*Ex post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите

Јануар, 2021

**Садржај**

[Резиме 4](#_Toc59906259)

[1. Увод 11](#_Toc59906260)

[1.1. Методи и извори прикупљања података 11](#_Toc59906261)

[1.2. Општи контекст 12](#_Toc59906262)

[2. Циљеви, принципи и стратешки правци развоја социјалне заштите 16](#_Toc59906263)

[3. Анализа кључних индикатора 18](#_Toc59906264)

[3.1. Изградња нове политике и законодавне активности 18](#_Toc59906265)

[3.2. Децентрализација система социјалне заштите 23](#_Toc59906266)

[3.2.1. Подела надлежности и финансирање услуга 26](#_Toc59906267)

[3.2.2. Планирање и развој услуга социјалне заштите на локалном нивоу 31](#_Toc59906268)

[3.2.3. Плурализам пружалаца услуга 34](#_Toc59906269)

[3.2.4. Деинституционализација 39](#_Toc59906270)

[3.2.4.1. Услуге за подршку породици (family support services) 40](#_Toc59906271)

[3.2.4.2. Услуге обезбеђивања замене за породицу (family substitute services) 45](#_Toc59906272)

[3.3. Обезбеђивање ефикасније материјалне подршке 53](#_Toc59906273)

[3.3.1. Социјална давања у надлежности Републике Србије 54](#_Toc59906274)

[3.3.2. Социјална давања у надлежности јединица локалне самоуправе 66](#_Toc59906275)

[3.4. Систем квалитета у социјалној заштити 71](#_Toc59906276)

[4. Закључци и препоруке 88](#_Toc59906277)

[4.1. Изградња нове политике и законодавне активности 88](#_Toc59906278)

[4.2. Децентрализација система социјалне заштите 89](#_Toc59906279)

[4.3. Обезбеђивање ефикасније материјалне подршке 96](#_Toc59906280)

[4.4. Систем квалитета у социјалној заштити 101](#_Toc59906281)

[5. Анекс 103](#_Toc59906282)

[5.1. Табеле 103](#_Toc59906283)

[5.2. Графикони 113](#_Toc59906284)

# Резиме

Стратегија развоја социјалне заштите усвојена је 2005. године и представља интегрални део процеса реформи у друштву након политичких промена 2000. године. Основни циљ стратегије био је ***развијање интегралне социјалне заштите*** *у којој социјални актери на најефикаснији начин користе постојеће и развијају нове ресурсе путем* ***унапређења заштите сиромашних*** *и* ***развијања мреже разноврсних и квалитетних услуга у заједници.***

Имајући у виду да је тадашњи систем, који је почивао на Закону о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана из 1991. године, био централизован, да су доминантно обезбеђиване услуге институционалног типа, као и слабу укљученост цивилног сектора, основне компоненте реформе можемо подвести под деинституционализацију, децентрализацију и демократизацију услуга социјалне заштите.

Поред реформи сектора услуга, Стратегија је усмерена и на унапређење заштите сиромашних кроз различите врсте материјалних помоћи које имају за циљ да обезбеде егзистенцијални минимум сваком лицу и сузбију последице сиромаштва и социјалне искључености.

Ова анализа представља преглед стања у Републици Србији у погледу законодавних реформи, спроведених активности у циљу смањења притиска на смештај у установе, јачања подршке породице и живота у природном окружењу, укључивања недржавног сектора у круг пружалаца услуга социјалне заштите, стварања ефикаснијег система материјалне помоћи и увођења система квалитета у социјалну заштиту. Током анализе руководили смо се стратешким правцима и циљевима наведеним у Стратегији. Циљ анализе је да укаже докле се стигло са имплементацијом стратешким праваца, као и у ком степену су наведени циљеви остварени у протеклом периоду. Фокус анализе је усмерен на евалуацију следећих стратешких праваца и циљева.

Стратешки правци развоја социјалне заштитите:

* Изградња нове политике и законодавне активности;
* Децентрализација система социјалне заштите;
* Обезбеђивање ефикаснијих материјалних услуга у социјалној заштити;
* Обезбеђивање квалитетних услуга у социјалној заштити;
* Јачање професионалних капацитета запослених у социјалној заштити.

