacionalne Strategije socijalne zaštite, doprinela je uspešnom sprovođenju strateških ciljeva i mera. Ovo prepoznaje i Evropska komisija u Izveštaju o napretku za 2009. godinu kada kaže da su “u skladu sa nacionalnom strategijom, lokalne strategije za socijalnu zaštitu usvojene u 122 opštine u Srbiji”, kao i da su “nastavljeni programi obuke za zaposlene u institucijama socijalne zaštite”. Međutim, u nedostatku strateškog okvira za razvoj socijalne zaštite na nacionalnom nivou, poslednjih godina je zanemaren proces razvoja socijalne zaštite na lokalnom nivou. Neophodno je da se nakon usvajanja nove nacionalne Strategije socijalne zaštite pokrene podrška usvajanju lokalnih strategija socijalne zaštite.

**Jačanje administrativnog kapaciteta za korišćenje sredstava Evropskog socijalnog fonda.** Članstvom u EU Srbija će na raspolaganju imati okvirno oko 200 miliona evra na godišnjem nivou iz Evropskog socijalnog fonda. Ova sredstva predstavljaju značajni resurs za rešavanje brojnih izazova i u oblasti socijalne zaštite, ali samo ukoliko postoji administrativni kapacitet za upravljanje ovim sredstvima. Zbog toga bi jačanje kapaciteta za korišćenje sredstava Evropskog socijalnog fonda treba da bude jedan od

<sup>153</sup> Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja (2018). *Obrazloženje povodom pripreme Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti.*



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

institucionalnih prioriteta u novoj Strategiji socijalne zaštite. Aktivnija priprema Srbije za Evropski socijalni fond je jedna od preporuka EK u godišnjim izveštajima o napretku, kao i u Izveštaju o skriningu (2016). U tom smislu neophodno je u narednim godinama napraviti analizu stanja i test institucionalnog opterećenja za upotrebu Evropskog socijalnog fonda (uz mapiranje uskih grla u procesu i sistemu), iskoristiti iskustva zemalja koje su među poslednjima postale članice EU (Hrvatska, Bugarska, Slovenija, Rumunija, Austrija) i pripremiti Mapu puta za pripremu za Evropski socijalni fond (koja će sadržati i predlog institucionalnog unapređenja i plan obuka z ESF).

## Ocene Evropske komisije u vezi sa stanjem u oblasti socijalne zaštite

### Izveštaj o skriningu (Srbija) za Poglavlje 19 – socijalna politika i zapošljavanje<sup>154</sup>: Procena stepena usklađenosti i kapaciteta za sprovođenje

U Izveštaju o skriningu za Srbiju za poglavlje 19 Evropska komisija ocenjuje da je “zakonodavstvo Srbije delimično usaglašeno sa pravnim tekovinama EU u oblasti socijalne politike i zapošljavanja”. Istovremeno, Evropska komisija ocenjuje da Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavlju i preporučuje se da se ovo poglavlje otvori za pregovore kada Srbija podnese Komisiji akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina EU (po potrebi) i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u svim oblastima na koje se odnosi poglavlje o socijalnoj politici i zapošljavanju.

Govoreći o strateškom pristupu reformi u oblasti socijalne zaštite, EK napominje da je do članstva u EU “neophodan više strateški pristup reformama socijalnih naknada u okviru integrisanog pristupa, uključujući pružanje socijalnih usluga kako bi se pružila delotvornija podrška onom stanovništvu kojima je najpotrebnija”. EK smatra da je potrebno posvetiti posebnu pažnju stopi rizika od siromaštva (25,6%) koja je u porastu i može se uporediti sa najvišim stopama u EU, posebno kada je reč o seoskom stanovništvu.

Sa stanovišta prioriteta, EK naglašava da je “potrebno pažljivo pripremiti proces deinstitutionalizacije, pošto je za razvoj održivih i odgovarajućih alternativnih usluga potrebno vreme”. EK upozorava da se posebno “zaostaje sa deinstitutionalizacijom odraslih”, kao i da je “potrebno posvetiti veću pažnju socijalnoj integraciji osoba sa invaliditetom, uključujući razvoj usluga podrške u zajednici, kao i kroz pristupačnost zgrada”. Od specifičnih politika kada je u pitanju proces deinstitutionalizacije, EK smatra da je potrebno posvetiti posebnu “pažnju kvalitetu hraniteljske nege i malih grupnih domaćinstava”, i još važnije da treba “preduzeti mere za sprečavanje institucionalizacije” i u tom smislu je potrebno “posvetiti pažnju sprečavanju napuštanja dece i odvajanja dece od njihovih porodica”.

Osim toga, EK predlaže “ulaganje napora da bi sistem socijalne zaštite mogao da podrži aktiviranje” i osigura “veće učešće u tržištu rada i inkluzivno tržište rada” kako bi se Srbija suočila sa demografskim izazovima.

Kada je u pitanju priprema za ESF, Komisija smatra da “Srbija mora da prilagodi svoje zakonodavstvo i strukture kako bi mogla da uspešno upravlja merama za ESF, da ih sprovodi, prati njihovo sprovođenje i vrši reviziju i kontrolu tih mera”.

<sup>154</sup> [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_skrining\\_pg\\_19.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf)



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## Detaljni pregled ocena Evropske komisije kroz godišnje izveštaje o napretku

U ovom delu prikazan je pregled ocena Evropske komisije kroz godišnje izveštaje o napretku u toku procesa sprovođenja prethodne Strategije socijalne zaštite, od 2006. godine do danas.

U najkraćem, Evropska komisija beleži napredak Republike Srbije u oblasti statistike siromaštva Srbija (SILC, ESPROSS). Posebni značaj za sprovođenje prethodne Strategije socijalne zaštite imalo je jačanje institucija i specifično rad Zavoda za socijalnu zaštitu. Pored toga, Evropska komisija je pohvalila proces izrade lokalnih strategija socijalne zaštite i pokretanje obuka. Procena je da je položaj osetljivih grupa u određenju meri poboljšana prethodnih godina.

Proces deinstitutionalizacije je započeo, a broj osoba u institucijama je smanjen. Problemi sa deinstitutionalizacijom su brojni: nepoštovanje zakonske granice u vezi sa brojem odraslih i dece u ustanovama, nedostatak pravnih garancija za sprečavanje mučenja i zlostavljanja u socijalnim ustanovama i bolja kontrola u ustanovama za socijalnu zaštitu i psihijatrijskim bolnicama. U poslednjem izveštaju o napretku Evropska komisija upozorava da “nije bilo napretka (...) u procesu deinstitutionalizacije” (2018).

Započeo je razvoj usluga socijalne zaštite, ali su dostupnost i kvalitet usluga u zajednici širom zemlje ograničeni i nejednaki. Dodatno, poslednjih godina “nije bilo napretka u vezi sa razvojem usluga socijalne zaštite na lokalnu” (2018). EK hvali povećanje iznosa za namenske transfere za razvoj usluga socijalne zaštite i upozorava da namenske transfere “treba sprovoditi sistematičnije i transparentnije” (2018). Treba osigurati “bolje sprovođenje regulatornog okvira, posebno u pogledu OCD koje pružaju socijalne usluge” (2015). “Usluge socijalne zaštite još uvek u velikoj meri pružaju ustanove iz sistema socijalne zaštite i to treba promeniti” (2016).

Evropska komisija posebno ističe da veliki problem predstavlja nedostatak međuresorne saradnje i u tom smislu “treba razvijati integrativne socijalne usluge” (2013) i raditi na povezivanju “zdravstvenih usluga, usluga obrazovanja i socijalne zaštite” (2014).

Takođe, treba unaprediti “efikasnost raspodele budžetskih sredstava” (2015) i adekvatnost sistema socijalne pomoći kako bi se sistem podrške učinio delotvornim, naročito za delove stanovništva koji su u najvećoj potrebi (2018). Takođe, izveštaji Evropske komisije iz godine u godinu upozoravaju da “nije bilo napretka u pogledu priprema za Evropski socijalni fond” (2013-2018).

U nastavku je dat detaljni prikaz nalaza Evropske komisije u vezi sa reformama i prioritetima u oblasti socijalne zaštite po pojedinačnim godišnjim izveštajima.

**Izveštaj o napretku za 2006. godinu** beleži da je učinjen napredak u politici zapošljavanja i socijalnoj politici, kao i da su pripreme Srbije u oblasti socijalne politike, zapošljavanja i obrazovanja unapredovale ka ispunjenju zaheva iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Za demokratsku i socijalnu statistiku, Republički zavod za statistiku je 2006. godine unapredio pregled prihoda domaćinstava, naročito da bi mogao da ga koristi kao izvor za statistiku o siromaštvu.

**Izveštaj o napretku za 2007. godinu** naglašava da je ostvaren “relativno solidan napredak na polju socijalne politike”. Izveštaj konstatuje da je bilo “napretka u oblastima ekonomskih i socijalnih prava, sa posebno unapređenim zakonskim garancijama i ojačanim institucijama. Pravni okvir još uvek nije kompletiran, dok su prava osetljivih grupa i uslovi na terenu, uključujući i decu, iako unapređeni na papiru, ostali nepovoljni”. Izveštaj konstatuje da je nastavljeno sprovođenje Strategije socijalne zaštite, kao i da je “načinjen određeni napredak u primeni zakonodavstva u prevenciji diskriminacije lica sa invaliditetom, ali



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

službe podrške koje za cilj imaju uključivanje lica sa invaliditetom i dalje nedostaju, a pomoć je prisutna samo u obliku pilot-projekata.

**Izveštaj o napretku za 2008. godinu** naglašava da “deca iz socijalno ugroženih grupa, naročito iz manjinskih grupa kao što su Romi i deca sa invaliditetom, i dalje trpe naširoko rasprostranjenu diskriminaciju i ne mogu adekvatno da koriste usluge zdravstvenih, obrazovnih i socijalnih službi”. Izveštaj upozorava i da dopune Zakona o socijalnoj zaštiti, kojim bi se bolje regulisao sektor za mentalno zdravlje, u 2008. godini još nisu bile usvojene. Evropska komisija daje veoma precizne ocene i konstatuje da su “neke institucije i dalje preopterećene. Proces deinstitutionalizacije još nije adekvatno razvijen, ali je "započeo i potrebno ga je dalje razvijati". Hraniteljske porodice ne dobijaju dovoljno podrške i mora se još puno toga uraditi kako bi se razvile službe u zajednici. Neophodno je ojačati saradnju između ministarstava. Lokalne službe i inspektorat Ministarstva rada i socijalne politike nemaju dovoljno kvalifikovanog kadra”. Što se tiče smanjenja broja siromašnih, Evropska komisija konstatovala je da je “Strategija Srbije za smanjenje siromaštva doprinela smanjenju broja ljudi koji žive u apsolutnom siromaštvu. Ovaj broj je smanjen sa oko jednog miliona 2002. godine (14,4% populacije) na ispod 500,000 u 2007. (oko 6,6% populacije). Međutim, ono što ostaje kao glavni izazov je borba protiv siromaštva i socijalnog isključenja, naročito Roma i interno raseljenih lica”. Izveštaj o napretku za 2008. godinu konstatuje da je “Srbija započela proces decentralizacije sistema socijalne zaštite”, ali i da je "zbog nedostatka resursa implementacija strategija na lokalnom nivou je slaba".

**Izveštaj o napretku za 2009. godinu** je pohvalio napore Srbije u oblasti socijalne zaštite, konstatujući da je “nastavljen proces deinstitutionalizacije dece bez roditelja, tako da se broj dece u institucijama smanjuje, a broj dece zbrinute u porodicama povećava”. Pored toga, EK je posebno naglasila rad Centra za brigu o porodici koji je u decembru 2008. godine počeo da pruža pomoć i podršku hraniteljskim porodicama u Beogradu. EK ističe i da su “značajna sredstva uložena u institucije socijalne zaštite za brigu o osobama sa posebnim potrebama”. Posebno važna ocena Evropske komisije je da su “u skladu sa nacionalnom strategijom, lokalne strategije za socijalnu zaštitu usvojene u 122 opštine u Srbiji. Nastavljeni su programi obuke za zaposlene u institucijama socijalne zaštite”. Od specifičnijih primedbi, EK smatra da je “potrebno uložiti trajnije napore da se poboljša socijalna inkluzija dece, osoba sa invaliditetom i drugih ugroženih grupa”.

**Izveštaj o napretku iz 2009. godine** naglašava da je svetska ekonomska kriza ostavila uticaj na sistemsku i strukturna dešavanja u sektoru socijalne zaštite i upozorava na potrebu za bržim reformama “u cilju obezbeđivanja srednjoročne održivosti sistema i javnih finansija”. EK konstatuje da se “strukturne slabosti koje leže u osnovi javnih finansija Srbije, posebno kada se radi o nereformisanoj socijalnoj državi, ne rešavaju se temeljno”, kao i da “nedostaje analiza politike i sistema socijalne zaštite, posebno reforma penzionog i zdravstvenog, kao i obrazovnog sistema”.

**Izveštaj o napretku za 2010. godinu** je pod uticajem efekata međunarodne krize. Loše stanje na tržištu rada je još više pogoršalo socijalnu situaciju. Izveštaj konstatuje da je nivo siromaštva povećan usled ekonomske krize, kao i da “borba protiv siromaštva i društvene isključenosti ranjivih grupa stanovništva, s posebnim naglaskom na romsko stanovništvo, interno raseljena lica i određene kategorije penzionera, i dalje predstavlja glavni izazov”.

**Izveštaj o napretku za 2012. godinu** konstatuje da je došlo je do napretka u vezi sa socijalno ugroženim i/ili licima sa invaliditetom, kao i da je položaj Roma donekle poboljšan. Izveštaj konstatuje da je “donekle ostvaren napredak u oblasti socijalnog uključivanja”. Iako konstatuje da i dalje nedostaju podzakonska akta za primenu Zakona o socijalnoj zaštiti, EK konstatuje da su “usluge socijalne zaštite poboljšane”. Ipak, EK



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

je smatrala da je “raspoloživost socijalnih usluga u zajednici u čitavoj zemlji i dalje ograničena”. EK je upozorila da “treba uložiti veće napore u restrukturiranje i reformu socijalne zaštite i povratiti održivost”, te konstatuje da je “Srbija počela da rešava prioritete u ovoj oblasti”.

**Izveštaj o napretku za 2013. godinu** konstatuje da je “u oblasti socijalne politike i zapošljavanja zabeležen izvestan napredak”, kao i da je Srbija počela da rešava prioritete u ovoj oblasti”. Ipak, EK upozorava da socijalna politika nastavlja da “trpi zbog nepovoljnih ekonomskih uslova i oskudnih javnih finansija”. Pored toga, EK specifičnije naglašava da su napori u vezi sa deinstitutionalizacijom nastavljeni, zajedno sa razvojem usluga u lokalnim zajednicama. Međutim, treba pojačati kontrolu životnih uslova u ustanovama za socijalno zaštitu i psihijatrijskim bolnicama”, kao i da “integrisane/horizontalne socijalne usluge treba dalje razvijati”. EK pominje i da “nije bilo napretka u pogledu priprema za Evropski socijalni fond”. EK je pohvalila Srbiju da je “nastavila sa izradom statistike i prikupljanjem podataka koji su neophodni za praćenje socijalne inkluzije i uspostavila je integrisani statistički sistem socijalne zaštite, u skladu sa praksom EU”.

**Izveštaj o napretku za 2014. godinu** konstatuje da je u oblasti socijalne politike “zabeležen ograničeni napredak”. Posebno je naglašeno da je “i dalje širom zemlje ograničena dostupnost usluga u zajednici” i da “treba proširiti usluge na nivou lokalne zajednice i obezbediti njihovo pružanje tako da objedini zdravstvene usluge, usluge obrazovanja i socijalne zaštite”. Izveštaj naglašava da se “osobe sa invaliditetom suočavaju sa preprekama u svakodnevnom aktivnostima zbog nemogućnosti fizičkog pristupa javnom prevozu, javnim i privatnim objektima, kao i različitim uslugama i proizvodima”, te da “socijalnu inkluziju osoba sa invaliditetom treba znatno unaprediti”. Izveštaj takođe naglašava da se “zakonska granica od 50-oro dece u ustanovama socijalne zaštite zanemaruje”. Od prioriteta koji se tiču upravljačkih mehanizama i koje treba uzeti u obzir u narednom periodu ističe se da je “potrebno razviti nacionalni mehanizam koji obezbeđuje pouzdane, adekvatne i blagovremene podatke o socijalnoj situaciji”, kao i da je “potrebno jačanje administrativnog kapaciteta za pripremu za Evropski socijalni fond”.

**Izveštaj o napretku za 2015. godinu** konstatuje da je “Srbija umereno pripremljena u oblasti socijalne politike i zapošljavanja”. I dalje je najveća primedba EK “nejednaka dostupnost i kvalitet usluga koje se zasnivaju na zajednici” širom zemlje. Posebno se ističe problem da je “sistem usluga socijalne zaštite, uključujući i one za starije osobe, još uvek u velikoj meri institucionalizovan”. EK zaključuje da je “pružanje socijalnih usluga dodatno ugroženo zbog nedostatka sprovedbenih propisa i neefikasne raspodele budžetskih sredstava. Neophodno je bolje sprovođenje regulatornog okvira”. Takođe, istaknuta je primedba da “Zakon o socijalnoj zaštiti tek treba da se u potpunosti sprovede u pogledu OCD koje pružaju socijalne usluge”, kao i da “treba usvojiti pravne garancije za sprečavanje mučenja i zlostavljanja u socijalnim ustanovama”. I ovaj godišnji izveštaj naglašava potrebu aktivnije pripreme za Evropski socijalni fond, a posebna zamerka se odnosi na “velike izmene osoblja koje utiču na stručno znanje o upravljanju programom IPA u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja”.