Циљеви развоја социјалне заштите:

* Унапређење заштите сиромашних;
* Развијање мреже услуга у заједници.

**Кључни налази и препоруке:**

* За већину мера и активности предвиђених Стратегијом развоја социјалне заштите рокови нису испоштовани. Наиме, Стратегијом је предвиђено да све мере и активности буду извршене до краја 2009. године, док су главне промене, услед субјективних и објективних околности, уследиле након доношења новог Закона о социјалној заштити 2011. године.
* Изградња нове политике и законодавне активности текла је споро. Нови Закон којим је потврђен правац реформи наведен у Стратегији развоја социјалне заштите (2005) и обезбеђена одрживост стратешких праваца кроз законске одредбе, усвојен је тек шест година након доношења Стратегије, а већина подзаконских аката још две године касније.
* Кључне промене уведене Законом о социјалној заштити из 2011. године могу се сажети на следећи начин:

1) уместо система права у социјалној заштити нови концепт подразумева систем услуга;

2) уместо система државних установа уведен је плурализам пружалаца услуга који ће допринети развоју услуга у заједници;

3) уместо погледа на корисника као странку, развија се партнерски и партиципативни приступ са корисником који је у фокусу система.

4) уведен је систем акредитације и лиценцирања који треба да обезбедити квалитете услуге доступне свим корисничким групама.