**Izveštaj o napretku za 2016. godinu** ponavlja uobičajenu ocenu da je “Srbija umereno pripremljena u oblasti socijalne politike i zapošljavanja”. Primedba EK je da “usluge socijalne zaštite, uključujući one namenjene starijim licima i socio-ekonomski ugroženim osobama, još uvek u velikoj meri pružaju ustanove iz sistema socijalne zaštite”. EK ističe da je “usvajanje prvog Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u Srbiji obeležilo važan korak u rešavanju političkih izazova u oblastima zapošljavanja i socijalnih pitanja, što je i dalje pod uticajem oskudnih javnih finansija i ograničenih institucionalnih kapaciteta”. Ponavljaju se zamerke da “nije bilo razvoja u pogledu priprema za Evropski socijalni fond”, da još nisu usvojene “pravne garancije za sprečavanje mučenja i zlostavljanja u socijalnim ustanovama”, kao i



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

da treba sprovesti “sveobuhvatan plan o pristupu objektima za osobe s invaliditetom, starije osobe i socijalno ugrožena lica”.

**Izveštaj o napretku za 2018. godinu** ponavlja osenu EK da je Srbija “umereno pripremljena u oblasti socijalne politike i zapošljavanja”. Specifičnije, EK ističe da Srbija treba “da poveća finansijske i institucionalne resurse za zapošljavanje i socijalnu politiku kako bi sistematičnije bili usmereni na mlade, žene i dugo nezaposlene lica”, kao i “da poboljša adekvatnost sistema socijalnih davanja kako bi se obezbedila delotvornija podrška onim delovima stanovništva kojima je to najviše potrebno”. Posebno je istaknuto da “smeštaj i lečenje osoba sa psihosocijalnim i intelektualnim smetnjama u socijalnim ustanovama još uvek nisu uređeni u skladu s međunarodnim standardima”, te da “treba usvojiti odgovarajuće mere pravne zaštite za sprečavanje mučenja i zlostavljanja u socijalnim ustanovama”. EK upozorava da u prethodnom periodu “nije zabeležen nikakav napredak u deinstitutionalizaciji, uključujući i deinstitutionalizaciju osoba sa mentalnim smetnjama i starijih osoba”. Evropska komisija je pohvalila povećavanje izdvajanja za namenske transfere za razvoj postojećih i uspostavljanje novih usluga socijalne zaštite u 2017. godini. Istovremeno EK upozorava da “nije ostvaren nikakav napredak u pogledu usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou ili procesa decentralizacije”, kao i da “sistem namenskih transfera koji je uveden Zakonom o socijalnoj zaštiti treba da se sprovodi sistematičnije i transparentnije”. Kao i prethodnih godina, EK upozorava da nije bilo razvoja u pogledu pripremu sistema za korišćenje sredstava Evropskog socijalnog fonda.

## Pregled postojećeg relevantnog strateškog okvira za oblast socijalne zaštite

### Program ekonomskih reformi 2018-2020

Program ekonomskih reformi 2018-2020 među ključne strukturne reforme postavlja dve koje se direktno odnose na politike u oblasti socijalne zaštite i koje će imati uticaj na definisanje politika u okviru Strategiju socijalne zaštite 2019-2025. Najdirektniji uticaj ima *strukturna reforma 18 – Unapređenje adekvatnosti, kvaliteta i targetiranosti socijalne zaštite*, i u okviru nje dve mere:

Mera 1. Povećanje adekvatnosti novčanih davanja i unapređenje dostupnosti i kvaliteta usluga socijalne zaštite putem izmena u zakonodavstvu;

Preduslovi za povećanje adekvatnosti novčanih davanja su: povećanje pondera (davanja) za decu i mlade sa invaliditetom, relaksiranje imovinskih uslova, pre svega povećanje zemljišnog maksimuma u zavisnosti od kvaliteta zemljišta kod staračkih domaćinstava, u programu dečijih dodataka povećanje adekvatnosti za decu sa invaliditetom i povećanje obuhvata siromašne dece, povezivanje novčanih davanja sa odgovarajućim uslugama, preispitivanje opravdanosti postojanja davanja za pomoć i negu iz dva sistema (u sistemu penzijsko invalidskog osiguranja i u sistemu socijalne zaštite) i analiza visine osnovnog dodatka za pomoć i negu drugog lica.

Aktivnosti koje će doprineti unapređenje dostupnosti i kvaliteta usluga socijalne zaštite u mandatu lokalnih samouprava su: izmena postojećih i donošenje novih propisa iz oblasti kontrolnih i regulatornih mehanizama, jačanje kontrolnih službi (kadrovsko i stručno), revizija merila i kriterijuma za utvrđivanje cena usluga socijalne zaštite, usklađivanje standarda usluga socijalne zaštite sa Dobrovoljnim evropskim okvirom kvaliteta usluga socijalne zaštite, primena mehanizma namenskih transfera za finansiranje usluga socijalne zaštite ka nerazvijenim opštinama u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, kao i dalje uključivanje što većeg broja različitih aktera, uključujući i organizacije civilnog društva, u sistem pružalaca



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

usluga socijalne zaštite, istovremeno vodeći računa o kvalitetu, kroz jačanje inspekcije socijalne zaštite i uspostavljanje nadzora nad stručnim radom nad pružaocima usluga socijalne zaštite.

Mera 2. Informaciono povezivanje različitih sektora kako bi se unapredilo targetiranje i obezbedilo da korisnici bez administrativnih prepreka mogu da ostvare socijalna prava.

Informacionim povezivanjem različitih sektora unutar MRZBSP, kao i između institucija od značaja, smanjiće se administrativne prepreke korisnicima prava iz oblasti socijalne zaštite, skratiti rok za ostvarivanje prava i povećati analitičke mogućnosti; Centrima za socijalni rad u postupcima rešavanja po zahtevima za priznavanje prava obezbediti uvid u evidencije drugih organa državne uprave i dati mogućnost da sami pribavljaju određene dokaze u postupku, što skraćuje postupak i samim tim olakšava pristup, a istovremeno je i mehanizam kontrole. Na ovaj način će se i skratiti postupci, i pojednostaviti administrativne prepreke, a i suziti polje za moguće zloupotrebe.

Osim toga, značaj za definisanje i sprovođenje politika u okviru Strategije socijalne zaštite 2019-2025 ima i *strukturalna reforma 17 – Unapređenje delotvornosti mera aktivne politike zapošljavanja sa posebnim fokusom na mlade, viškove i dugoročno nezaposlene.*

U okviru ove strukturalne reforme ERP ističe da unapređenje efikasnosti i efektivnosti mera aktivne politike zapošljavanja (APZ) na osnovu analize potreba tržišta rada i položaja pojedinih kategorija nezaposlenih lica, kao i efekata sprovedenih mera APZ, treba da doprinese blagovremenoj, adekvatnoj i kvalitetnoj integraciji ili reintegraciji nezaposlenih lica u svet rada. Razvojem sistema ranog profilisanja nezaposlenih lica, kao integralnog dela reforme NSZ (kroz unapređenje metoda i tehnika savetodavnog rada i procene zapošljivosti) i uključivanjem kroz pakete usluga za mlade, viškove i dugoročno nezaposlene u mere APZ, doprinosi se podizanju zapošljivosti i zapošljavanju.

### **Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)**

Sredinom 2016. godine usvojen je Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji (ESRP) koji definiše politike i mere za period od 2016. do 2020. godine. Program sagledava izazove, pravce daljih promena i reforme u oblasti tržišta rada i politike zapošljavanja, ljudskog kapitala i politike razvoja veština, kao i politike socijalnog uključivanja i socijalne zaštite, uključujući i sistem penzija i zdravstvene zaštite.

Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike je zamišljen kao strateški proces koji će pratiti proces evropskih integracija kao glavni mehanizam za dijalog o prioritetima u oblastima socijalne politike i zapošljavanja i strukturiran je po modelu Strategije Evropa 2020. Među ključne reforme koje je Vlada definisala a odnose se na oblast socijalne zaštite obuhvataju sledeće ciljeve:

- Povećanje obuhvata i unapređenje adekvatnosti novčanih davanja.
- Aktivna inkluzija.
- Povećanje podrške (prirodnoj) porodici u riziku, nastavak procesa deinstitutionalizacije i razvoj vaninstitucionalnih usluga u zajednici.
- Unapređenje sistema dugotrajne nege.
- Unapređenje kvaliteta usluga, jačanje kontrolnih i regulatornih mehanizama, monitoringa i evaluacije.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

- Povezivanje centara za socijalni rad sa institucijama koje obezbeđuju usluge iz oblasti zdravstvene zaštite, obrazovanja i zapošljavanja, ali i sa policijom, pravosudnim organima, OCD koje zastupaju pojedine društveno osetljive grupe, Crvenim krstom, odgovarajućim službama lokalne samouprave.

### **Akcioni plan za poglavlje 23 (pravosuđe i osnovna prava)**

Reforme u Akcionom planu za poglavlje 23 koje se odnose na oblast socijalne zaštite su usaglašene sa preporukama koje su definisane izveštajima o napretku, ali i drugim strateškim dokumentima u Srbiji. Specifično, prioriteti u okviru poglavlja 23 se odnose na oblast ljudskih prava i to prevashodno u institucijama socijalne zaštite.

Mera 3.6.1: Usvojiti Zakon namenjen zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u institucijama socijalne zaštite.

Mera 3.6.2: Broj dece i osoba sa invaliditetom koje koriste usluge institucionalizacije treba smanjiti. Cilj za decu – 779 dece do 2017. godine i 662 do 2019. godine. Cilj za odrasle – 4018 do 2017. godine i 3818 do 2019. godine.

Mera 3.6.2.3: Centre za podršku porodici treba uspostaviti u 4 grada u kontekstu transformacije domova za decu.

Mera 3.6.2.4: Unaprediti sistem novčanih davanja namenjenih ugroženim porodicama dece sa invaliditetom u skladu sa principima socijalne inkluzije.

Mera 3.6.2.5. Unaprediti sistem hraniteljstva kroz povećanje dostupnosti i kvaliteta usluga za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice kroz:

- jačanje kapaciteta regionalnih centara za hraniteljstvo (Centri za porodični smeštaj i usvojenje) i CSR;
- razvoj procedura i smernica za hraniteljstvo kao podeljenu brigu između hraniteljske i biološke porodice.

Mera 3.6.2.24. Izrada novog višegodišnjeg strateškog okvira za prevenciju i zaštitu dece od nasilja.

Mera 3.6.2.27. Izrada novih posebnih protokola, za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja i stvaranje pretpostavki za obaveznost njihove primene

Mera 3.8.2.7. Uspostavljanje mehanizma za ostvarivanje modela integrisane socijalne zaštite kroz aktivno traženje rešenja za korisnike socijalne pomoći koji su radno sposobni u cilju višeg stepena inkluzije Roma.

Mera 3.8.2.29. Razvoj Smernica za socijalno preduzetništvo, naročito u pogledu zadruga i socijalnog preduzetništva koje zapošljavaju Rome, u skladu sa najboljim praksama Evropske unije.

Mera 3.8.2.51. Unapređenje sistema zaštite i podrške žrtava nasilja u porodici, u skladu sa novom Strategijom za borbu protiv nasilja u porodici.

### **Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja 2016-2025.**

Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja koja je usvojena 2016. godine definiše mere čije sprovođenje je predviđeno do 2025. godine. Zbog vremenskog preklapanja sa sprovođenjem Strategije socijalne zaštite 2019-2025. neophodno je uzeti u obzir mere koje je previdela Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja a koje se odnose na sistem socijalne zaštite.





Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

**Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja** za cilj 5 postavlja unapređivanje pristupa uslugama socijalne zaštite i dostupnost novčanih davanja radi smanjenja siromaštva i povećanja socijalne uključenosti Roma i Romkinja. Ovaj cilj predviđa da u sistemu socijalne zaštite treba primeniti rešenja koja daju prednost podršci porodici prilikom pružanja podrške deci u riziku, uključujući i posebnu podršku romskoj porodici. Mere koje su predviđene u okviru ovog cilja su: 1) razvijanje lokalnih protokola za zaštitu dece romske nacionalnosti koja žive i/ili rade na ulici i obezbeđivanje održive finansijske podrške za "gradske" usluge u zajednici, kao što su prihvatni centri, koji doprinose zaštiti i socijalnoj inkluziji; 2) organizovanje podrške za decu koja žive i/ili rade na ulici; 3) identifikovanje metoda za intenzivniju inkluziju dece Roma i Romkinja u lokalne usluge socijalne zaštite, unapređivanje programa podrške za majke i jačanje savetodavne uloge u radu sa porodicama Roma i Romkinja; 4) intenzivnije uključivanje romske dece u lokalne usluge socijalne zaštite, sa posebnim naglaskom na deci bez roditeljskog staranja i unapređivanju programa podrške majkama; 5) jačanje savetodavne usluge centara za socijalni rad u radu sa romskim porodicama; 6) pilotiranje rada centara za podršku kao mehanizam za targetiranje populacije iz višestruko depriviranih sredina (ova mera je predviđena i ESRP-om); i 7) unapređivanje sistema prevencije i podrške s ciljem smanjenja broja maloletničkih i prinudnih brakova i maloletničkih trudnoća u romskoj zajednici.

### **Evropski stub socijalnih prava**

Evropski stub socijalnih prava<sup>155</sup> daje pregled relevantnih načela i prava. U nastavku je pregled načela i prava koji imaju direktan značaj za razvoj politika u oblasti socijalne zaštite:

- Deca imaju pravo na zaštitu od siromaštva. Deca iz osetljivih grupa imaju pravo na specifične mere kojima se unapređuju njihove jednake šanse (11).
- Nezaposleni imaju pravo na adekvatnu podršku za aktivaciju od strane NSZ kako bi se (re)integrisali na tržište rada, kao i na adekvatnu novčanu naknadu za nezaposlene u razumnom trajanju, u skladu sa doprinosima i nacionalnim pravilima. Ove naknade ne bi trebalo da predstavljaju prepreku za brzi povratak u zaposlenost (13).
- Svako ko nema dovoljno sredstava ima pravo na adekvatni minimalnu novčanu naknadu kojom se osigurava dostojanstven život u svim životnim dobima, kao i pristup dobrima i uslugama. Za radno sposobne, minimalna novčana naknada bi trebalo da se kombinuje sa podsticajima za (re)integraciju na tržište rada (14).

### **Ciljevi održivog razvoja – Agenda za održivi razvoj do 2030. godine.**

Za definisanje mera i ciljeva Strategije socijalne zaštite 2019-2025 treba uzeti u obzir relevantne ciljeve za koje je Republika Srbija preuzela obavezu da će ih dostići do 2030. godine. Od 17 usvojenih ciljeva njih nekoliko se najdirektnije odnose na oblast socijalne zaštite: svet bez siromaštva (1), svet bez gladi (2), rodna ravnopravnost i borba protiv nasilja (5) zaposlenost (8), smanjenje nejednakosti (10), bolje upravljanje (16). Za svaki cilj definisani su potciljevi. U nastavku su prikazani potciljevi koji su relevantni za reforme u oblasti socijalne zaštite.

<sup>155</sup> Brisel, 26.4.2017, COM(2017) 250 final – Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija o uspostavljanju Evropskog stuba socijalnih prava.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## **Cilj 1. Okončati siromaštvo svuda i u svim oblicima**

- 1.1. Do kraja 2030. svuda i za sve ljude iskoreniti ekstremno siromaštvo (ekstremno siromašni su ljudi koji žive sa manje od 1,25 dolara na dan).
- 1.2 Do kraja 2030. najmanje za polovinu smanjiti broj muškaraca, žena i dece svih uzrasta koji žive u bilo kom obliku siromaštva (prema nacionalnim definicijama siromaštva).
- 1.3 Primeniti odgovarajuće nacionalne sisteme socijalne zaštite i mere za sve, uključujući najugroženije, i do kraja 2030. postići dovoljno veliki obuhvat siromašnih i ranjivih.
- 1.4 Do kraja 2030. osigurati da svi muškarci i žene, a posebno siromašni i ranjivi, imaju jednaka prava na ekonomske resurse, kao i pristup osnovnim uslugama, vlasništvu i upravljanju zemljištem, odnosno drugim oblicima svojine, nasledstvu, prirodnim bogatstvima, odgovarajućim novim tehnologijama i finansijskim uslugama, uključujući mikrofinansiranje.
- 1.5 Do kraja 2030. izgraditi sistem koji će povećati otpornost siromašnih i onih u ranjivim situacijama te smanjiti njihovu izloženost i ranjivost od ekstremnih klimatskih događaja, kao i drugih ekonomskih, društvenih i/ili ekoloških katastrofa.

## **Cilj 2. Okončati glad, postići bezbednost hrane i poboljšanu ishranu i promovisati održivu poljoprivredu**

- 2.1 Do kraja 2030. okončati glad i osigurati da svim ljudima, a posebno siromašnima i licima u osetljivim okolnostima, uključujući odojčad, tokom cele godine bude dostupna bezbedna i hranljiva hrana u dovoljnim količinama.
- 2.2 Do kraja 2030. okončati sve oblike neuhranjenosti, uz postizanje (do kraja 2025. godine) međunarodno dogovorenih ciljeva koji se odnose na zaostajanje u telesnom razvoju kod dece mlađe od 5 godina, i usmeriti pažnju na nutritivne potrebe adolescentkinja, trudnica i dojilja te starijih lica.