* **У наредном периоду треба радити на усвајању докумената која се већ дужи период налазе у форми нацрта и донети подзаконске акте који би ближе уредили области које су актуелном регулативом остале недефинисане.**
* На основу расположивих података може се закључити да су изостали очекивани ефекти у погледу децентрализације социјалне заштите. У новом Закону о социјалној заштити из 2011. године наведени су сви битни елементи у погледу надлежности сва три нивоа власти, као и механизми за обезбеђивање додатних средстава са републичког нивоа оним општинама и градовима који нису у могућности да сами обезбеде довољна средства. Ипак, очекивани ефекти децентрализације у овој области не могу се сматрати репрезентативним. Према расположивим подацима, узроци се пре могу потражити у неодлучности за примену одређених одредаба закона, него у самом тексту овог прописа.
* Јединице локалне самоуправе скоро да нису предузеле активности у планском управљању социјалном заштитом на локалном нивоу. Интегрални приступ у идентификовању потреба и планирању услуга у заједници је изостао.
* Код услуга у надлежности ЈЛС евидентиран је благи раст броја пружалаца услуга у периоду од 2012. до 2018. године. У погледу структуре пружалаца према сектору оснивача у протеклим годинама бележи се континуирано смањење удела пружалаца из јавног сектора и повеће броја пружалаца из приватног и цивилног сектора. Ипак, у 2018. години и даље је у предности био државни сектор.
* Највећи раст броја пружалаца услуга из приватног сектора бележи услуга домског смештаја за одрасла и стара лица. Уједно то је и једна услуга која функционише по правим тржишним принципима. То се огледа и у чињеници да се већина приватних домова налази на територији Београда, што је у супротности са начелом доступности услуга.
* У погледу распрострањености треба истаћи да и даље постоје ЈЛС које нису обезбедиле ни једну од услуга социјалне заштите из њихове надлежности. Након 13 година од доношења Стратегије (2005) и 7 година од усвајања Закона (2011) у чак осам ЈЛС није обезбеђена ни једна од локалних услуга социјале заштите. Увођењем наменских трансфера евидентиран је раст средстава која се издвајају за услуге социјалне заштите у надлежности локалних власти (у 2018. је издвојено милијарду динара више у односу на 2015. годину). Међутим, пораст средстава није довео до тога да се у свим локалним самоуправама обезбеди бар једна услуга социјалне заштите. Напротив, већина услуга бележи пад, како у погледу броја корисника, тако и у погледу броја локалних самоуправа у којима су доступне.
* Наменски трансфер довео је до тога да одређене ЈЛС значајно смање или престану са улагањем средстава из локалних буџета у 2018. године, иако су током 2015. године то чиниле, што је у супротности са сврхом овог концепта.
* Налази анализе указују да је процес деинституционализације био далеко успешнији у погледу деце него у популацији одраслих и старих лица. У ситуацији ограничених ресурса, процес деинституционализације, као један од основих реформских процеса у систему социјалне заштите Републике Србије, прво је обухватио децу и младе. Пред установама у којима је овај процес изостао налазе се велики изазови у виду даљег планирања и спровођења овог процеса.
* Заштитна одраслих и старих лица пружена је подједнако кроз услуге домског смештаја и кроз услуге у заједници (пре свега кроз најзаступљенију услугу помоћ у кући за стара и одрасла лица). Међутим, капацитети и територијална покривеност ових услуга су и даље неадекватни и далеко испод капацитета европских земаља.
* Заштита особа са инвалидитетом је доминантно обезбеђена кроз услугу домског смештаја. Ове установе карактеришу мале осцилације, како у погледу укупног броја, тако и у погледу нових корисника што указује да већина корисника трајно остаје у њима. Број корисника у многим установама је већи од законски дефинисаног максимума. У 2018. години од укупно 16 анализираних установа само је пет испунило услов у погледу броја корисника.
* Највећем броју деце и младих подршка је пружена кроз породични смештај. У контексту деинституционализације овде су забележени значајни помаци, па се Србија може похвалити једном од најнижих стопа институционалног смештаја деце у Европи. Међутим, треба указати и на одређене недостатке. Још увек има деце млађе од три године на смештају у установама. Велики број деце и младих који је остао у домовима (79%) у њима борави дуже од 10 година. Такође, у овим установама је веома неповољна старосна структура. Удео лица старијих од 26 година, који према прописима не припадају наведеној групи установа је чак 42%.
* Центри за породични смешај и усвојење пружају подршку само за половину хранитељских породица и њихових корисника.
* Повећање броја деце којима је потребна услуга смештаја. Раскорак између смањења броја деце у укупној популацији и све већег броја деце у систему социјалне заштите указује на низак ниво подршке породицама и недостатак адекватних интегративних услуга.
* Разноврсност услуга се није значајније мењала у протеклој деценији. Иако је систем у основи постављен као отворен и омогућава увођење нових услуга, ове могућности су слабо коришћене. Могућност увођења нових услуга предвиђена Законом у пракси није ближе разрађена, већ је остала као опште опредељење система. Са друге стране, ни већ стандардизоване услуге нису доступне у значајном делу Републике Србије, те и не чуди што нису предузимане иницијативе за увођење нових услуга. Поред тога, нестабилно финансирање свакако представља једану од највећих препрека, како за одрживост постојећих, тако и за увођење нових услуга. Такође, мапирање потреба становништва је развијено у јаком малом броју локалних самоуправа. **У ситуацији ограничених средстава и недовољно развијених услуга када се могу задовољити потребе само одређеног броја најугроженијих, адекватно формулисање приоритета посебно добија на важности. Ову тему треба додатно разрадити у будућем развоју јавних политика.**
* **Треба спровести детаљнију евалуацију наменских трансфера и утврдити да ли овај вид подршке доприноси развоју услуга на локалном нивоу или доводити до пасивности локалних самоуправа које се превасходно ослањају на ова средства.**
* **Треба повећати доступност услуге домског смештаја за стара и одрасла лица, пре свега у ЈЛС изван Београда.**
* **Установама за смештај одраслих и старих особа са телесним, интелектуалним или менталним тешкоћама неопходна је системска подршка у процесу усклађивања са важећим минималним структуралним стандардима ( пре свега, у погледу капацитета и броја корисника у једној соби). Стална висока попуњеност капацитета отежава или готово онемогућава брже усклађивање са прописаним стандардима.**
* **Треба јачати капацитете за пружање услуга у заједници које превенирају смештај корисника у установу и услуга које пружају подршку породици у кризи.**