## **Cilj 5. Postići rodnu ravnopravnost i osnaživati sve žene i devojčice**

- 5.1 Okončati svuda i sve oblike diskriminacije protiv žena i devojčica.
- 5.2 Eliminirati sve oblike nasilja nad ženama i devojčicama u javnoj i privatnoj sferi, uključujući trgovinu ljudima, odnosno seksualnu eksploataciju i druge oblike eksploatacije.
- 5.3 Eliminirati sve štetne prakse kao što su dečiji, rani i nasilni brakovi i obrezivanje ženskih genitalija.
- 5.4 Prepoznati i vrednovati neplaćeno staranje i rad u domaćinstvu kroz obezbeđivanje javnih usluga, infrastrukture i politike socijalne zaštite te kroz promovisanje zajedničke odgovornosti u domaćinstvu i porodici, na način koji prikladan u odgovarajućoj državi.
- 5.5 Osigurati da žene u potpunosti i delotvorno učestvuju i imaju jednake mogućnosti da učestvuju u rukovođenju na svim nivoima donošenja odluka u političkom, privrednom i javnom životu.

## **Cilj 8. Promovisati inkluzivan i održiv ekonomski rast, zaposlenost i dostojanstven rad za sve**





Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

- 8.5 Do kraja 2030. postići punu i produktivnu zaposlenost i dostojanstven rad za sve žene i muškarce, što obuhvata i mlade ljude i osobe sa invaliditetom, kao i istu platu za rad jednake vrednosti.
- 8.6 Do kraja 2020. bitno smanjiti udeo mladih koji nisu zaposleni niti su u procesu obrazovanja.
- 8.7 Preuzeti neposredne i delotvorne mere kako bi se okončali prisilni rad, moderni oblici ropstva i trgovina ljudima, obezbedila zabrana i eliminisali najgori oblici dečijeg rada, uključujući regrutovanje i korišćenje dece vojnika, kao i kako bi se do 2025. godine okončao dečiji rad u svim njegovim oblicima.
- 8.8 Zaštititi radna prava i promovisati bezbedno i sigurno radno okruženje za sve radnike, uključujući radnike migrante, a posebno žene migrantkinje, i one koji rade opasne poslove.
- 8.10 Jačati kapacitete domaćih finansijskih institucija kako bi se podsticala i širila dostupnost bankarskih, osiguravajućih i finansijskih usluga za sve.

### **Cilj 10. Smanjiti nejednakost između i unutar država**

- 10.1 Do kraja 2030. progresivno postići i održati rast dohotka donjih 40 odsto stanovništva po stopi višoj od nacionalnog proseka.
- 10.2 Do kraja 2030. osnažiti i promovisati socijalnu, ekonomsku i političku inkluziju svih, bez obzira na starost, pol, invalidnost, rasu, etničku pripadnost, poreklo, religiju ili ekonomski odnosno neki drugi status.
- 10.3 Osigurati jednake mogućnosti i smanjiti nejednakosti u ishodima, između ostalog i tako što će se eliminisati diskriminatorni zakoni, politike i prakse i što će se, u tom pogledu, promovisati prikladno zakonodavstvo, politike i aktivnosti.
- 10.4 Usvojiti politike, posebno fiskalnu politiku i politike u oblasti plata i socijalne zaštite, i progresivno postići veću ravnopravnost.
- 10.7 Olakšati uređenu, bezbednu, regularnu i odgovornu migraciju i mobilnost ljudi, između ostalog i kroz primenu planiranih i dobro vođenih migracionih politika.

### **Cilj 16. Promovisati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbediti pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, pouzdane i inkluzivne institucije na svim nivoima**

- 16.1 Svuda značajno smanjiti sve oblike nasilja i sa njima povezane stope smrtnih slučajeva.
- 16.2 Okončati zloupotrebu i eksploataciju dece, trgovinu decom i sve oblike nasilja i torture nad decom.
- 16.3 Promovisati vladavinu prava na nacionalnom i međunarodnom nivou i svima osigurati jednak pristup pravdi.
- 16.5 Značajno smanjiti korupciju i podmićivanje u svim njihovim pojavnim oblicima.
- 16.6 Razviti delotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima.
- 16.7 Osigurati odgovorno, inkluzivno, participativno i reprezentativno donošenje odluka na svim nivoima.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## Opšti i posebni ciljevi socijalne zaštite

Ovaj deo Strategije sadrži opšte i posebne ciljeve socijalne zaštite za period od 2019. do 2025. godine.

### Opšti cilj Strategije socijalne zaštite:

Opšti cilj Strategije socijalne zaštite 2019-2025 je razvijanje integrativne i održive socijalne zaštite koja razvija usluge za očuvanje i poboljšanje kvaliteta života i blagostanja ranjivih i marginalizovanih grupa i pojedinaca, pruža podršku porodicama u zadovoljavanju životnih potreba, stvara jednake mogućnosti za samostalni život i nezavisnost pojedinaca, podstiče socijalno uključivanje u zajednicu i predupređuje zavisnost od socijalnih službi i na taj način pruža doprinos ekonomskom prosperitetu i održivom razvoju Republike Srbije.

Da bi se cilj Strategije ostvario neophodno je razvijati holistički pristup u pružanju usluga u oblasti socijalne zaštite koji daje najbolje i najodrživije rezultate za pojedince i porodicu. Socijalna zaštita treba da pruži podršku da građani i građanke svoje potrebe zadovoljavaju u sredinama u kojima žive. Podrška kroz holistički pristup sadrži prilagođene pakete usluga članovima porodice ili porodici u celini. Kroz holistički pristup u socijalnoj zaštiti prepoznaje se porodica i svi njeni članovi i njihove individualne snage i slabosti kao i funkcionisanje porodice u celini. Za decu, porodica predstavlja osnovni izvor sigurnosti, zaštite i dobrobiti.

Neophodno je graditi i jačati mehanizme, programe i kapacitete za nematerijalnu podršku prirodnoj porodici u riziku, posebno porodicama sa starijima i decom. Holistički pristup podrazumeva usaglašavanje podrške koja se pruža kroz prava na materijalnu podršku u oblasti socijalne zaštite sa pružanjem usluga socijalne zaštite. Takođe, holistički pristup prevazilazi granice sistema socijalne zaštite i podrazumeva saradnju sa drugim sistemima, zbog čega je neophodno jačanje institucionalnih mehanizama saradnje između socijalne zaštite i drugih sistema.

Promocija holističkog pristupa u socijalnoj zaštiti na praktičnom nivou znači usaglašavanje načina procene potreba korisnika u više sektora, razvoj boljih ishoda intervencije uz praćenje i evaluaciju efekata intervencija, usaglašavanje mandata ključnih aktera, razvoj multidisciplinarnih timova i opisa njihovih poslova, uz stalno unapređivanje finansijskih podsticaja za holistički pristup i usluge. Mreža usluga socijalne zaštite u zajednici treba da je razvijena u svim jedinicama lokalne samouprave, uz ravnopravne pružaoce usluga iz javnog i privatnog sektora (uključujući i organizacije civilnog društva).

Radi usklađivanja ciljeva u oblasti socijalne zaštite sa ciljevima održivog razvoja, relevantni ciljevi i potciljevi održivog razvoja će biti integrisani kao reperi (*benchmark*) za postizanje ciljeva (više u delu Strategije koja definiše pokazatelje za merenje napretka).

Za ostvarivanje opšteg cilja definisani su posebni ciljevi i strateški pravci koji doprinose ostvarenju opšteg cilja Strategije socijalne zaštite.



## Posebni ciljevi Strategije socijalne zaštite

### 1. Socijalna zaštita doprinosi smanjenju siromaštva i zadovoljavanju osnovnih potreba i minimalne sigurnosti građana i građanki

Ciljna vrednost (target): Do kraja 2025. godine najmanje za 25% smanjiti broj muškaraca, žena i dece svih uzrasta koji žive u bilo kom obliku siromaštva, prema nacionalnim definicijama siromaštva (prilagođen *Ciljevima održivog razvoja* 1.2.1<sup>156</sup>).

Strateški pravci za ostvarivanje ovog cilja su:

- Povećanje obuhvata i unapređenje adekvatnosti novčanih davanja usmerenih na siromašne<sup>157</sup>, uz integraciju i bolje uvezivanje materijalnih davanja, uvažavanje budžetskih mogućnosti, ali i ograničenja koje nameće minimalna zarada u Republici.
- Zaštita starijih koji nisu ostvarili pravo na penzijsko osiguranje, a koji prevashodno zbog imovinskog cenzusa nisu uključeni ni u program novčane socijalne pomoći.
- Dalje osmišljavanje i razvoj sistema aktivacije korisnika socijalne zaštite, sa posebnim akcentom na korisnike novčane socijalne pomoći<sup>158</sup>, uzimajući u obzir standarde i dobre prakse EU u ovoj oblasti i principima u okviru Evropskog stuba socijalnih prava<sup>159</sup>.
- Unapređenje sistema naknada za porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta.
- Prepoznati i vrednovati neplaćeno staranje i rad u domaćinstvu kroz obezbeđivanje javnih usluga, infrastrukture i politike socijalne zaštite te kroz promovisanje zajedničke odgovornosti u domaćinstvu i porodici, na način koji prikladan u odgovarajućoj državi (Cilj održivog razvoja 5, podcilj 5.4).
- Unapređivanje veza i bolja integracija između usluga socijalne zaštite i materijalnih davanja, kroz unapređivanje informacionog sistema u socijalnoj zaštiti, unapređivanje sistema vođenja slučaja i sl. (ovaj strateški pravac je preciznije definisan u okviru posebnog cilja 3 Strategije).
- Bolja zaštita mladih bivših korisnika usluge smeštaja usled osamostaljivanja.
- Razvoj mehanizama kojima se povećava otpornost siromašnih i onih u ranjivim situacijama te smanjiti njihovu izloženost i ranjivost od ekstremnih klimatskih događaja, kao i drugih ekonomskih, društvenih i/ili ekoloških katastrofa (Cilj održivog razvoja 1, podcilj 1.5).

<sup>156</sup> Cilj 1.2. u okviru *Ciljeva održivog razvoja*: Do kraja 2030. najmanje za polovinu smanjiti broj muškaraca, žena i dece svih uzrasta koji žive u bilo kom obliku siromaštva (prema nacionalnim definicijama siromaštva).

<sup>157</sup> U skladu sa ciljevima *Programa reformi politika zapošljavanja i socijalne politike i Programa ekonomskih reformi*.

<sup>158</sup> AP23, mera 3.8.2.7. Uspostavljanje mehanizma za ostvarivanje modela integrisane socijalne zaštite kroz aktivno traženje rešenja za korisnike socijalne pomoći koji su radno sposobni u cilju višeg stepena inkluzije Roma.

<sup>159</sup> Za radno sposobne, minimalna novčana naknada bi trebalo da se kombinuje sa podsticajima za (re)integraciju na tržište rada (14).



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## **2. Socijalna zaštita doprinosi smanjivanju socijalne isključenosti građana i građanki i unapređuje njihovo aktivno učešće u društvu, sa akcentom na pružanje podrške (prirodnoj) porodici u riziku i unapređivanju rodne i međugeneracijske solidarnosti**

Ciljna vrednost 1: Do kraja 2025. godine za 25% povećati javne rashode za usluge socijalne zaštite u mandatu jedinica lokalne samouprave.

Ciljna vrednost 2: Do kraja 2025. godine smanjiti za najmanje 20% broj dece i mladih (0-25) korisnika domskog smeštaja.

Strateški pravci za ostvarivanje ovog cilja su sledeći:

- Dalje regulisanje i sprovođenje procesa deinstitucionalizacije, sa akcentom na preveniranje nove institucionalizacije dece, zatvaranje svih velikih ustanova za decu sa smetnjama u razvoju i efektivniju deinstitucionalizaciju odraslih kroz nove programe.
- Unapređivanje dostupnosti i ravnomerniji razvoj kvalitetnih vaninstitucionalnih usluga u zajednici.

## **3. Unapređivanje dobrog upravljanja u sistemu socijalne zaštite kroz izgradnju integrativnog, delotvornog i efikasnog sistema socijalne zaštite, unapređivanje sistema upravljanja i koordinacije i jačanje kontrolnih i regulatornih mehanizama, monitoringa i evaluacije**

Cilj: Do kraja 2025. godine unaprediti kvalitet upravljanja u sistemu socijalne zaštite na svim nivoima i povećati stepen zadovoljstva kvalitetom usluga u sistemu socijalne zaštite.

Strateški pravci za ostvarivanje ovog cilja su sledeći:

- Uvođenje integrisanog informacionog sistema u socijalnoj zaštiti, kao i unapređivanje sistema evidencija, praćenja i razmene informacija sistema socijalne zaštite sa drugim sistemima preduslov je za uspostavljanje efektivnije i efikasnije socijalne zaštite.
- Razvoj institucionalnih mehanizama, usluga i programa saradnje i integrisane podrške sa drugim sistemima i smanjivanje neusklađenosti između različitih programa.
- Unaprediti sistem odgovornosti i razviti mehanizme za promovisanje odgovornosti u vezi sa ispunjavanjem nadležnosti u pružanju socijalne zaštite, kako na lokalnom, tako i na nacionalnom nivou.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

- Jačanje sistema i strukture za uspešno upravljanje merama u okviru budućeg Evropskog socijalnog fonda<sup>160</sup>, što podrazumeva izgradnju institucionalnih kapaciteta za sprovođenje mera, praćenje sprovođenja, reviziju i kontrolu mera.
- Jačanje ljudskih resursa i profesionalaca u sistemu socijalne zaštite.
- Jačanje uloge i položaja centara za socijalni rad kao ključne institucije sistema socijalne zaštite uz druge institucije.
- Stvaranje funkcionalnog i jakog sistema za monitoring i evaluaciju u sistemu socijalne zaštite.
- Unaprediti sistem održivog finansiranja prava i usluga u okviru sistema socijalne zaštite.
- Razvoj lokalnih strategija socijalne zaštite i lokalnih mehanizama za definisanje i praćenje sprovođenja socijalne zaštite

---

<sup>160</sup> U odnosu na aktuelni budžet EU, procena je da će članstvom u EU Srbija godišnje koristiti okvirno 200 miliona evra za sektor ljudskih resursa, u okviru koga se nalaze i sredstva za mere u oblasti socijalne zaštite.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## Mere za postizanje ciljeva Strategije i analiza efekata predloženih mera

Ovaj deo Strategije sadrži mere za postizanje opštih i posebnih ciljeva, uzročno-posledične veze između opštih i posebnih ciljeva i mera koje doprinose ostvarenju tih ciljeva i analizu efekata tih mera na fizička i pravna lica i budžet.

### 1. Socijalna zaštita doprinosi smanjenju siromaštva i zadovoljavanju osnovnih potreba i minimalne sigurnosti građana i građanki

Strateški pravci za ostvarivanje ovog cilja su sledeći:

- Povećanje obuhvata i unapređenje adekvatnosti novčanih davanja usmerenih na siromašne<sup>161</sup>, uz integraciju i bolje uvezivanje materijalnih davanja, uvažavanje budžetskih mogućnosti, ali i ograničenja koje nameće minimalna zarada u Republici. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Postepeno podizanje iznosa/cenzusa NSP do nivoa praga apsolutnog siromaštva radi povećanja obuhvata i adekvatnosti davanja<sup>162</sup>.
  - Povećanje prihodnog cenzusa, relaksiranje imovinskih i drugih uslova za ostvarivanje prava, povećanje pondera (davanja) za decu<sup>163</sup>, kao i mlade sa invaliditetom<sup>164 165</sup>.
  - U programu dečijih dodataka povećanje adekvatnosti za decu sa invaliditetom i povećanje obuhvata siromašne dece, povećanje davanja za srednjoškolsku decu i za decu sa invaliditetom za NSP i dečije dodatke. Vraćanje zakonskog rešenja koje eksplicitno formuliše iznose cenzusa, davanja i njihovu indeksaciju. Istraživanje mogućnosti za dodeljivanje univerzalnog prava na dečiji dodatak deci osnovnoškolskog uzrasta koja žive u podstandardnim romskim naseljima (area based targeting). Na srednji rok dalje povećanje adekvatnosti dečijeg dodatka.
  - Sprovođenje analize visine osnovnog dodatka za pomoć i negu drugog lica.
  - Obezbeđivanje programa finansijske podrške najugroženijim porodicama čija su deca u riziku od izdvajanja kako siromaštvo ne bi bilo faktor za izdvajanje deteta iz porodice.

<sup>161</sup> U skladu sa ciljevima *Programa reformi politika zapošljavanja i socijalne politike i Programa ekonomskih reformi*.

<sup>162</sup> UNDP Serbia (2018). Human Development Paper on Income Inequality in the Republic of Serbia. *Reduced inequality as part of the SDG agenda*

<sup>163</sup> Sa 0,3 na 0,5 u skladu sa OECD modifikovanom skalom ekvivalencije

<sup>164</sup> AP23, mera 3.6.2.4: Unaprediti sistem novčanih davanja namenjenih ugroženim porodicama dece sa invaliditetom u skladu sa principima socijalne inkluzije.

<sup>165</sup> Povećanje pondera koji se dodeljuju deci koja istovremeno ostvaruju pravo na NSP i na dodatak za pomoć i negu drugog lica (DPNDL) na 1 (kao za nosioca domaćinstva)





- Učiniti efektivnim mehanizam subvencionisanja zakupnine zakupcu stana za socijalno stanovanje kao mehanizam umanjenja ukupnih troškova za stanovanje i unapređenja adekvatnosti novčanih davanja usmerenih na siromašne, što je omogućeno Zakonom o socijalnom stanovanju<sup>166</sup>.
- Preispitati opravdanost postojanja davanja iz dva sistema u oblasti programa novčanih davanja za negu i pomoć – po osnovu penzijsko invalidskog osiguranja (PIO) i socijalno davanje iz sistema socijalne zaštite.
- Sprovesti analizu adekvatnosti osnovnog iznosa dodatka za pomoć i negu drugog lica i potrebe za uvođenjem više nivoa davanja između osnovnog i uvećanog dodatka koji bi bili u vezi sa skalama (stepenima) potrebne podrške.
- Sprovesti analizu načina dodele i korišćenja funkcionalnih kriterijuma za dodelu dodatka za pomoć i negu od strane Komisije PIO fonda, što bi omogućilo veću dostupnost prava osoba sa mentalnim i intelektualnim teškoćama.
- Zaštita starijih koji nisu ostvarili pravo na penzijsko osiguranje, a koji prevashodno zbog imovinskog cenzusa nisu uključeni ni u program novčane socijalne pomoći. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Ublažavanje uslova za ostvarivanje prava za starije korisnike (relaksiranje imovinskih uslova, pre svega povećanje zemljišnog maksimuma u zavisnosti od kvaliteta zemljišta kod staračkih domaćinstava).
  - Povećanje iznosa pomoći za staračka domaćinstva do nivoa praga linije apsolutnog siromaštva i sa dodeljivanjem pondera od 0,7 za drugog odraslog u staračkom domaćinstvu.
  - Preispitivanje tretmana katastarskog prihoda kao uslova za ostvarivanje prava<sup>167</sup>.
  - Uvođenje *socijalne penzije* kao posebnog modula u okviru programa novčane socijalne pomoći (starosna granica pri kojoj se relaksiraju uslovi ili dodeljuju veći iznosi prava bi se pomerila sa 65 godina na 70 godina, odnosno za 5 godina viša od starosne granice za penzionisanje u cilju smanjenja moralnog hazarda).
- Dalje osmišljavanje i razvoj sistema aktivacije korisnika socijalne zaštite<sup>168</sup>, sa posebnim akcentom na korisnike novčane socijalne pomoći<sup>169</sup>, uzimajući u obzir standarde i dobre prakse EU u ovoj oblasti i principima u okviru Evropskog stuba socijalnih prava<sup>170</sup>. Ovaj strateški pravac će detaljnije biti definisan Akcionim planom Strategije.
  - Analiza iskustva sprovođenja aktivacije korisnika novčane socijalne pomoći i preispitivanje dizajna ovog segmenta programa.

<sup>166</sup> Zakon o socijalnom stanovanju (Službeni glasnik RS, broj 72/09).

<sup>167</sup> Uredba o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć ("Sl. glasnik RS", br. 36/2011, član 4).

<sup>168</sup> Postepeno povlačenje NSP na kratak rok može da se obezbedi na način da se korisnicima nakon zapošljavanja omogući da tokom narednih godinu dana i dalje mogu da ostvaruju pravo na dečiji dodatak, status energetski zaštićenog kupca, besplatne udžbenike i sl. bez provere materijalnog stanja.

<sup>169</sup> AP23, mera 3.8.2.7. Uspostavljanje mehanizma za ostvarivanje modela integrisane socijalne zaštite kroz aktivno traženje rešenja za korisnike socijalne pomoći koji su radno sposobni u cilju višeg stepena inkluzije Roma.

<sup>170</sup> Za radno sposobne, minimalna novčana naknada bi trebalo da se kombinuje sa podsticajima za (re)integraciju na tržište rada.



- Sagledavanje svrsishodnosti uvođenja postepenog povlačenja pomoći, sa smanjenjem nezaposlenosti i ukoliko se iznosi NSP približe u većoj meri iznosima minimalne zarade<sup>171</sup>.
- Unapređenje sistema naknada za porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Omogućavanje fleksibilnog korišćenja odsustva, kao što je biranje kombinacije dužine odsustva i visine naknade sa ciljem smanjenja problema nedovoljnih kapaciteta jaslica i smanjio pritisak za dodelu odsustva za posebnu negu deteta.
  - Omogućiti korišćenje odsustva sa skraćenim radnim vremenom, uz obavezni pristanak poslodavca.
  - Uvođenje “kvote za očeve” sa ciljem promocije rodne ravnopravnosti u porodičnim odnosima, kako bi se povećalo korišćenje odsustva od strane očeva.
- Prepoznati i vrednovati neplaćeno staranje i rad u domaćinstvu kroz obezbeđivanje javnih usluga, infrastrukture i politike socijalne zaštite te kroz promovisanje zajedničke odgovornosti u domaćinstvu i porodici, na način koji prikladan u odgovarajućoj državi (Cilj održivog razvoja 5, podcilj 5.4). Ovaj strateški pravac će detaljnije biti definisan Akcionim planom Strategije.
- Unapređivanje veza i bolja integracija između usluga socijalne zaštite i materijalnih davanja, kroz unapređivanje informacionog sistema u socijalnoj zaštiti, unapređivanje sistema vođenja slučaja i sl. (ovaj strateški pravac je preciznije definisan u okviru cilja 3 Strategije).
- Bolja zaštita mladih bivših korisnika usluge smeštaja usled osamostaljivanja.
  - Uvođenje nove vrste materijalne podrške, tj. novčane pomoći detetu i mladoj osobi bivšem korisniku usluge smeštaja u celoj zemlji u trajanju od dve godine, uz finansiranje sa nacionalnog nivoa<sup>172</sup>.
- Razvoj mehanizama kojima se povećava otpornost siromašnih i onih u ranjivim situacijama te smanjiti njihovu izloženost i ranjivost od ekstremnih klimatskih događaja, kao i drugih ekonomskih, društvenih i/ili ekoloških katastrofa (Cilj održivog razvoja 1, podcilj 1.5). Ovaj strateški pravac će biti preciznije definisan kroz akcione planove Strategije socijalne zaštite.

## **2. Socijalna zaštita doprinosi smanjivanju socijalne isključenosti građana i građanki i unapređuje njihovo aktivno učešće u društvu, sa akcentom na pružanje podrške (prirodnoj) porodici u riziku i unapređivanju rodne i međugeneracijske solidarnosti**

Strateški pravci za ostvarivanje ovog cilja su sledeći:

<sup>171</sup> UNDP Serbia (2018). Human Development Paper on Income Inequality in the Republic of Serbia. *Reduced inequality as part of the SDG agenda*

<sup>172</sup> Radi promocije aktivacije i razvoja motivacije za rad, u slučaju zasnivanja radnog odnosa korisnika, iznos novčane pomoći bi se umanjio za 40%, a u slučaju prestanka radnog odnosa u periodu od dve godine od dana priznavanja prava, iznos novčane pomoći za mesec u kome je došlo do prestanka radnog odnosa i nadalje bi se isplaćivao u celosti.



- Dalje regulisanje i sprovođenje procesa deinstitucionalizacije, sa akcentom na preveniranje nove institucionalizacije dece, zatvaranje svih velikih ustanova za decu sa smetnjama u razvoju i efektivniju deinstitucionalizaciju odraslih kroz nove programe. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Izraditi plan transformacije ustanova da bi se, sa smanjenjem broja korisnika u ustanovama, efikasnije iskoristili postojeći infrastrukturni i stručni resursi. Transformacija postojećih kapaciteta domova za smeštaj dece u centre za decu, mlade i porodicu.
  - Zatvaranje svih velikih ustanova za decu sa smetnjama u razvoju.
  - Unapređivanje kvaliteta nege u ustanovama koje će zadržati funkciju smeštaja.
  - Pripremiti dugoročni plan za preusmeravanje budžetskih sredstava sa domskog smeštaja ka uslugama intenzivne podrške porodici. Razvoj instrumenata za promovisanje principa *novac prati korisnika*, kako bi se u zajednici dodatno razvijao interes za deinstitucionalizacijom.
  - Usvojiti Zakon namenjen zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u institucijama socijalne zaštite (AP 23, mera 3.6.1), sprečavanju mučenja i zlostavljanja i bolju kontrolu u institucijama socijalne zaštite i psihijatrijskim bolnicama.
  - Unapređivanje kvaliteta hraniteljske nege i malih grupnih domaćinstava.
  - Razvoj srodničkog smeštaja, specijalizovanog hraniteljstva (srodničkog hraniteljstva i hraniteljstva za decu sa invaliditetom kao i decu žrtve trgovine ljudima i drugih oblika nasilja), povremenog hraniteljstva<sup>173</sup>.
  - Razvoj mehanizama i programa za podsticanje povratka osoba iz hraniteljstva u prirodnu porodicu.
  - Uvođenje funkcionalnog sistema praćenja programa hraniteljstva.
  - Preveniranje nove institucionalizacije kroz bolji sistem informisanja, skrininga i podrške porodici. Razvijati programe i usluge podrške za podršku porodicama u prevenciji rizika od izmeštanja. Uvođenje usluge intenzivne podrške porodicama u riziku od izmeštanja dece, usluge predaha, savetovališta za porodice, programe podrške hraniteljima. Širenje savetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga, ali i uključivanje u sistem socijalne zaštite pilotirane usluge porodični saradnik.
  - Širenje i razvoj vaninstitucionalnih usluga, kao što su personalna asistencija, stanovanje uz podršku za mlade koji napuštaju smeštaj, skloništa za žrtve porodičnog nasilja, usluge ličnog pratioca za decu.
  - Pokretanje programa koji će osnažiti kapacitete na lokalnom nivou za uspostavljanje usluge stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom, koja predstavlja alternativu za rezidencijalni smeštaj.
  - Širenje mreže i jačanje kapaciteta centara za porodični smeštaj i usvojenje.

<sup>173</sup> AP 23, mera 3.6.2.5. Unaprediti sistem hraniteljstva kroz povećanje dostupnosti i kvaliteta usluga za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice kroz: jačanje kapaciteta regionalnih centara za hraniteljstvo (Centri za porodični smeštaj i usvojenje) i CSR; razvoj procedura i smernica za hraniteljstvo kao podeljenu brigu između hraniteljske i biološke porodice.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

- Razviti i sprovesti sveobuhvatni plan o pristupu objektima za osobe s invaliditetom i starije osobe.
- Definisane i razvoj integrisanih međusektorskih usluga.
- Osiguravati efikasnu pravnu zaštitu od diskriminacije za osobe sa invaliditetom.
- Izmeniti zakonske propise kojima je regulisano lišavanje poslovne sposobnosti i starateljstvo nad punoletnim osobama (od medicinskog ka socijalnom modelu), u skladu sa međunarodnim standardima i preporukama, ustavnim garancijama koje se odnose na ljudska prava i uz poštovanje antidiskriminacionih propisa. Ukinuti potpuno lišavanje poslovne sposobnosti i propisati niz alternativnih mera za primenu u cilju obezbeđivanja adekvatne i pravovremene podrške osobi kojoj je podrška potrebna (planiranje, određivanje oblasti u kojima je nekoj osobi potrebna podrška, dostupnost informacija u obliku koji konkretna osoba može da razume, podrška zastupnika u određenim poslovima, donošenje odluka uz podršku, zajedničko donošenje odluka podrška pri samostalnom odlučivanju i sl.)
- Sprovoditi senzibilizaciju šire javnosti u vezi sa potrebama pojedinih osetljivih društvenih grupa (osobe sa invaliditetom, deca, i dr.)
- Unapređivanje dostupnosti i ravnomerniji razvoj kvalitetnih vaninstitucionalnih usluga u zajednici. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Uspostavljanje mehanizama i programa za podršku prirodnoj porodici i za prevenciju (necelishodnog) izdvajanja dece – među najvažnije reformske ciljevi nameće se primarna prevencija (podrška zapošljavanju, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu), a u oblasti usluga socijalne zaštite nastaviti proces deinstitucionalizacije i razvoj usluga u zajednici.
  - Uspostavljanje sistema minimalnog paketa usluga na lokalnu uz mogućnost klasifikacije usluga socijalne zaštite na opšte i specijalizovane. Sprovođenje sveobuhvatne analize za uspostavljanje minimalnog paketa dostupnih usluga na lokalnom nivou u odnosu na nacionalne prioritete i prihvaćene međunarodne obaveze.
  - Definisane cene usluga socijalne zaštite u zajednici po korisniku, za minimalni standard kvaliteta usluge.
  - Unapređivanje mehanizma namenskih transfera, sa posebnim akcentom na bolje definisanje kriterijuma. Sprovođenje redovnih (svake dve godine) ex-post analiza delotvornosti i efikasnosti u primeni namenskih transfera i njihov uticaj na razvoj usluga u zajednici.
  - Sprovoditi programe unapređivanja kapaciteta lokalnih samouprava i ostalih aktera na lokalnom nivou u vezi sa procesom utvrđivanja potreba, finansiranjem i sprovođenjem kvalitetnih usluga socijalne zaštite.
  - Formulirati i sprovesti program podrške nedržavnim pružaocima usluga socijalne zaštite.
  - Razviti funkcionalni sistem za nadzor i evaluaciju pružanja usluga socijalne zaštite. Ojačati sistem za nadzor nad pružaocima usluga od strane institucija kroz uspostavljanje Zavoda za socijalnu zaštitu kao posebne organizacije državne uprave. Dodatno osmisliti sistem za monitoring nad pružaocima usluga socijalne zaštite.



- Redovno sprovoditi mapiranje usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou.
- Završetak procesa standardizacije usluga i licenciranja ustanova socijalne zaštite i stručnih radnika. Prilagođavanje usluga individualnim potrebama korisnika, unapređenje definisanja kriterijuma za izbor korisnika.
- Regulisanje postupka uvođenja novih usluga i definisanja novih standarda u sistemu socijalne zaštite. Unapređivanje standarda usluga socijalne zaštite, uz podsticanje razvoja inovativnih programa i usluga socijalne zaštite (grupe za samopomoć, uključivanje volontera, bolja upotreba novih tehnologija za pružanje usluga u sistemu socijalne zaštite, i sl). Usklađivanje standarda usluga socijalne zaštite sa Dobrovoljnim evropskim okvirom kvaliteta usluga socijalne zaštite. Redovno (na svake tri godine) sprovoditi procenu definisanih standarda usluga socijalne zaštite uz definisanje predloga za unapređivanje standarda za pružanje pojedinih usluga i bolje uvezivanje sa standardima i sistemima u drugim oblastima (obrazovanje, zdravstvo, zapošljavanje)<sup>174</sup>.
- Razvoj regionalnih usluga u oblasti socijalne zaštite posebno u slučajevima gde je potreban visok nivo ekspertize ili za pojave koje nemaju visoku učestalost, kao i za zadovoljavanje potreba za veći broj malih sredina. Takođe, razvoj regionalnih mehanizama za nadzor, inspekciju i finansiranje.
- Razvoj mehanizama saradnje između institucija i organizacija u oblasti socijalne zaštite sa drugim sistemima u cilju obezbeđivanja višeg nivoa socijalne uključenosti korisnika socijalne zaštite u društvo (inkluzivno obrazovanje, aktivacija korisnika socijalne zaštite, socijalno preduzetništvo, povećanje građanske participacije itd).
- Unapređenje dugotrajne nege na srednji rok umnogome će zavistiti od međusektorskog povezivanja između zdravstvene i socijalne zaštite. Definisanje uloge domske zaštite u sistemu palijativne nege. Uspostavljanje protokola o unapređenju zaštite korisnika kojima su neophodne usluge i socijalne i zdravstvene zaštite.
- Osigurati da centri za socijalni rad u potpunosti primenjuju vođenje slučajeva.
- Razvoj mehanizama za zajedničko javno-privatno finansiranje usluga socijalne zaštite.
- Jačanje kontrolnih službi (kadrovska i stručna), jačanje inspekcije socijalne zaštite i uspostavljanje nadzora nad stručnim radom nad pružaocima usluga socijalne zaštite.
- Jačanje savetodavne usluge centara za socijalni rad, posebno u radu sa romskim porodicama.
- Identifikovanje metoda za intenzivnije uključivanje dece Roma i Romkinja u lokalne usluge socijalne zaštite (sa posebnim naglaskom na deci bez roditeljskog staranja), unapređivanje programa podrške za majke i jačanje savetodavne uloge u radu sa porodicama Roma i Romkinja. Razvijanje lokalnih protokola za zaštitu dece romske nacionalnosti koja žive i/ili rade na ulici i obezbeđivanje održive finansijske podršku za "gradske" usluge u zajednici, kao što su prihvatni centri, koji doprinose zaštiti i socijalnoj inkluziji. Unapređivanje sistema prevencije i podrške s ciljem smanjenja broja maloletničkih i prinudnih brakova i maloletničkih trudnoća u romskoj zajednici.

<sup>174</sup> Deo organizacija civilnog društva zagovara preispitivanje nivoa strukturnih standarda koje je po njima nemoguće ispoštovati.



### 3. Unapređivanje dobrog upravljanja u sistemu socijalne zaštite kroz izgradnju integrativnog, delotvornog i efikasnog sistema socijalne zaštite, unapređivanje sistema upravljanja i koordinacije i jačanje kontrolnih i regulatornih mehanizama, monitoringa i evaluacije

Strateški pravci za ostvarivanje ovog cilja su sledeći:

- Uvođenje integrisanog informacionog sistema u socijalnoj zaštiti, kao i unapređivanje sistema evidencija, praćenja i razmene informacija sistema socijalne zaštite sa drugim sistemima preduslov je za uspostavljanje efektivnije i efikasnije socijalne zaštite. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Uspostavljanje regularne razmene informacija i povezivanje informacionih sistema između sektora, nivoa vlasti i različitih aktera u okviru pojedinih sektora u cilju skraćivanja trajanja postupaka i sužavanja prostora za moguće zloupotrebe.
  - Centrima za socijalni rad u postupcima rešavanja po zahtevima za priznavanje prava obezbediti uvid u evidencije drugih organa državne uprave i dati mogućnost da sami pribavljaju određene dokaze u postupku, što skraćuje postupak i samim tim olakšava pristup, a istovremeno je i mehanizam kontrole.
  - Uspostavljanje sistema ranog upozoravanja za potencijalne korisnike u riziku i brže reagovanje u odnosu na potrebe korisnika, smanjenje administrativnih prepreka korisnicima prava iz oblasti socijalne zaštite, olakšani pristup sistemu socijalne zaštite za korisnike, jačanje veza sa drugim sistemima, lakši povratak u sistem socijalne zaštite u odnosu na potrebe, unapređenog praćenja ishoda za korisnike socijalne zaštite, itd.
- Razvoj institucionalnih mehanizama, usluga i programa saradnje i integrisane podrške sa drugim sistemima i smanjivanje neusklađenosti između različitih programa. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Bolje uvezivanje politika i usluga socijalne zaštite i obrazovanja, socijalne zaštite i zapošljavanja u cilju aktivacije korisnika socijalne pomoći, socijalne zaštite i zdravlja, prevencija i odgovor na nasilje, prevencija izdvajanja dece, prevencija dečijih brakova, i dr.
  - Razvoj institucionalnih mehanizama koji su mostovi između sistema i aktera – IRK, timovi za nasilje, timovi za inkluziju, razvojna savetovališta, komisije za veštačenje, timovi za maloletne učinioce, romske zdravstvene medijatorke, itd).
- Unaprediti sistem odgovornosti i razviti mehanizme za promovisanje odgovornosti u vezi sa ispunjavanjem nadležnosti u pružanju socijalne zaštite, kako na lokalnom, tako i na nacionalnom nivou. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Razvoj instrumenata za obavezujuću saradnju različitih sektora u razvijanju i pružanju integrativnih usluga: razvoj principa zajedničkog rada, izrada zajedničke metodologije procene potreba, zajedničkog planiranja podrške, organizovanje konferencija slučaja, razvoj i primena protokola o saradnji i postupanju u slučajevima međusektorskih rizika i na nacionalnom, pokrajinskom i na lokalnom nivou, i dr.