* **Треба пружити подршку ЈЛС у мапирању потреба становништва на њиховој територији како би се адекватно формулисали приоритети и обезбедиле услуге за најугроженија лица.**
* Најзначајнија давања усмерена на социјалну и дечју заштиту у надлежности Републике Србије су новчана социјална помоћ и дечији додатак. Ова два програма карактерише добра таргетираност у смислу вертикалне ефикасности, али низак обухват и ниски износи помоћи који су недовољни за задовољавање основних животних потреба.
* Општа стопа обухвата правом на НСП се није значајније мењала током претходних година, али се драстично повећала у односу на период пре законских измена 2011. године. Право на новчану социјалну помоћ у 2017. години остварило је нешто више од 104 хиљаде домаћинстава, односно нешто више од 260 хиљада појединаца (3,7% укупног броја становника). Анализа старосне структуре указује на натпропорционално учешће деце (36,3%, у односу на 17,3% у укупној популацији) и исподпросечну заступљеност старих 65 и више година (5,6%, у односу на 19,5%).
* Низак обухват правом на НСП може се објаснити, између осталог, ниским приходним цензусом, који је за појединца за трећину нижи од прага апсолутног сиромаштва, земљишним цензусом, као и обавезом потенцијалног корисника да код надлежног суда покрене поступак утврђивања обавезе издржавања од сродника. Недовољна информисаност и компликоване административне процедуре представљају додатну препреку приликом аплицирања за помоћ за мање образоване и најсиромашније.
* Према подацима Државне ревизорске институције, у периоду од 2016. до 2018. године надлежни органи су извршили ревизију решења о праву на НСП само код четири центра за социјални рад (од укупно 140 ЦСР) и прегледали 114 предмета од којих је 92% било поништено и враћено на поновно одлучивање. Утврђено је да Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова у периоду од 2016-2018. године није вршио ревизију решења, као ни Градска управа града Београда.
* Дечији додатак је у 2017. години остварило нешто више од 342 хиљаде деце и младих у Републици Србији, од којих око 72 хиљаде добија увећани износ. Стопа обухвата деце (0-18) је износила 21% и постепено се смањивала од 2014. године када је износила 23,6%. Програм дечијег додатка карактерише добра таргетираност уз извесно погоршање у периоду од 2013-2016. године.
* Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи донета 2014. године била је предмет спорења и бројних критика. Треба отклонити недоумице у примени Уредбе. **У наредном периоду треба:** 
  1. **преиспитати Уредбу о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи у циљу отклањања дилема у примени,**
  2. **изменити Уредбу како би се отклоне недоумице у вези с њеном уставношћу и**
  3. **донети упутство о примени Уредбе како би се постигао делотворнији и уједначенији рад центара за социјални рад.**
* **Како би се повећао обухват правом на НПС треба радити на релаксирању горенаведених критеријума и процедура.**
* **Ревизију решења о праву на НСП треба спроводити чешће и у већем обиму.**
* **Повећање обухвата програмом дечијег додатка без промене критеријума за додељивање овог права може се очекивати уколико се у Републици Србији уведе обавезно средњошколско образовање.**
* **Како би се унапредио систем социјалне и дечје заштите у Републици Србији неопходно је унапређивати услуге процене и планирања, јачати капацитете ЦСР и интегралну и међусекторску сарадњу како би се на адекватан начин целовито сагледале и решавале потребе и проблеми корисника.** У протеклим годинама нису остварени значајнији резултати у овом пољу.
* Током 2018. године по први пут је спроведено истраживање материјалне подршке у надлежности ЈЛС. Укупни расходи за материјалну подршку у надлежности ЈЛС током 2018. години износили су приближно 7,3 милијарде динара (0,14% БПД). У односу на услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС (3,65 милијарди динара), наведени расходи су двоструко већи. Половина укупних расхода је искоришћена у три највећа града у Републици Србији: Београд (2,4 милијарде динара), Нови Сад (890 милиона динара) и Ниш (384 милиона динара).
* Према резултатима Мапирања, расходи за радно ангажовање су у 2018. години били присутни у приближно четвртини градова и општина (36), а издвојена су средства у износу од нешто више од 369 хиљада динара. **Имајући у виду да радно ангажовање представља један од основних услова како би се изашло из „зачараног круга сиромаштва“ и како би се напустио систем социјалне заштите, покривеност општина и удео средстава би требало да буде већи. У наредном периоду треба радити на подстицању ЈЛС да више пажње посвете овом сегменту.**
* Након девет година од усвајања Закона о социјално заштити (2011) нису донети акти који уређују стандарде за пружање свих услуга које су Законом предвиђене.
* Систем лиценцирања је постигао циљ, бројне организације и стручни радници су добили лиценце које корисницима гарантују одређени ниво квалитета услуге. Са друге стране, треба указати да још увек постоје пружаоци услуга који корисницима обезбеђују услугу без лиценце, као и да систем акредитовања има одређене недостатке. То су:
  1. Постојећа структура са три субјекта који учествују у поступку акредитације обука компликује процес акредитације, што успорава целу процедуру.
  2. Подела програма у две групе (основне и комплементарне) са великим бројем стандарда које треба испунити представља препреку и отежава процес акредитације многим ауторима.
  3. Чињеница да све обуке носе исти број бодова (15) утицала је на раст обука краћег трајања што је довело до тога да стручни радници похађају краће обуке које нису релевантне за посао који обављају искључиво ради прикупљања бодова за обнављање лиценце. Све ово обесмишљава процес стручног усавршавања и своди га на искључиво прикупљање бодова.
  4. Проблеми у раду Одбора за акредитацију.
* Надзор над стручним радом није у потпуности нормативно дефинисан. Законом о социјалној заштити није предвиђен стручни надзор над свим пружаоцима услуга социјалне заштите.
* **Министарство треба да обезбеди подршку установама из јавног сектора да обезбеде одговарајуће лиценце.**
* **Треба донети подзаконске за све постојеће услуге којима би се гарантовали минимални стандарди, а самим тим квалитет услуге која се пружа корисницима.**
* **Потребно је додатно дефинисати и уредити надзор над стручним радом.**
* **Потребно је додатно дефинисати критеријуме на основу којих би се одређивало колико бодова носи који програм обуке.**
* **Потребно је предупредити све разлоге који могу довести до прекида динамике рада овог Одбора, како би процес акредитације могао несметано и континуирано да се одвија.**
* **Треба радити на подизању свести међу стручним радницима о важности и значају похађања програма који су релевантни за унапређење њихових компетенција у области којом се професионално баве.**