- Definisane procedure i zajedničke obuke na temu antidiskriminacije za profesionalce iz različitih sektora na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou.
- Jačanje sistema i strukture za uspešno upravljanje merama u okviru budućeg *Evropskog socijalnog fonda*<sup>175</sup>, što podrazumeva izgradnju institucionalnih kapaciteta za sprovođenje mera, praćenje sprovođenja, reviziju i kontrolu mera. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Sprovođenje testa opterećenja za upravljanje *Evropskim socijalnim fondom* i izrada Nacionalnog plana (*roadmap*) za pripremu sistema socijalne zaštite za upravljanje Evropskim socijalnim fondom.
  - Razmena iskustava sa članicama EU i zemljama u procesu evropskih integracija u cilju unapređivanja kapaciteta i sistema za upravljanje Evropskim socijalnim fondom.
  - Unapređivanje institucionalnog okvira u oblasti socijalne zaštite za pripremu za Evropskim socijalnim fondom.
  - Sprovođenje obuka institucija i organizacija koje deluju u oblasti socijalne zaštite za korišćenje sredstava i sprovođenje programa u okviru Evropskog socijalnog fonda.
- Jačanje ljudskih resursa i profesionalaca u sistemu socijalne zaštite. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Jačanje socijalnog rada kao profesije uz unapređivanje kvaliteta primarnog obrazovanja u socijalnoj zaštiti. Unapređivanje sistema stručnog usavršavanja uključujući i kroz organizovanje obuka uz posao. Jačanje sistema akreditacije i licenciranja i razvoj programa mentorstva i supervizije.
  - Osmišljavanje sistema napredovanja u sistemu socijalne zaštite, bolje definisanje obima posla i odgovornosti socijalnih radnika i saradnika uz jasno definisane neprenosive i prenosive nadležnosti. Intenziviranje podrške OCD kao pružiocima usluga socijalne zaštite.
  - Razvoj eksterne supervizije kao pristupa koji bi ojačao kapacitete u lokalnim zajednicama, unapredio kompetencije stručnog rada i otklonio postojeće nedostatke u radu centara za socijalni rad i pružalaca usluga socijalne zaštite, ali i kod organa jedinica lokalne samouprave u delu poslova i nadležnosti koji se odnose na socijalnu zaštitu.
  - Unaprediti sistem obuka za zaposlene u socijalnoj zaštiti.
- Jačanje uloge i položaja centara za socijalni rad kao ključne institucije sistema socijalne zaštite uz druge institucije. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Povećanje broja zaposlenih stručnih radnika i saradnika u CSR.
  - Rasterećivanje uloge CSR, kako bi se omogućilo da CSR više vremena provodi u radu sa korisnicima i saradnji sa drugim sistemima umesto u pružanju usluga u zajednici.
  - Uvođenje stručnih saradnika ili para-profesionalaca (para-socijalnih radnika – npr. medijatori za socijalnu inkluziju).

<sup>175</sup> U odnosu na aktuelni budžet EU, procena je da će članstvom u EU Srbija godišnje koristiti okvirno 200 miliona evra za sektor ljudskih resursa, u okviru koga se nalaze i sredstva za mere u oblasti socijalne zaštite.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

- Unapređivanje terenskog rada koji će omogućiti otkrivanje ugroženih pojedinaca i porodica (*outreach*).
- Sprovesti analizu delotvornosti i efikasnosti mehanizma *voditelja slučaja* i razmotriti mogućnost uvođenja timskog vođenja slučaja.
- Stvaranje funkcionalnog i jakog sistema za monitoring i evaluaciju u sistemu socijalne zaštite. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Unapređivanje sistema praćenja potreba i ciljeva u oblasti socijalne zaštite i razvijati instrumente za donošenje politika zasnovanih na dokazima.
  - Razvoj indikatora za praćenje stanja u oblasti socijalne zaštite i unapređivanje sistema izveštavanja o efektima (ishodima), a ne samo izveštavanje o pruženim uslugama. Precizirati pojedine korisničke grupe u cilju delotvornijeg i efikasnijeg usmeravanja podrške (npr. stanovnici podstandardnih romskih naselja, deca i mladi koji napuštaju domski odnosno porodični smeštaj, i sl.).
  - Jačanje sistema kontrole kvaliteta u socijalnoj zaštiti uz dalji razvoj mehanizma obavezne procene korisnika o kvalitetu usluge.
  - Jačanje inspeksijskih službi na nacionalnom nivou, kao i kod službi koje inspeksijski nadzor vrše kao poverene poslove – nadležni organ autonomne pokrajine odnosno gradska uprava.
  - Osmišljavanje i uvođenje mehanizma eksternih supervizora u sistem socijalne zaštite.
  - Jačanje mehanizma samoprocene u sistemu socijalne zaštite.
  - Uvođenje redovnog izveštavanja o sprovođenju Strategije u skladu sa Zakonom o planskom sistemu (Zavod za socijalnu zaštitu).
- Unaprediti sistem održivog finansiranja prava i usluga u okviru sistema socijalne zaštite. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Jačanje mehanizama namenjenih transparentnijem trošenju sredstava za socijalnu zaštitu.
  - Pružiti podršku akterima u socijalnoj zaštiti u uvođenju kriterijuma kvaliteta u procesu javnih nabavki, kako bi se izbegla situacija da najniža cena bude jedini kriterijum za nabavku.
  - Uspostavljanje mehanizma mreže lokalnih pružalaca usluga.
  - Definisavanje cene usluga socijalne zaštite u zajednici po korisniku, za minimalni standard kvaliteta usluge.
  - Osigurati finansiranje specijalizovanih usluga socijalne zaštite iz Budžeta Republike Srbije.
  - Unapređivati kriterijume za raspodelu namenskih transfera, uz uvođenje odredbe da namenski transferi treba da prate lokalne odluke o socijalnoj zaštiti.
  - Osmisliti i uvesti odgovarajuću participaciju korisnika socijalne zaštite u finansiranju usluga.
  - Osmisliti sistem lokalnih fondova za razvoj usluga socijalne zaštite uz finansiranje iz budžeta lokalnih samouprava, kroz namenske transfere, participaciju korisnika i sredstva međunarodnih i privatnih donatora.





- Imovinu korisnika usluga socijalne zaštite pod hipotekom vratiti jedinicama lokalne samouprave u cilju unapređivanja socijalne zaštite.
- Uspostavljanje nacionalnog Fonda za socijalno uključivanje i inovacije.
- Razvoj lokalnih strategija socijalne zaštite i lokalnih mehanizama za definisanje i praćenje sprovođenja socijalne zaštite. Ovaj strateški pravac će se sprovesti kroz:
  - Razvoj lokalnih strategija socijalne zaštite za naredni srednjeročni period, uz usaglašavanje potreba i budžetskih mogućnosti na lokalnu i definisanje lokalnih strateških prioriteta sa prioritetima nacionalne Strategije socijalne zaštite i prioritetima procesa pridruživanja EU, kao i ciljevima održivog razvoja.
  - Uspostavljanje lokalnih mehanizama za definisanje i praćenje sprovođenja socijalne zaštite.
  - Uspostavljanje redovnog mehanizma razmene iskustava i primera dobre prakse lokalnih politika u oblasti društvenih delatnosti i specifičnije socijalne zaštite.
  - Usklađivanje rada i redefinisane uloge pojedinih aktera na lokalnom nivou koji su nastali tokom implementacije različitih projekata i sektorskih rešenja usmerenih na pojedine ugrožene grupe i sagledavanje njihovih multisektorskih potencijala (romski koordinatori, zdravstveni medijatori, pedagoški asistenti, kancelarije za mlade, interresorne komisije za decu, opštinske/gradske stambene agencije, Crveni krst i OCD) uzimajući u obzir potrebe samih korisnika.
  - Uspostavljanje podrške posebno ugroženim grupama pri apliciranju za pojedina prava, pojednostavljenje administrativnih procedura, pribavljanje dokumenata u ime korisnika, bolje informisanje o pravima i uslugama.

## Analiza efekata predloženih mera na fizička i pravna lica i budžet

U skladu sa odredbama Zakona o planskom sistemu Republike Srbije<sup>176</sup> i Uredbe Vlade o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika<sup>177</sup> sprovedena je analiza efekata predloženih mera na društvo, analiza ekonomskih i finansijskih efekata.

## Analiza efekata na društvo

Implementacija mera predviđenih Strategijom socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine prouzrokuje niz koristi za građane, dok sa druge strane neće stvoriti troškove ni građanima ni privredi, s obzirom da se ovim dokumentom javne politike ne uređuje nikakva dodatna finansijska obaveza.

Strategija svojim opštim i posebnim ciljevima predviđa uticaj na najosetljivije društvene grupe (siromašne, decu, starije, mlade, osobe sa invaliditetom, pripadnike nacionalnih manjina) sa ciljem poboljšanja njihovog

<sup>176</sup> Službeni glasnik RS, broj 30/2018.

<sup>177</sup> Službeni glasnik RS, broj 8/2019.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

položaja. Pažljivim definisanjem konkretnih mera, koje će doprineti ispunjenju postavljenih ciljeva, posebno se vodilo računa o minimizaciji eventualnih negativnih efekata na pojedine društvene grupe. Mere su definisane tako da promovišu načelo rodne ravnopravnosti i podstiču uključivanje slabije zastupljenog pola.

Predložena reorganizacija sistema socijalne zaštite ne predviđa smanjenje ukupnog broja zaposlenih, već otvaranje novih radnih mesta (kroz dalji razvoj i unapređenje nevladinog sektora u domenu pružanja usluga socijalne zaštite) i podizanje stručnih kapaciteta zaposlenih u domenu socijalne zaštite. Boljom organizacijom sistema biće omogućeno da se na efikasniji način rasporede postojeća sredstva i postigne veća efektivnost socijalne zaštite.

Mere predviđene Strategijom u pojedinim slučajevima vode se načelom afirmativne akcije u smislu posebnog osvrta na određene osetljive društvene grupacije, te uključivanja slabije zastupljenog pola i najugroženijih društvenih grupa. Cilj ovako definisanih mera upravo je ostavriavanje socijalnog uključivanja i rodne ravnopravnosti u što većoj meri i obezbeđivanja jednakih mogućnosti za sve građane i građanke Republike Srbije.

Poboljšanje životnog standarda najsiromašnijih slojeva stanovništva očekivani je rezultat implementacije mera u okviru posebnog cilja 1 Strategije. Strategija svojim merama ne predviđa uticaj na cenu roba i usluga, s tim što se može očekivati da se uključivanjem nevladinog sektora u proces pružanja usluga socijalne zaštite razvije tržište bazirano na ponudi i potražnji, što bi moglo da dovede do pomeranja cena usluga za korisnike. Imajući u vidu da su u pitanju usluge osetljivog karaktera sa propisanim standardima kvaliteta, razvoj ovog tržišta će se nadgledati i redovno kontrolisati (što je i predviđeno merama jačanja inspeksijskog nadzora i ojačanja sistema za nadzor nad pružaocima usluga od strane institucija kroz uspostavljanje Zavoda za socijalnu zaštitu kao posebne organizacije državne uprave).

U cilju ravnogernog i ravnopravnog regionalnog razvoja, Strategija socijalne zaštite predviđa unapređenje i dalju primenu mere namenskih transfera lokalnim samoupravama ispodprosečne razvijenosti. U cilju ispunjenja transparentne raspodele predviđeno je unapređenje kriterijuma za raspodelu namenskih transfera. Za potpuno ispunjenje ove mere neophodno je prethodno definisanje metodologije za utvrđivanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava<sup>178</sup>.

Strategija svojim ciljevima i merama direktno utiče na promene u finansiranju, kvalitetu i dostupnosti sistema socijalne zaštite, a posredno i na dostupnost i kvalitet zdravstvenog sistema i sistema obrazovanja. U osnovi mera je jednaki pristup svih osetljivih grupa uslugama i pravima socijalne zaštite. Posebna pažnja biće usmerena na mere u kojima se prepliću nadležnosti dva i više sistema (sistem zdravstvene i socijalne zaštite ili sistem obrazovanja i socijalne zaštite ili sva tri sistema) kako bi se uspostavila njihova efikasna saradnja bez preklapanja i nepokrivenih aktivnosti.

## Analiza ekonomskih efekata

Očekivani uticaj na privredu ogleda se u razvoju tržišta usluga socijalne zaštite (u skladu sa utvrđenim pravilima i kriterijumima), bez predviđenih dodatnih troškova za postojeće privredne subjekte, imajući u vidu da Strategija ne predviđa nikakve dodatne namete.

<sup>178</sup> Prema trenutnoj Uredbi o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti (Službeni glasnik RS, broj 18/2016) pravo na namenske transfere utvrđuje se, između ostalog, na osnovu stepena razvijenosti lokalne samouprave, koji je poslednji put utvrđen Uredbom Vlade o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu (Službeni glasnik RS, broj 104/2014).



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

Razvoj pomenutog tržišta mora biti kontrolisan u određenoj meri, s obzirom na prirodu oblasti socijalne zaštite. Ipak, kontrolni mehanizmi predviđeni merama Strategije ni na koji način neće uticati na konkurentnost samih nevladinih organizacija koje će i biti glavni igrači na ovom tržištu.

Primena tehničko-tehnoloških inovacija predviđena je samim merama Strategije (unapređenje softvera i povezivanje centara za socijalni rad međusobno i sa drugim sistemima javne uprave) i doprineće boljoj upotrebi ograničenih resursa i unapređenju kvaliteta rada centara za socijalni rad. U domenu privatnih pružalaca usluga socijalne zaštite svaka inovativnost koja doprinosi podizanju kvaliteta pružene usluge uticaće na konkurentsku prednost datog pružaoca.

Ispunjenje opšteg i posebnih ciljeva Strategije socijalne zaštite vodiće do uspostavljanja socijalne pravde i jednakosti prava svih građana i građanki, socijalne uključenosti, što u krajnjoj liniji vodi do bolje iskorišćenosti svih potencijala društva u cilju uvećanja ukupnog društvenog bogatstva. Preraspodela društvenih resursa biće pravednija i usmerena na najugroženije slojeve stanovništva.

Kvalitet radne snage u oblasti socijalne zaštite biće unapređen kroz sistem formalnog obrazovanja, ali i kroz unapređivanje sistema stručnog usavršavanja uključujući i kroz organizovanje obuka uz posao. Centri za socijalni rad će biti rasterećeni dodatnih, administrativnih poslova i poslova pružanja usluga u cilju podizanja kvaliteta vođenih slučajeva, boljeg kontakta sa zajednicom i razvoja odnosa sa ostalim akterima u sistemu socijalne zaštite.

Pojedine mere u okviru Strategije predviđaju izmene zakonske regulative u pogledu poslovne sposobnosti, što će direktno uticati na prava osoba kojima je poslovna sposobnost delimično ili potpuno oduzeta. Ovim merama njima će se obezbediti pristup tržištu rada. Sa druge strane neophodno je raditi na podizanju svesti i senzitivizaciji poslodavaca, kako bi prisupili zapošljavanju ovih osoba u većoj meri (što je i predviđeno jednom merom u okviru istog posebnog cilja). Drugog uticaja na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih, odnosno poslodavaca, pogotovo u smislu dodatnih finansijskih troškova, nema.

## **Analiza finansijskih efekata**

Sredstva za realizaciju Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine biće obezbeđena u budžetu Republike Srbije i kroz međunarodnu razvojnu pomoć, kako bilateralnu, tako i multilateralnu.

Prilikom definisanja mera izrazito je vođeno računa o fiskalnoj stabilnosti i ograničenju u vidu finansijskih resursa, tako da za implementaciju ove Strategije nije potrebno obezbediti dodatna sredstva iz budžeta Republike Srbije, u odnosu na sredstva koja su već obezbeđena za funkcionisanje sistema socijalne zaštite. Biće izvršena redistribucija postojećih sredstava u cilju ispunjenja predviđenih mera.