# 1. Увод

**У оквиру пројекта немачко-српске развојне сарадње „Услуге социјалне заштите за осетљиве групе“, који спроводи ГИЗ, а за потребе кључног партнера на пројекту - Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, спроведена је *ех post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите. Анализом се разматрају ефекти примене наведеног прописа. Анализа је спроведена у складу са Законом о планском систему**[[1]](#footnote-1) **и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних јавних политика.**[[2]](#footnote-2)

**У документу се врши процена постигнутих резултата у односу на постављене циљеве и стратешке правце наведене у Стратегији. Имајући у виду да нису рађене периодичне евалуације, као и да нови плански документ у области социјални заштите још увек није усвојен, ова анализа представља синтезу и преглед најважнијих спроведених активности и реформи у протеклом периоду у односу на очекиване ефекте, циљеве и стратешке правце.**

**Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је током 2018. године покренуло процес израде нове Стратегије социјалне заштите за период од 2019-2025. године подржан од стране пројекта „Подршка развоју регулаторних механизама социјалне заштите“, који финансира Европска унија. Нацрт нове Стратегије је објављен априла 2019. године, уз позив да заинтересоване стране изнесу своје коментаре и сугестије, али она још увек није усвојена. Према Нацрту, визија система социјалне заштите је *интегративна, делотворна и ефикасна социјална заштита која осигурава благостање и добробит грађана и грађанки и представља важну политику у одрживом економском развоју Републике Србије*. Као механизам за остваривање ове визије наводи се да је неопходно уредити социјалну заштиту тако да буде део функционалне и инклузивне привреде коју карактеришу *стабилан раст* и *висока запосленост*. Социјалном политиком, са једне стране, треба подстицати развој вештина и компетенција које ће омогућити људима да се укључе у привреду и друштво, а са друге, заштитити егзистенцију оним људима којима је овај вид подршке неопходан.**

## 1.1. Методи и извори прикупљања података

Анализа је уређена на основу доступних података државних институција, невладиног сектора и стручњака у овој области. Коришћени су званични документи институција Републике Србије (базе података и извештаји Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републичког завода за социјалну заштиту, Републичког завода за статистику, ДевИнфо базе итд.), публикације невладиног сектора и научни радови релевантни за ову област.

## 1.2. Општи контекст

Стратегија развоја социјалне заштите је усвојена крајем 2005. године. Укључивање Републике Србије у процесе европских интеграција[[3]](#footnote-3) подразумевало је *изградњу демократског друштва* са институцијама заснованим на владавини права и *реформу привреде* која подразумева увођење тржишних принципа.

Са транзицијом друштва од социјалистичко-самоуправног система ка тржишно орјентисаном демократском друштву јавила се потреба за променама и у области социјалне политике. Промене у овој области пратиле су општи тренд промена и демократизације друштва, те се у складу са тим може рећи да је Стратегија развоја социјалне заштите била део укупних промена у друштву. Имајући у виду да су промене подразумевале отварање према међународној заједници и наддржавним организацијама, (нпр. приступање Савету Европе 3. априла 2003. године), као и тенденције ка прикључењу Европској унији, посебан утицај на реформу система социјалне заштите имали су следећи међународни документи: Повеља о основним правима у ЕУ, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације, Конвенција о правима детета, Миленијумски развоји циљеви УН и др.

Процес реформи система социјалне заштите у Србији креће од 2001. године. Влада Републике Србије у том периоду спроводи серију реформи како би обезбедила услове за отпочињање преговарачког процеса са Европском унијом. У свом првом реформском документу „Програм реформи Републике Србије из 2001. године Влада Републике Србије наводи три основна циља:

1) конституисање модерне државе, засноване на владавини права и борби против корупције и организованог криминала;

2) ревитализација привреде путем тржишних реформи;

3) борба против сиромаштва и побољшање система социјалне заштите најугроженијих група.[[4]](#footnote-4)

Процес реформи спроводио се на два нивоа: формулисањем стратегија реформи на централном нивоу и финансирањем и реализацијом пројеката на нивоу локалних самоуправа. Током 2002. године оснива се Фонд за организације особа са инвалидитетом (ФОСИ), а наредне 2003. године оснива се Фонд за социјалне иновације и усваја Стратегија за смањење сиромаштва. Оснивањем наведених фондова финансиран је велики број пројеката на локалном нивоу[[5]](#footnote-5), а Стратегијом су идентификовани проблеми и изнети правци деловања у области смањења сиромаштва која захвата и систем социјалне заштите. Фонд за социјалне иновације је био програм надлежног министарства за социјална питања и реализован је уз подршку УНДП и великог броја донатора. Са друге стране, Фонд за организације особа са инвалидитетом је буџетски фонд који је наставио са функционисањем и након процеса реформи. ФОСИ је финансиран из државног буџета, тачније из средстава игара на срећу, јер је у Закону о играма на срећу наведено да се средства која се уливају у буџет по том основу могу користити за финансирање организације особа са инвалидитетом.[[6]](#footnote-6)

Наведени контекст подразумевао је да градови и општине добију важнију улогу у систему социјалне заштите, као и укључивање цивилног и приватног сектора у пружање услуга корисницима. Према новом приступу држава би требало да делује супсидијарно, тј. да одређене функције и надлежности препусти нижим нивоима власти, али и другим недржавним актерима. Појединци треба да буду одговорни за свој социјални положај и да сопственим снагама делују како не би дошли у стање да држава мора да се укључи у задовољавање њихових социјалних потреба. Кључан концепт овог становишта је да већини корисника нису потребне установе, већ услуге које би у најкраћем року довеле до очекиваних резултата. Како би се то остварило потребно је развијати демократско друштво са функционалним институцијама и јачати економију засновану на тржишним принципима.