Uvođenjem informaciono-komunikacionih tehnologija u praksu sprovođenja socijalne zaštite stanovništva racionalizuje se pristup socijalnoj zaštiti, kako sa aspekta korisnika, tako i sa aspekta stručnog radnika. Sveobuhvatnost informacija o korisnicima i njihovim potrebama, koje će biti na raspolaganju stručnim radnicima na vrlo pristupačan način, ubrzaće se i unaprediće se proces dodeljivanja prava i omogućiće se stručnim radnicima bolji kontakt i veća posvećenost korisniku. Na navedeni način, efikasnijim vođenjem slučaja, dokumentacije i evidencija unapređuje se neposredno obavljanje delatnosti socijalne zaštite od strane socijalnih i stručnih radnika, što uslovljava veći stepen zadovoljstva korisnika pruženom socijalnom zaštitom.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

Takođe, racionalno korišćenje informaciono-komunikacionih tehnologija u sistemu socijalne zaštite, pored unapređenja kvaliteta rada socijalnih i stručnih radnika, omogućava znatne uštede u potrošnom materijalu (manje papira za izveštavanje, jer se znatan broj informacija prenosi direktno, elektronski do nadležnog organa). Deo sredstava za realizaciju predviđenih mera biće obezbeđen iz bespovratnih donatorskih sredstava. Međunarodna donatorska zajednica veoma je aktivna na polju unapređenja sistema socijalne zaštite, pogotovo na lokalnom nivou.

S obzirom da nekoliko godina Republika Srbija nije imala strateški okvir za razvoj socijalne zaštite, u ovoj oblasti je često dolazilo do preklapanja donacija i nedovoljne koordinacije između različitih donatora. Donošenjem ove Strategije Vlada Republike Srbije trasira put daljeg razvoja socijalne zaštite i pruža okvir za bolju sinergiju i iskorišćenost svih finansijskih resursa koji su u službi socijalne zaštite (kako domaćih, tako i međunarodnih). Dodatno, usmerenje se daje i jedinicama lokalne samouprave, koje kroz svoje delovanje i uspostavljanje javno-privatnih partnerstava mogu da animiraju i privredne subjekte sa svojih teritorija da se uključe i obezbede deo finansijskih sredstava za uspostavljanje delotvornijeg sistema socijalne zaštite.

Analiza efekata mera predloženih Strategijom socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine identifikovala je većinom pozitivne direktne, ali i indirektno posledice. Određena predostrožnost mora postojati prilikom razvoja tržišta usluga socijalne zaštite i uključivanja nevladinog sektora kao pružaoca usluga. O ovome je vođeno računa i u okviru strateških mera, predviđene su mere kontrole i nadzora. Negativni efekti mera nisu identifikovani. Biće izvršena redistribucija postojećih sredstava u cilju ispunjenja predviđenih mera, te je Strategija socijalne zaštite budžetski neutralna.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## Pokazatelji za merenje napretka

Ovaj deo Strategije sadrži ključne pokazatelje učinka na nivou ciljeva i mera, kako i kontekstualne pokazatelje koji treba da omogućе merenje i praćenje efikasnosti i efektivnosti sprovođenja javnih politika utvrđenih Strategijom socijalne zaštite.

Osnovu za definisanje osnovnog seta pokazatelja čine socijalni pokazatelji koji su razvijeni na nivou EU i na osnovu kojih zemlje članice EU izveštavaju o stanju u oblasti socijalne zaštite. Evropska unija je tokom vremena razvila značajan set pokazatelja za ocenu i praćenje sistema socijalne zaštite i socijalne sigurnosti u državama članicama EU. S obzirom na potrebu usaglašavanja politika u oblasti socijalne zaštite u Republici Srbiji sa politikama unutar EU, osnovni set pokazatelja Strategije socijalne zaštite se upravo zasniva na pokazateljima Evropske unije.

Pokazatelji za praćenje sprovođenja Strategije socijalne zaštite se baziraju na indikatorima Evropske unije, koji pre svega omogućavaju praćenje obima intervencije i održivosti sistema socijalne zaštite i socijalne sigurnosti, kao i efektivnost socijalnih transfera. Prilikom izrade pokazatelja za merenje napretka u sprovođenju Strategije socijalne zaštite, uzeti su u obzir i pokazatelji koji su obuhvaćeni *ESSPROS klasifikacijom EU (Evropski sistem integrisane statistike socijalne zaštite za razvrstavanje)*, prema kojoj se podela socijalne zaštite u širem smislu<sup>179</sup> vrši na osnovu funkcija/rizika: invaliditet, bolest i zdravstvena zaštita, starost, gubitak izdržavaoca/preživeli izdržavani članovi porodice, porodica/deca, stanovanje i socijalna isključenost neklasifikovana na drugom mestu<sup>180</sup>.

Takođe, Evropska komisija i Evropski parlament su krajem 2017. godine usaglasili i usvojili *Evropski stub socijalnih prava*, koji pored ciljeva daje „pregled socijalnih pokazatelja” kojim se prati ostvareni napredak ovog razvojnog okvira EU. Svrha ovih pokazatelja je praćenje kretanja i uspeha u svim državama, kao i uspostavljanje osnova za političke smernice u okviru evropskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika. Kako bi se u perspektivi razvio sistem koji će biti u stanju da sprovede definisane ciljeve i politike, Strategija socijalne zaštite uzima u obzir pokazatelje definisane u okviru *Evropskog stuba socijalnih prava*.

U predlog indikatora za praćenje sprovođenja Strategije socijalne zaštite uključeni su i relevantni indikatori koji su definisani u okviru *Ciljeva održivog razvoja (COR)*<sup>181</sup> koji na određeni način pružaju informacije o kontekstualnom okviru u kome se sprovodi Strategija ili koji na pružaju direktnu informaciju o napretku u vezi sa sprovođenjem Strategije socijalne zaštite. Srbija je zemlja potpisnica Agende 2030 i u obavezi je da redovno izveštava o ispunjavanju ciljeva i potciljeva održivog razvoja u odnosu na predložene indikatore.

Za potrebe izrade pokazatelja Strategije socijalne zaštite korišćena je Revidirana lista globalnih indikatora *Ciljeva održivog razvoja*<sup>182</sup>. Indikatori *Ciljeva održivog razvoja* treba da budu razvrstani, po potrebi, prema dohotku, polu, starosti, rasi, etničkoj pripadnosti, migratornom statusu, invaliditetu, i geografskoj lokaciji, ili

<sup>179</sup> U Srbiji se pod pojmom socijalna zaštita uobičajeno podrazumeva samo jedan manji deo prava i usluga koji su formulisani Zakonom o socijalnoj zaštiti. Prema ESSPROS-u pojam socijalne zaštite (*social protection*) podrazumeva i obezbeđenje dečije zaštite, penzijsko-invalidske, zdravstvene zaštite i zaštite u slučaju nezaposlenosti.

<sup>180</sup> Eurostat. (2012). *Manual and User Guidelines - the European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)*.

<sup>181</sup> Sustainable Development Goals (SDG)

<sup>182</sup> Kako je navedeno u Aneksu III Izveštaja multi-agencijske i ekspertске grupe za pokazatelje Ciljeva održivog razvoja (E/CN.3/2017/2) i kako je naknadno usvojeno, uključujući doterivanja nekoliko indikatora, na 48. sednici Statističke komisije Ujedinjenih nacija u martu 2017.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

drugim karakteristikama, u skladu sa Osnovnim načelima zvanične statistike (Rezolucija Generalne skupštine 68/261).

Osim toga, u odnosu na predložene ciljeve Strategije socijalne zaštite, definisani su nacionalno specifični pokazatelji, kojim se meri stanje u vezi sa pojedinim izazovima koji nisu u naročitoj meri prisutni u zemljama članicama EU. Ovi pokazatelji pružaju specifične informacije o sprovođenju pojedinih mera Strategije socijalne zaštite.

Prilikom definisanja pokazatelja, posebna je vođeno računa da su indikatori u najvećoj meri međunarodno uporedivi, da za predložene pokazatelje postoje odgovarajući izvori podataka, da je kvalitet podataka za navedene pokazatelje na odgovarajućem nivou, kao i da u administraciji postoje odgovarajući kapaciteti za izveštavanje.

Predloženi pokazatelji smanjenja siromaštva, materijalne deprivacije i nejednakosti razvijeni su u okviru inicijative Vlade Republike Srbije *Praćenje socijalne uključenosti u Republici Srbiji*, koju je sproveo Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (2017)<sup>183</sup>. Pored toga, predloženi indikatori su u značajnoj meri deo sistema izveštavanja Vlade Republike Srbije, kroz izradu nacionalnih izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva i godišnjih programa ekonomskih reformi.

Pokazatelji u oblasti usluga socijalne zaštite razvijani su u okviru više različitih inicijativa. Republički zavod za socijalnu zaštitu (2010) je, uz podršku UNICEF, razvio set primarnih i sekundarnih indikatora po korisničkim grupama (za decu i mlade, odrasle i stare, kao i u domenu neprenosivih usluga – centara za socijalni rad). U okviru projekta mapiranja usluga socijalne zaštite<sup>184</sup> predloženi su indikatori dostupnosti, efikasnosti i kvaliteta za dve najrasprostranjenije usluge socijalne zaštite na lokalnom nivou: pomoć u kući za stare i dnevni boravak za decu i mlade sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom.

Pokazatelji za merenje napretka u procesu sprovođenja Strategije socijalne zaštite obuhvataju nekoliko vrsta pokazatelja: kontekstualni, procesni i ishodni.

## Kontekstualni pokazatelji

Okvir u kome se sprovodi Strategija socijalne zaštite predstavlja osnov za definisanje aktivnosti, njihovog obima, preračunavanja troškova, ali i izračunavanje efektivnosti i efikasnosti. Zbog toga je neophodno da se u procesu sprovođenja Strategije socijalne zaštite posebna pažnja obrati na definisanje kontekstualnih pokazatelja. Pregled kontekstualnih indikatora je relevantan za sprovođenje Strategije socijalne zaštite. Izbor kontekstualnih informacija sadrži set demografskih, makroekonomskih i fiskalnih indikatora koje je važno pratiti u procesu praćenja sprovođenja Strategije socijalne zaštite.

## Procesni (*output*) pokazatelji

Procesni pokazatelji obuhvataju praćenje primene mera i aktivnosti Strategije socijalne zaštite od početka pojedine aktivnosti, preko praćenja konkretnih reformskih tokova (npr. promene u zakonodavnoj sferi...) i

<sup>183</sup> [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/10/Praćenje\\_socijalne\\_uključenosti\\_u\\_Republici\\_Srbiji\\_trece\\_dopunjeno\\_izdanje.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/10/Praćenje_socijalne_uključenosti_u_Republici_Srbiji_trece_dopunjeno_izdanje.pdf)

<sup>184</sup> Matković & Stranjaković, 2016. Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. Beograd [http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2013/11/mapiranje\\_usluga\\_socijalne\\_zastite\\_izvestaj.pdf](http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2013/11/mapiranje_usluga_socijalne_zastite_izvestaj.pdf)



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

praćenja sprovođenja konkretnih projekata i aktivnosti u sklopu Strategije socijalne zaštite, do postizanja neposrednih rezultata aktivnosti. Ovaj set pokazatelja će u najvećoj meri imati značaj za sprovođenje akcionog plana za sprovođenje Strategije socijalne zaštite, pa će pregled ovih pokazatelja detaljnije biti razvijen u okviru akcionog plana Strategije socijalne zaštite. Za potrebe Strategije socijalne zaštite definisani su ključni procesni pokazatelji koji su od značaja za sprovođenje usvojenih politika.

### Ishodni (*outcome*) pokazatelji

Ishodni pokazatelji najdirektnije su vezani za dostizanje definisanih ciljeva Strategije socijalne zaštite. Osnovni skup ishodnih pokazatelja trebalo bi da omogući uvid u efekte primene Strategije socijalne zaštite, kao i nivo i trend kretanja ključnih pokazatelja.

### Izvori podataka

Kao osnovni izvori podataka za potrebe praćenja sprovođenja Strategije socijalne zaštite biće korišćeni relevantni administrativni podaci i redovna statistička istraživanja.

Anketa o prihodima i uslovima života (SILC) predstavlja značajno unapređenje statistike u oblasti životnog standarda i omogućava uporedivost podataka Republike Srbije i zemalja članica EU. Za sveobuhvatno razumevanje položaja najugroženijeg stanovništva koristi se i Anketa o potrošnji domaćinstava (u daljem tekstu: APD). Anketa o radnoj snazi (u daljem tekstu: ARS) daje uvid u osnovna kretanja na tržištu rada prema metodologiji Međunarodne organizacije rada.

Administrativne podatke o socijalnim davanjima i nezaposlenosti prate centri za socijalni rad i Nacionalna služba za zapošljavanje. Vlada RS jednom godišnje usvaja izveštaje o realizaciji nacionalnih akcionih planova zapošljavanja kojim se završava godišnji ciklus planiranja i sprovođenja nacionalne politike zapošljavanja.

Osim toga raspoloživi su i podaci iz vitalne statistike i statistike obrazovanja koje prikupljaju Republički zavod za statistiku (RZS) i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, podaci statistike zdravstva koje prikuplja Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut”, administrativni podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i dr.

Pokazatelji uslova života osetljivih društvenih grupa (Romi, osobe sa invaliditetom, izbegla i raseljena lica i dr.) i dalje nedostaju, budući da najveći broj anketnih istraživanja zbog svojih metodoloških ograničenja nisu u mogućnosti da sa dovoljnom pouzdanošću omoguće zaključivanje o njima. Važno je napomenuti da je sa ovim ograničenjem suočena i evropska statistika i da se u te svrhe koriste posebno osmišljena istraživanja (npr. nacionalno Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji koje sprovode UNICEF i Republički zavod za statistiku).



## Kontekstualni pokazatelji od značaja za sprovođenje Strategije socijalne zaštite

1. Broj stanovnika. Izvor: Vitalna statistika, RZS.
2. Očekivano trajanje života na rođenju i očekivano trajanje života u 65 godini, prema polu. Izvor: Vitalna statistika, RZS.
3. Prosečna starost stanovništva. Izvor: Vitalna statistika, RZS.
4. Odnos mladog i starog stanovništva (broj starih 65 i više godina na 100 lica starosti od 0-14 godina starosti). Izvor: Vitalna statistika, RZS.
5. Starosna struktura stanovništva (Izvor: Vitalna statistika, RZS):
  - i. Udeo dece starosti do 15 godina u ukupnoj populaciji.
  - ii. Udeo lica starih 65 i više godina u ukupnoj populaciji.
  - iii. Udeo lica starih 80 i više godina u ukupnoj populaciji.
6. Stopa ukupnog fertiliteta (ukupan broj živorođene dece na jednu ženu u uslovima fertiliteta po starosti iz godine posmatranja, a zanemarujući smrtnost do kraja fertilnog perioda). Izvor: Vitalna statistika, RZS.
7. Stopa prirodnog priraštaja (razlika između broja rođenih i umrlih na 1.000 stanovnika). Izvor: Vitalna statistika, RZS.
8. Stopa neto migracija (razlika između imigracije i emigracije na 1.000 stanovnika). Izvor: Vitalna statistika, RZS.
9. Bruto domaći proizvod (BDP) – izražen u milionima evra, stopi realnog rasta i po stanovniku (u PPS i RSD). Izvor: Ministarstvo finansija<sup>185</sup>.
10. Konsolidovani deficit/suficit opšte države izražen kao % BDP. Izvor: Ministarstvo finansija<sup>186</sup>.
11. Javni dug (trenutni i projektovani) izražen kao % BDP. Izvor: Ministarstvo finansija<sup>187</sup>.
12. Javni i privatni rashodi za zdravlje – izraženi kao % BDP i udeo javnih rashoda za zdravlje u ukupnim javnim rashodima, po stanovniku (u PPS i RSD). Izvor: Ministarstvo finansija<sup>188</sup>.
13. Javni rashodi za socijalnu zaštitu i socijalnu sigurnost kao % BDP prema ESSPROS klasifikaciji (Izvor: Ministarstvo finansija, MRZBSP)<sup>189</sup>:
  - a. Ukupni rashodi
  - b. Rashodi zasnovani na proveru materijalnog stanja

<sup>185</sup> <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=3>

<sup>186</sup> <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=3>

<sup>187</sup> <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=3>

<sup>188</sup> <http://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en>

<sup>189</sup> Prema ESSPROS metodologiji ukupna izdvajanja za socijalnu zaštitu obuhvataju sve intervencije javnih (državnih) institucija kojima se domaćinstva i pojedinci rasterećuju datog skupa rizika ili potreba (bolest/zdravstvena nega, invaliditet, starost, gubitak izdržavaoca, porodica/deca, nezaposlenost, stanovanje, socijalna isključenost) pod uslovom da ne postoji identična intervencija ili individualni ugovor kojima se obezbeđuje zaštita; Baza podataka dostupna na:

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr\\_exp\\_gdp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_gdp&lang=en)





Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

c. Rashodi koji nisu zasnovani na proveru materijalnog stanja

d. *Prema funkcijama:*

- i. Bolest/zdravstvena nega
- ii. Invaliditet
- iii. Starost
- iv. Preživeli izdržavani članovi porodice
- v. Porodica/deca
- vi. Nezaposlenost
- vii. Stanovanje
- viii. Rashodi namenjeni socijalnom uključivanju

14. Rashodi za socijalnu zaštitu – izraženi kao % BDP, % ukupnih rashoda i po stanovniku (u PPS, RSD).  
Izvor: Ministarstvo finansija, MRZBSP<sup>190</sup>

15. Javni rashodi za obrazovanje – izraženi kao % BDP, % ukupnih javnih rashoda i po stanovniku (u PPS, RSD). Izvor: Ministarstvo finansija, Ministarstvo prosvete.

16. Stopa zaposlenosti – ukupna, prema nivoima obrazovanja, mladih (15-24 godine) i žena. Izvor: ARS, RZS.

17. Stopa neformalne zaposlenosti – ukupna, mladih (15-24 godine) i žena. Izvor: ARS, RZS.

18. Stopa nezaposlenosti – ukupna, mladih (15-24 godine) i žena. Izvor: ARS, RZS.

19. Stopa ekonomske aktivnosti – ukupna, mladih (15-24 godine) i žena. Izvor: ARS, RZS.

20. Stopa dugotrajne nezaposlenosti – ukupna, mladih (15-24 godine) i žena. Izvor: ARS, RZS.

21. Prosečni i medijalni prihod. Definicija: Prosečni i medijalni raspoloživi prihod. Izvor: SILC, RZS. Veza sa Evropskim stubom socijalnih prava.