Србија је имала врло неповољно наслеђе. Ратови, међународна изолација, оштре економске санкције и негативне економске последице распада СФРЈ током 90-их довели су до све већег броја људи који припадају рањивим групама и којима је потребна помоћ. Са таквим наслеђем, још неопорављена, Србија започиње процес транзиције и економске либерализације што је угрозило положај једног дела запосленог становништва, те социјална заштита постаје веома важна у пружању подршке за обезбеђивање основних животних потреба угроженом становништву. Током 2001. и 2002. године Влада Србије је враћала дугове који корисницима различитих социјалних права нису исплаћивани између 26 и 32 месеца. Формиран је Фонд за једнократну помоћ и кроз њега су усмерена донаторска средства и враћени заостали дугови. Према подацима Анкете о животном стандарду из 2002. године којом је обухваћено 6.386 домаћинстава у Републици Србији, испод линије сиромаштва нашло се 10,6% становништва. Треба имати у виду да је концентрација сиромашних одређена као сума минималне потрошачке корпе, те се велики број људи нашао око линије сиромаштва. Уколико би се линија сиромаштва повећана за око 20%, удео сиромашних би порастао на 20%, не укључујући избегла и интерно расељена лица којих је у том периоду у Републици Србији било више од пола милиона.[[7]](#footnote-7)

У погледу материјалних трансфера два основна програма подршке била су материјално обезбеђење породице - МОП (новчана социјална помоћ) и дечији додаци. Од 2002. године уведен је и родитељски додатак. Број грађана који су примали социјалну помоћ је током 1990-их смањен, тако да је у децембру 2000. године било 67 000 хиљада људи. Овај број није последица смањења сиромаштва, већ неуспеха да се ова скромна подршка финансира. Током 2001. и 2002. године број корисника новчане социјалне помоћи је удвостручен.

**Табела 1. Број корисника материјалних трансфера 2000-2002. године**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2000. година | 2001. година | 2002. година |
| Социјална помоћ | 67.000 | 115.000 | 125.000 |
| Дечији додаци | 494.000 | 665.000 | 497.000 |

Извор: Стратегија за смањење сиромаштва (2003).

У погледу услуга систем пружања заштите претежно је био усмерен на институционални смештај. Током 1990-их услови за живот корисника у многим установама били су на неприхватљиво ниском нивоу. Непостојање домова у одређеним локалним заједницама, дугачке листе чекања за пријем у постојеће установе и неуједначеност услуга карактеришу овај период. Са друге стране, услуге у заједници, као алтернативни видови подршке, били су недовољно развијени.

Као најугроженије категорија становништва у том периоду идентификовани су: лица старија од 65 година, деца од 7 до 14 година, незапослени, интерно расељена лица и избеглице. Реформа привредног сектора и приватизација довеле су до вишкова радника и губитка дохотка за многе. Према подацима из 2002. године у наведеном процесу је око 60 хиљада радника остало без посла што је стопу незапослености подигло за око 8%.[[8]](#footnote-8) У складу са тим систем социјалне заштите требало је, са једне стране, да служи отклањању најтежих облика сиромаштва и спречавању пропадања људског капитала, а са друге, да задржи постојећу мотивацију за запошљавањем и избегне стварање атмосфере у којој би се људи превасходно ослањали на накнаде из овог система.

У том периоду донет је и Национални план акције за децу 2004-2015.[[9]](#footnote-9) Национални план је урађен у Савету за права детета које је Влада Србије формирала 16. маја 2002. године као саветодавно тело. У овом Савету су се поред представника министарстава Владе Србије нашли и представници невладиног сектора. Усвајањем Националног плана дефинисана је општа политика земље према деци и створена основа за унапређење укупне заштите деце.

Реформски пројекти, искуства фондова и других иницијатива створили су погодне околности за израду Стратегије развоја социјалне заштите 2005. године. Као основни разлози за реформу могу се навести: пасивност положаја грађана и корисника у систему социјалне заштите, недовољно развијена мрежа социјалних услуга, неразвијеност услуга које пружа невладин сектор, централизован, бирократизован, нееластичан, патерналистички и недовољно економичан и ефикасан систем социјално-заштитних институција и услуга. Све наведене слабости препознате су у Стратегији развоја социјалне заштите (2005) и дефинисани су циљеви и стратешки правци развоја социјалне заштите које би требало следити у наредном периоду, како би се отклонили наведени недостаци и унапредио систем социјалне заштите.