22. Prosečni i medijalni prihod pre socijalnih transfera. a) Penzije su uključene u socijalne transfere; b) Penzije nisu uključene u socijalne transfere. Definicija: Prosečni i medijalni prihod pre socijalnih transfera. Izvor: SILC, RZS. Veza sa COR<sup>191</sup> 1-1.3.1. i Evropskim stubom socijalnih prava.

23. Lična potrošnja. Definicija: Prosečna lična potrošnja domaćinstava. Izvor: APD, RZS.

24. Potrošnja za hranu i bezalkoholna pića. Definicija: Udeo potrošnje za hranu i bezalkoholna pića u ukupnoj potrošnji domaćinstava. Izvor: APD, RZS.

25. Potrošnja za sopstvene potrebe. Definicija: Udeo potrošnje za sopstvene potrebe u ukupnoj potrošnji domaćinstava. Izvor: APD, RZS.

26. Prosečna zarada. Definicija: Iznos prosečne mesečne neto zarade. Izvor: statistika zarada, RZS. Veza sa

<sup>190</sup> Definisani Zakonom o socijalnoj zaštiti. Ovaj pokazatelj je jedan od nosećih pokazatelja Evropskog stuba socijalnih prava.

<sup>191</sup> Ciljevi održivog razvoja (COR)



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

COR8 – 8.5.1.

27. Prosečna starosna penzija. Definicija: Iznos prosečne mesečne starosne penzije. Izvor: PIO.
28. Gini prema prihodnom konceptu. Definicija: Meri stepen odstupanja raspodele ekvivalentnog raspoloživog dohotka (posle socijalnih transfera) od potpuno jednake raspodele prihoda; vrednost se kreće od 0, kada označava potpunu jednakost svih dohodaka, do 1, kada označava da sav dohodak pripada jednom pojedincu. Izvor: SILC, RZS. Veza sa COR10.
29. Kvartilni odnos (S80/S20) prema prihodnom konceptu. Definicija: Odnos ukupnog dohotka (ili prosečnog dohotka) kvintila u kome se nalazi 20% najbogatijih pojedinaca sa ukupnim dohotkom (ili prosečnim dohotkom) kvintila u kome se nalaze najsiromašnijih 20% stanovništva (pod dohotkom se podrazumeva ekvivalentan raspoloživi dohodak). Izvor: SILC, RZS. Veza sa COR10.
30. Gini prema potrošnom konceptu. Definicija: Meri stepen odstupanja raspodele potrošnje od potpuno jednake raspodele potrošnje; vrednost se kreće od 0, kada označava potpunu jednakost potrošnje, do 1, kada označava da sva potrošnja pripada jednom pojedincu. Izvor: APD, RZS. Veza sa COR10.
31. Kvartilni odnos (S80/S20) prema potrošnom konceptu. Definicija: Odnos ukupne potrošnje (ili prosečne potrošnje) kvintila u kome se nalazi 20% najbogatijih pojedinaca sa ukupnom potrošnjom (ili prosečnom potrošnjom) kvintila u kome se nalaze najsiromašnijih 20% stanovništva. Izvor: APD, RZS. Veza sa COR10.
32. Relativni medijalni jaz rizika siromaštva. Definicija: Udeo medijalnog prihoda lica u riziku siromaštva u vrednosti praga rizika siromaštva. Izvor: SILC, RZS.
33. Zajednički prosperitet. Definicija: Rast (nekorigovanog) realnog raspoloživog dohotka 40% najsiromašnijih domaćinstava u poređenju sa realnim rastom raspoloživog dohotka cele populacije. Izvor: SILC, RZS. Veza sa COR 10.

## Pokazatelji Strategije socijalne zaštite:

### Pokazatelji koji se odnose na posebni cilj Strategije:

**Socijalna zaštita doprinosi smanjenju siromaštva i zadovoljavanju osnovnih potreba i minimalne sigurnosti građana i građanki**

### Pokazatelji siromaštva, materijalne deprivacije i nejednakosti

1. Stopa apsolutnog siromaštva i linija apsolutnog siromaštva. Definicija: Udeo lica čija je potrošnja niža od linije siromaštva u ukupnom stanovništvu usled čega ne mogu da zadovolje osnovne potrebe. Linija apsolutnog siromaštva se utvrđuje na osnovu nutricionističkog minimuma i strukture ostale potrošnje najsiromašnijih domaćinstava. Izvor: APD, RZS. Veza sa COR 1 – 1.2.1.
2. Stopa rizika siromaštva. Definicija: Udeo lica čiji je ekvivalentni dohodak manji od 60% medijane ekvivalentnog dohotka. Izvor: SILC, RZS.



3. Stopa trajnog rizika siromaštva. Definicija: Procenat lica koja su u riziku siromaštva u tekućoj godini i najmanje dve od prethodne tri godine. Izvor: SILC, RZS.
4. Stopa rizika siromaštva ili socijalne isključenosti. Definicija: Udeo populacije koji je u riziku siromaštva posle socijalnih transfera ili izrazito materijalno depriviran ili živi u domaćinstvima sa nultim ili veoma niskim radnim intenzitetom. Izvor: SILC, RZS.
5. Stopa domaćinstava sa niskim intenzitetom rada. Definicija: Udeo lica koja žive u domaćinstvima sa nultim ili veoma niskim radnim intenzitetom<sup>192</sup>. Izvor: SILC, RZS.
6. Stopa materijalne deprivacije. Definicija: Udeo stanovništva koje živi u domaćinstvima kojima nedostaju i ne mogu da priušte najmanje tri od devet stavki materijalne deprivacije<sup>193</sup>. Izvor: SILC, RZS. Veza sa COR1 – 1.2.2.
7. Stopa izrazite materijalne deprivacije. Definicija: stanovništva koje živi u domaćinstvima kojima nedostaju i ne mogu da priušte najmanje četiri od devet stavki materijalne deprivacije<sup>194</sup>. Izvor: SILC, RZS. Veza sa COR1 – 1.2.2.
8. Intenzitet materijalne deprivacije. Definicija: Neponderisani prosek broja stavki (od navedenih devet materijalne deprivacije) koje nedostaju materijalno depriviranoj populaciji. Izvor: SILC, RZS.
9. Konzistentno siromaštvo. Definicija: Populacija u riziku siromaštva i izrazito materijalno deprivirana, ali ne živi u domaćinstvima sa niskim intenzitetom rada. Izvor: SILC, RZS.
10. Subjektivno siromaštvo. Definicija: Udeo stanovništva koje živi u domaćinstvima koja teško ili veoma teško sastavljaju kraj sa krajem. Izvor: SILC, RZS. Veza sa COR1 – 1.2.2.
11. Stopa opterećenosti troškovima stanovanja. Definicija: Procenat stanovništva koje živi u domaćinstvima u kojima ukupni troškovi stanovanja (bez novčane podrške stanovanju) iznose više od 40% ukupnog raspoloživog dohotka domaćinstva (bez novčane podrške stanovanju). Izvor: SILC, RZS. Veza sa COR1 – 1.2.2.
12. Depriviranost u pristupu uslugama. Definicija: Procenat stanovništva koji je izjavio da se suočava sa problemom na pojedinačnim stavkama nemogućnosti pristupa uslugama ili kao procenat stanovništva koji je izjavio da se suočava sa problemom na najmanje dve od četiri stavke. Izvor: SILC, RZS. Veza sa COR1 – 1.2.2.

### Pokazatelji za program novčana socijalna pomoć

1. Opšta stopa obuhvata NSP-om. Definicija: Prosečan mesečni broj pojedinaca u domaćinstvima korisnicima NSP u datoj godini u odnosu na ukupan broj stanovnika. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP; Popis i procene stanovništva, RZS. Veza sa COR1 – 1.3.1.
2. Stopa obuhvata siromašnih. Definicija: Udeo broja pojedinaca korisnika NSP u ukupnom broju siromašnih (po definiciji apsolutnog, relativnog siromaštva i izrazite materijalne deprivacije). Udeo broja

<sup>192</sup> Odrasli rade manje od 20% od ukupnog broja meseci u kojima su mogli da rade tokom referentnog perioda

<sup>193</sup> 1) adekvatno zagrevanje stana; 2) nedelju dana odmora bar jednom godišnje; 3) meso ili ribu u obroku svakog drugog dana; 4) neočekivani trošak; 5) kašnjenje sa plaćanjem rente, rate kredita ili komunalnih usluga; 6) telefon; 7) televizor u boji; 8) mašinu za pranje veša; 9) automobil

<sup>194</sup> 1) adekvatno zagrevanje stana; 2) nedelju dana odmora bar jednom godišnje; 3) meso ili ribu u obroku svakog drugog dana; 4) neočekivani trošak; 5) kašnjenje sa plaćanjem rente, rate kredita ili komunalnih usluga; 6) telefon; 7) televizor u boji; 8) mašinu za pranje veša; 9) automobil



pojedinaца korisnika NSP u najsiromašnijem kvintilu po potrošnji u ukupnom broju pojedinaca u tom kvintilu. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP; SILC, APD, RZS. Veza sa COR1 – 1.3.1.

3. Stopa obuhvata romske populacije NSP-om. Definicija: Udeo broja pojedinaca i domaćinstava korisnika NSP iz podstandardnih romskih naselja u ukupnom broju pojedinaca i domaćinstava iz podstandardnih romskih naselja. Izvor: MICS, UNICEF i RZS. Veza sa COR1 – 1.3.1.
4. Distribucija korisnika prema kvartilima (dohotka i potrošnje). Definicija: Udeo korisnika NSP u određenom kvintilu (po dohotku i po potrošnji) u ukupnom broju korisnika NSP. Izvor: SILC i APD, RZS. Veza sa COR1 – 1.3.1.
5. Rashodi za NSP. Definicija: Ukupni godišnji rashodi za NSP (RSD, % BDP, % budžeta, PPS per capita). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP i RZS, Ministarstvo finansija.
6. Distribucija davanja prema kvartilima. Definicija: Udeo NSP sredstava koja se dodeljuju korisnicima iz određenog kvintila (po dohotku i po potrošnji) u ukupnim NSP rashodima. Izvor: SILC, APD, RZS.
7. Adekvatnost NSP (u odnosu na rizik siromaštva). Definicija: Neto dohodak domaćinstava korisnika NSP koja ostvaruju primanja isključivo od NSP u odnosu na prag rizika siromaštva (%). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP; SILC, RZS.
8. Adekvatnost NSP (u odnosu na liniju apsolutnog siromaštva). Definicija: Prosečni mesečni prihodi domaćinstava koja ostvaruju primanja isključivo od NSP u odnosu na prag (apsolutnog) siromaštva (%). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP i APD, RZS. Veza sa COR1.
9. Odnos NSP i minimalne zarade. Definicija: Odnos prosečnog mesečnog iznosa NSP po domaćinstvu u datoj godini i prosečne minimalne zarade (neto i bruto) u datoj godini, za tri tipa domaćinstva (jednočlano, jednoroditeljsko sa dvoje dece i dve odrasle osobe sa dvoje dece). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP i podaci RZS.

## Pokazatelji za program dečiji dodatak

1. Opšta stopa obuhvata dečijim dodatkom. Definicija: Udeo dece i mladih koji primaju dečiji dodatak u ukupnom broju dece i mladih odgovarajuće starosti; Udeo domaćinstava korisnika dečijeg dodatka u ukupnom broju porodica sa decom (0-25). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP i RZS. Administrativni podaci MRZBSP i Popis, RZS. Veza sa COR1 – 1.3.1.
2. Stopa obuhvata siromašnih dečijim dodatkom. Definicija: a) Udeo dece korisnika u ukupnom broju siromašne dece (po definiciji apsolutnog siromaštva, relativnog siromaštva i izrazite MD); b) Udeo dece korisnika dečijeg dodatka u najsiromašnijem kvintilu po potrošnji u ukupnom broju dece u tom kvintilu. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP; SILC i APD, RZS.
3. Stopa obuhvata romske populacije dečijim dodatkom. Definicija: Udeo dece iz podstandardnih romskih naselja koja primaju dečiji dodatak u ukupnom broju dece iz podstandardnih romskih naselja. Izvor: MICS, UNICEF i RZS. Veza sa COR1 – 1.3.1.
4. Distribucija korisnika dečijeg dodatka prema kvartilima (dohotka i potrošnje). Definicija: Udeo broja korisnika dečijeg dodatka u određenom kvintilu u ukupnom broju korisnika dečijeg dodatka. Izvor: SILC i APD, RZS. Veza sa COR1 – 1.3.1.



5. Rashodi za dečiji dodatak. Definicija: Ukupni godišnji rashodi za program (RSD, % BDP, % budžeta, PPS per capita). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP i RZS, Ministarstvo finansija.
6. Distribucija dečijeg dodatka prema kvartilima (dohotka i potrošnje). Definicija: Udeo sredstava koja se dodeljuju korisnicima iz određenog kvartila (dohotka ili potrošnje) u ukupnim rashodima za program dečijeg dodatka. Izvor: APD i SILC, RZS.
7. Adekvatnost dečijeg dodatka u odnosu na prag siromaštva. Definicija: Prosečni mesečni iznos dečijeg dodatka po detetu u datoj godini u odnosu na odgovarajući deo praga rizika siromaštva i praga apsolutnog siromaštva. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP; SILC i APD, RZS.

### Pokazatelji za program roditeljski dodatak

1. Opšta stopa obuhvata roditeljskim dodatkom. Definicija: a) Udeo dece za koju je započeto ostvarivanje prava na roditeljski dodatak u datoj godini u ukupnom broju živorođene dece te godine; b) Udeo dece iz podstandardnih romskih naselja koja su počela sa ostvarivanjem prava u datoj godini u ukupnom broju živorođene dece u podstandardnim romskim naseljima. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP, Vitalna statistika RZS; MICS, UNICEF i RZS.
2. Nivo rashoda za roditeljski dodatak. Definicija: Ukupan godišnji rashod (RSD, % BDP, % budžeta, PPS per capita). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP, RZS, Ministarstvo finansija.
3. Distribucija roditeljskog dodatka prema kvartilima (dohotka i potrošnje). Definicija: Udeo sredstava koja se dodeljuju korisnicima iz određenog kvartila (dohotka ili potrošnje) u ukupnim rashodima za program roditeljskog dodatka. Izvor: APD i SILC, RZS.

### Pokazatelji za program naknada povodom rođenja deteta

1. Stopa obuhvata naknadom povodom rođenja deteta. Definicija: a) Udeo dece koju su rodile majke korisnice prava na porodiljsko odsustvo u ukupnom broju živorođene dece u datoj godini; b) Udeo dece čiji su roditelji korisnici prava na odsustvo koji koriste pravo kraće od 12 meseci u ukupnom broju živorođene dece u datoj godini. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP, Vitalna statistika RZS.
2. Ukupni rashodi za *Program naknada povodom rođenja deteta*. Definicija: Ukupan godišnji rashod (RSD), % BDP, % budžeta, PPS per capita. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP, RZS, Ministarstvo finansija.
3. Adekvatnost (stopa zamene) *Programa naknada povodom rođenja deteta*. Definicija: Odnos prosečne mesečne bruto naknade po korisniku zaposlenoj ženi i bruto prosečne mesečne zarade (žena) u datoj godini. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP, RZS.



### **Pokazatelji koji se odnose na posebni cilj Strategije:**

**Socijalna zaštita doprinosi smanjivanju socijalne isključenosti građana i građanki i unapređuje njihovo aktivno učešće u društvu, sa akcentom na pružanje podrške (prirodnoj) porodici u riziku i unapređivanju rodne i međugeneracijske solidarnosti**

### **Osnovni pokazatelji dostupnosti usluga na lokalnom nivou**

1. Rasprostranjenost usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou. Definicija: a) Udeo JLS koje pružaju usluge socijalne zaštite u ukupnom broju JLS (%); b) Udeo JLS koje pružaju usluge intenzivne podrške porodici u ukupnom broju JLS (%)<sup>195</sup>. Izvor: Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti JLS (SIPRU i RZSZ).
2. Javni rashodi za usluge socijalne zaštite u mandatu JLS. Definicija: Ukupni javni rashodi za usluge socijalne zaštite u mandatu JLS (RSD, % BDP). Izvor: Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti JLS (SIPRU i RZSZ).

### **Pokazatelji za usluge smeštaja za decu i mlade u mandatu Republike**

1. Stopa obuhvata dece uslugom domskog i porodičnog smeštaja. Definicija: Broj dece (0-17) korisnika domskog i porodičnog smeštaja na 100.000 dece. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP i RZS (popis i procene stanovništva).
2. Stopa deinstitucionalizacije. Definicija: Broj dece i mladih (0-25) korisnika domskog smeštaja u odnosu na broj dece i mladih korisnika porodičnog smeštaja. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP.
3. Rashodi za smeštaj dece i mladih. Definicija: Javni rashodi za smeštaj dece i mladih (RSD, % BDP, PPS po korisniku). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP, Ministarstvo finansija.
4. Kvalitet usluga – ispunjenost minimalnih standarda. Definicija: Udeo dece i mladih korisnika u ustanovama koje poseduju licencu na period od šest godina u ukupnom broju dece i mladih korisnika domskog smeštaja (%). Izvor: MRZBSP
5. Zadovoljstvo korisnika. Definicija: a) Udeo dece i mladih u ustanovama u kojima je sprovedena anketa o zadovoljstvu korisnika u datoj godini u ukupnom broju dece i mladih korisnika domskog smeštaja u datoj godini (%); b) Udeo dece i mladih korisnika koji su zadovoljni pruženim uslugama u ukupnom broju anketiranih korisnika (dece i mladih) u datoj godini (%). Izvor: Izveštaj o radu ustanova za smeštaj RZSZ.

### **Pokazatelji za uslugu pomoć u kući za decu i mlade sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom (0-25)**

1. Stope obuhvata. Definicija: Broj dece i mladih sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom korisnika pomoći u kući na 100.000 dece i mladih (0-25). Izvor: Mapiranje RZSZ.

<sup>195</sup> Grupa usluga (dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalni život, usluge smeštaja, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge)



2. Specifične stope obuhvata. Definicija: Broj ekvivalentnih korisnika (po modelu pružanja usluge deset sati nedeljno) na 100.000 dece i mladih (0-25). Izvor: Mapiranje RZSZ.
3. Rashodi za uslugu pomoć u kući (PUK). Definicija: Javni rashodi za uslugu u datoj godini (RSD, % BDP). Izvor: Mapiranje RZSZ.
4. Efikasnost usluge PUK. Definicija: Jedinični troškovi po satu pružene usluge u datoj godini (RSD). Izvor: Mapiranje RZSZ.
5. Kvalitet usluge PUK. Definicija: Udeo korisnika koji koriste uslugu pružaoca koji poseduju licencu na period od šest godina u ukupnom broju korisnika (%). Izvor: Mapiranje RZSZ.

### **Pokazatelji za uslugu dnevni boravak za decu i mlade sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom (0-25)**

1. Dostupnost usluge. Definicija: Broj korisnika i ekvivalentnih korisnika (po modelu pružanja usluge osam sati dnevno) na 100.000 dece i mladih (0-25). Izvor: Mapiranje RZSZ.
2. Rashodi za uslugu. Definicija: Javni rashodi za uslugu u datoj godini (RSD, % BDP). Izvor: Mapiranje RZSZ.
3. Kvalitet usluge: Definicija: Udeo dece i mladih sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom koji koriste uslugu pružaoca koji poseduju licencu na period od šest godina u ukupnom broju korisnika usluge (%). Izvor: Mapiranje RZSZ.

### **Pokazatelji za sistem dugotrajne nege<sup>196</sup>**

1. Samoprocena ograničenja u obavljanju svakodnevnih aktivnosti. Definicija: Udeo lica koja procenjuju da se suočavaju sa ograničenjima ili sa velikim ograničenjima u obavljanju svakodnevnih aktivnosti. Izvor: SILC.
2. Obuhvat stanovništva novčanim davanjima i naknadom za pomoć i negu drugog lica. Definicija: Udeo korisnika davanja i naknade za negu i pomoć drugog lica u ukupnom broju stanovnika u datoj godini. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP i PIO fond, podaci RZS
3. Distribucija korisnika novčanih davanja i naknade za pomoć i negu drugog lica prema kvintilima (dohotka). Definicija: Udeo korisnika naknade i davanja koji pripadaju određenom kvintilu u ukupnom broju korisnika (%). Izvor: SILC
4. Rashodi za DTN. Definicija<sup>197</sup>: Ukupni godišnji javni rashodi za DTN (RSD, % BDP, % budžeta, PPS per capita) u datoj godini i projekcija do 2060. Godine. Izvor: Administrativni podaci MRZBSP i RZS, Ministarstvo.
5. Distribucija davanja za DTN prema kvintilima (dohotka). Definicija: Udeo sredstava koja se dodeljuju korisnicima koji pripadaju određenom kvintilu (dohotka) u ukupnim rashodima. Izvor: SILC.

<sup>196</sup> Pokazatelji programa DTN davanja i usluga koji su definisani Zakonom o socijalnoj zaštiti i Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju: naknada za pomoć i negu drugog lica, dodatak i uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, usluge smeštaja za stare i odrasle osobe sa invaliditetom (OSI) i pomoć u kući za stara lica. Od navedenih socijalnih transfera jedino je pomoć u kući u mandatu lokalnih samouprava.

<sup>197</sup> Input za EU indikator: Projekcija javnih rashoda za DTN kao % BDP



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

6. Adekvatnost DTN. Definicija: Odnos prosečnog mesečnog iznosa uvećanog dodatka po korisniku u datoj godini i prosečne minimalne zarade (bruto) u datoj godini. Izvor: Administrativni podaci MRZBS, podaci RZS.

### **Pokazatelji za usluge domskog i porodičnog smeštaja za stare i OSI**

1. Dostupnost domskog smeštaja za stare. Definicija: Udeo starih (65+) korisnika domskog smeštaja (u javnoj i privatnoj svojini) u ukupnom broju starih (65+). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP i RZS (popis i procene stanovništva), RZSZ.
2. Obuhvat odraslih domskim smeštajem. Definicija: Broj odraslih sa invaliditetom (26-64) korisnika domskog smeštaja na 100.000 stanovnika (26-64). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP i RZS.
3. Dostupnost porodičnog smeštaja za stare i odrasle. Definicija: Broj odraslih sa invaliditetom (25-64) i starih korisnika porodičnog smeštaja na 100.000 stanovnika (25+). Izvor: Administrativni podaci MRZBS i RZS (popis i procene stanovništva)
4. Javni rashodi za smeštaj starih i odraslih. Definicija: Javni rashodi za smeštaj starih i odraslih (RSD, rashodi po korisniku, % BDP). Izvor: Administrativni podaci MRZBSP, Ministarstvo finansija.
5. Kvalitet usluge smeštaja za stare i odrasle. Definicija: Udeo korisnika smeštenih u ustanove koje poseduju licencu na period od šest godina u ukupnom broju korisnika. Izvor: MRZBSP (Republički zavod za socijalnu zaštitu).
6. Kontrolni mehanizmi smeštaj za stare i odrasle. Definicija: Udeo korisnika u ustanovama u kojima je obavljen inspeksijski i stručni nadzor u toku godine u ukupnom broju korisnika. Izvor: MRZBSP.
7. Izloženost nasilju starijih i odraslih u smeštaju. Definicija: Udeo korisnika domskog i porodičnog smeštaja koji su izloženi nasilju u datoj godini (%). Izvor: CSPU i Izveštaji RZSZ

### **Pokazatelji za uslugu pomoć u kući za starije (65+)**

1. Dostupnost usluge pomoć u kući za stare. Definicija: Udeo starijih (65+) korisnika usluge pomoć u kući u ukupnom broju starih (65+) (%). Izvor: Mapiranje RZSZ.
2. Rashodi za uslugu pomoću kući za starije. Definicija: a) Javni rashodi za uslugu pomoć u kući u datoj godini (RSD, % BDP); b) Udeo javnih rashoda za uslugu pomoć u kući u pojedinim JLS u odnosu na rashode lokalnih budžeta u datoj godini (%); c) Javni rashodi za uslugu u datoj JLS po stanovniku u datoj godini (RSD); d) Jedinični troškovi po satu pružene usluge u datoj godini (RSD). Izvor: Mapiranje RZSZ.
3. Kvalitet usluge PUK za starije. Definicija: Udeo korisnika koji su zadovoljni pruženim uslugama u ukupnom broju anketiranih korisnika u datoj godini. Izvor: Mapiranje RZSZ.





Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

### **Pokazatelji koji se odnose na posebni cilj Strategije:**

**Unapređivanje dobrog upravljanja u sistemu socijalne zaštite kroz izgradnju integrativnog, delotvornog i efikasnog sistema socijalne zaštite, unapređivanje sistema upravljanja i koordinacije i jačanje kontrolnih i regulatornih mehanizama, monitoringa i evaluacije**

Ovaj posebni cilj Strategije socijalne zaštite se odnosi na unapređivanje dobrog upravljanja, jačanje institucionalnog okvira i izgradnje kapaciteta u sistemu socijalne zaštite. Predloženi pokazatelji su u velikoj meri procesni i, u najvećem broju slučajeva, oni su prvi put definisani u okviru ove Strategije socijalne zaštite i do sada se u najvećem broju slučajeva nisu koristili niti merili. Vlada Republike Srbije i MRZBSP su se ovde vodili ocenom OECD-a da će "ono što ne merimo biti zanemareno, kao da problem i ne postoji".

Kako bi osigurali kvalitetno praćenje ovih pokazatelja, Zavod za socijalnu zaštitu će u toku prve godine sprovođenja Strategije socijalne zaštite sprovesti posebnu analizu koja će preciznije definisati okvir za praćenje posebno ovog cilja Strategije socijalne zaštite (preciziranje definicija pokazatelja, nadležnosti za njihovo praćenje, osnovnih (baznih) vrednosti, kao i izvora verifikacije).

### **Pokazatelji dobrog upravljanja u sistemu socijalne zaštite**

1. Postojanje i funkcionalnost integrisanog informacionog sistema u socijalnoj zaštiti.
2. Postojanje i kvalitet sistema evidencija, praćenja i razmene informacija sistema socijalne zaštite sa drugim sistemima.
3. Broj, efektivnost i efikasnost institucionalnih mehanizama i programa saradnje sistema socijalne zaštite sa drugim sistemima.
4. Kvalitet sprovođenja sistema odgovornosti u pružanju socijalne zaštite (na lokalnom, pokrajinskom i na nacionalnom nivou).
5. Postojanje testa opterećenja za upravljanje Evropskim socijalnim fondom.
6. Postojanje nacionalnog plana (*roadmap*) za pripremu sistema socijalne zaštite za upravljanje Evropskim socijalnim fondom.
7. Jačina institucionalnih kapaciteta za sprovođenje mera, praćenje sprovođenja, reviziju i kontrolu mera u okviru budućeg Evropskog socijalnog fonda.
8. Kvalitet primarnog obrazovanja u socijalnoj zaštiti.
9. Postojanje i kvalitet eksterne supervizije u sistemu socijalne zaštite.
10. Broj zaposlenih stručnih radnika i saradnika u CSR.
11. Prosečno vreme rada voditelja slučaja u CSR po korisniku.
12. Postojanje stručnih saradnika ili para-profesionalaca u sistemu socijalne zaštite.
13. Postojanje analize delotvornosti i efikasnosti mehanizma *voditelja slučaja*.
14. Efektivnost i efikasnost sistema kontrole kvaliteta u socijalnoj zaštiti.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

15. Broj zaposlenih i kvalitet rada inspeksijske službe u socijalnoj zaštiti na nacionalnom nivou, kao i kod službi koje inspeksijski nadzor vrše kao poverene poslove.
16. Postojanje sugerisane zvanične cene usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava – po korisniku i za minimalni standard kvaliteta usluge.
17. Efektivnost i efikasnost finansiranja specijalizovanih usluga socijalne zaštite iz Budžeta Republike Srbije.
18. Broj usvojenih lokalnih strategija socijalne zaštite.
19. Postojanje zvaničnih trogodišnjih izveštaja o sprovođenju Strategije socijalne zaštite i godišnjih Izveštaja o socijalnoj zaštiti, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

## Okvir i plan za praćenje sprovođenja Strategije

Ovaj deo Strategije sadrži institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja Strategije, vrednovanje učinka i izveštavanje o sprovedenim merama, postignutim ciljevima i učincima javnih politika koje se utvrđuju ili razrađuju Strategijom.

Odgovornost za koordinaciju i nadzor nad realizacijom iz aktivnosti iz Strategije socijalne zaštite 2019-2025 ima Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja. Odgovornost za sprovođenje pojedinačnih ciljeva i mera imaju sve institucije i organizacije koje imaju nadležnost za sprovođenje pojedinačnih mera definisanih Strategijom socijalne zaštite.

Osnovni mehanizmi sistema za praćenje sprovođenja Strategije socijalne zaštite čine postojeći mehanizmi za izveštavanje i evaluaciju koji funkcionišu unutar sistema Vlade Republike Srbije. S tim u vezi, kalendar praćenja, izveštavanja i evaluacije Strategije socijalne zaštite će biti prilagođen postojećem sistemu za praćenje i evaluaciju na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Dodatno, sprovođenje mera i aktivnosti Strategije prati se u skladu sa instrumentima koji su određeni samom Strategijom socijalne zaštite, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu.

Svi redovni instrumenti praćenja i izveštavanja Vlade će u najvećoj meri biti upotrebljeni i za proces praćenja i izveštavanja u procesu sprovođenja Strategije socijalne zaštite. Ovo se prevashodno odnosi na redovne godišnje i višegodišnje procese praćenja i izveštavanja Vlade Republike Srbije, uključujući i izveštavanje koje Vlada preduzima u procesu evropskih integracija.

Informacije o primeni Strategije socijalne zaštite, Ministarstvo nadležno za pitanja socijalne zaštite će pripremati za godišnji Izveštaja o radu Vlade (najkasnije do 1. maja tekuće godine za prethodnu godinu), Godišnji izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade (najkasnije do 1. aprila tekuće godine za prethodnu godinu), prilog Vlade Republike Srbije za izradu Izveštaja o napretku (uobičajeno dva puta godišnje), priprema nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva (uobičajeno svake dve do tri godine).

Za uspešnu primenu mera i programa definisanih Strategijom socijalne zaštite neophodno je da se sprovede redovne evaluacije različitih mera. Za realizaciju evaluacija mera i programa Strategije socijalne zaštite neophodna je podrška EU i međunarodnih razvojnih partnera, kao i uključivanje lokalnih eksperata u proces evaluacije. Ministarstvo nadležno za pitanja socijalne zaštite će, po potrebi, inicirati sprovođenje analiza uticaja politika i mera usvojenih u okviru Strategije socijalne zaštite, kako bi se ocenila relevantnost, efikasnost, efektivnost i održivost javne politike (Zakon o planskom sistemu, član 40).

Praćenje i izveštavanje o sprovođenju mera predviđenih Strategijom socijalne zaštite, a koje budu finansirane iz pretpristupnih fondova EU, realizovaće se kroz nacionalni sistem praćenja koji je uspostavljen na principu zajedničkih odbora za praćenje između Evropske komisije i Republike Srbije. Finansiranje intervencija kroz pretpristupne fondove EU koji budu programirani na osnovu ciljeva i mera Strategije socijalne zaštite, biće praćeni u okviru odbora za praćenje za sektor Razvoj ljudskih resursa i društveni razvoj.



Ministarstvo za rad,  
zapošljavanje, boračka  
i socijalna pitanja



EU podrška  
socijalnoj zaštiti  
u Srbiji



Projekat finansira  
Evropska unija

Evropska komisija će pratiti primenu Strategije socijalne zaštite na godišnjem nivou kroz Izveštaj o napretku Srbije u procesu evropske integracije, koji se objavljuje početkom tekuće godine za prethodnu godinu. Ministarstvo za evropske integracije na godišnjem nivou priprema priloge za Izveštaj o napretku, koji objedinjuju informacije o sprovođenju ključnih reformi u prethodnom periodu, pa će sprovođenje mera predviđenih Strategijom socijalne zaštite biti sastavni deo izveštaja prema Evropskoj komisiji. Takođe, pojedini ciljevi i mere predviđene Strategijom socijalne zaštite koje budu integrisani u Program ekonomskih reformi na godišnjem nivou će biti evaluirani.

Prvi Akcioni plan za primenu Strategije socijalne zaštite će biti podnet najkasnije 90 dana od dana usvajanja Strategije socijalne zaštite. Akcioni plan se donosi za period od tri godine i biće redovno zamenjen novim akcionim planom koji će biti razvijen nakon tri godine, za novi trogodišnji period. Naredni akcioni plan će biti pripremljen tri godine nakon usvajanja Strategije socijalne zaštite, odnosno u procesu izrade trogodišnjeg Izveštaja o sprovođenju Strategije socijalne zaštite. U slučaju potrebe, akcioni plan će biti revidiran i ranije, u skladu sa rezultatima praćenja sprovođenja i rezultatima *ex-post* analiza efekata Strategije socijalne zaštite.

U skladu sa Zakonom o planskom sistemu (član 42) nadležno Ministarstvo za pitanja socijalne zaštite će na godišnjem nivou, do 15. marta tekuće godine pripremiti godišnji izveštaj o socijalnoj zaštiti u kome će dati pregled sprovođenja svojih srednjoročnih planova za prethodnu fiskalnu godinu, uključujući i Strategiju socijalne zaštite. Godišnji Izveštaj Ministarstva nadležnost za pitanja socijalne zaštite će sadržati informacije i podatke o napretku i rezultatima sprovođenja aktivnosti i mera iz Strategije socijalne zaštite u prethodnom periodu.

Sveobuhvatni Izveštaj o sprovođenju Strategije socijalne zaštite će biti pripremljen po isteku treće kalendarske godine od dana usvajanja Strategije socijalne zaštite, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu. Ministarstvo nadležno za pitanja socijalne zaštite je odgovorno za izradu trogodišnjeg izveštaja o napretku u vezi sa sprovođenjem Strategije socijalne zaštite.

Završni izveštaj o sprovođenju Strategije socijalne zaštite će biti podnet najkasnije šest meseci nakon isteka primene Strategije, odnosno zajedno sa dokumentom javne politike kojim se zamenjuje Strategija socijalne zaštite, ukoliko se podnosi Vladi na usvajanje pre isteka tog roka (u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, član 43).

Uspeh Strategije socijalne zaštite u dobroj meri zavisi i od efikasnog i aktivnog uključivanja civilnog društva, lokalnih zajednica i ugroženih grupa na koje se Strategija i odnosi u proces primene i praćenja Strategije. Ministarstvo nadležno za pitanja socijalne zaštite će, u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, pokrenuti Platformu za praćenje sprovođenja Strategije socijalne zaštite. Ova Platforma treba da unapredi dijalog i partnerske odnose između vladinog i nevladinog sektora u okviru šireg procesa reformi u oblasti socijalne zaštite. Cilj Platforme za praćenje sprovođenja Strategije socijalne zaštite je uspostavljanje delotvornog dijaloga vladinih institucija, na nacionalnom i lokalnom nivou, sa organizacijama civilnog društva u vezi sa sprovođenjem Strategije socijalne zaštite. Za sprovođenje ove inicijative Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom će se obratiti za podršku međunarodnim razvojnim partnerima.