# 

# 2. Циљеви, принципи и стратешки правци развоја социјалне заштите

Основни циљ Стратегије и реформе система социјалне заштите био је *развијање интегралне социјалне заштите у којој социјални актери на најефикаснији начин користе постојеће и развијају нове ресурсе путем доступних, квалитетних и разноврсних услуга, ради очувања и побољшања квалитета живота рањивих и маргинализованих појединаца и група, оспособљавања за продуктиван живот у заједници и предупређења зависности од социјалних служби*. Како би се остварио овај циљ наведена су два посебна циља, неколико појединачних и велики број мера и активности. Као посебни циљеви наведени су: унапређење заштите сиромашних и развијање мреже услуга у заједници. У складу са тим кључне правце реформе требало је спроводити у правцу обезбеђивања ефикаснијих материјалних услуга (материјалне подршке) ради унапређења заштите сиромашних и спровођења децентрализације, деинституционализације и демократизације услуга социјалне заштите.

У време доношења Стратегије (2005) систем социјалне заштите је почивао на Закону о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана из 1991. године, који је у међувремену претрпео бројне измене. Политика централизације из 90-их довела је до гашења фондова социјалне заштите, а Влада је преузела надлежности, финансирање и контролу над већином права. Локална самоуправа није имала довољно самосталности, као ни финансијске ресурсе, те је била незаинтересована да развија алтернативне програме подршке и помоћи угроженим лицима и сходно томе гледала је да кориснике смести у установе које финансира Република, чак и када то није било неопходно и када би услуге у заједници квалитетније задовољиле потребе корисника. То је довело до тога да многа лица буду у социјалној изолацији, затворена у институције.

Овакав систем није био у складу са потребама корисника, а услуге које су већ постојале биле су неадекватно територијално и функционално доступне корисницима. Према Стратегији (2005) потребе грађана се ефикасно, економично, правовремено и рационално најбоље могу задовољити у природном окружењу (породици и заједници). Стога је систем социјалне заштите кога одликују политика централизације надлежности и средстава требало реформисати. У складу са тим Стратегија развоја социјалне заштите наводи следеће стратешке правце развоја како би се превазишли наведени недостаци:

* Изградња нове политике и законодавне активности;
* Децентрализација система социјалне заштите;
* Обезбеђивање ефикаснијих материјалних услуга у социјалној заштити;
* Обезбеђивање квалитетних услуга у социјалној заштити;
* Јачање професионалних капацитета запослених у социјалној заштити;

Стратегија даље наводи *поштовање и недељивост људских права* као основни принцип реформи. Како би се он остварио, предвиђена је примена следећих принципа: најбољи интерес корисника, доступност услуга корисницима, најмање рестриктивно окружење, партиципација, одговорност и самосталност корисника и континуитет заштите и могућност избора услуга и пружаоца услуга. Одрживост наведених принципа реформи обезбеђена је кроз Закон о социјалној заштити[[10]](#footnote-10) тако што су принципи преточени у начела социјалне заштите и права корисника. Наиме, Закон у члановима 26 и 27 дефинише начела најбољег интереса корисника и најмање рестриктивног окружења, док се у делу који говори о правима корисника (чл. 34, 35 и 36), корисницима гарантује право на информације, право на учешће у доношењу одлука и право на слободан избор услуге.

Стратегијом није дефинисан период у коме ће се спроводити, али се из предложених активности и рокова за њихово спровођење види да обухватају период до 2009. године. С обзиром да благовремене евалуације нису спровођене, као и да нова стратегија није усвојена, овом анализом покушаћемо да представимо у којој мери су стратешки правци и циљеви из стратегије реализовани у протеклом периоду.

# 

# 3. Анализа кључних индикатора

## 3.1. Изградња нове политике и законодавне активности

Законодавни оквир система социјалне заштите у Републици Србије чине три кључна правна акта:

* Закон о финансијској подршци породици са децом, *Службени гласник РС*, број 113/2017 и 50/2018;
* Породични закон, *Службени гласник РС*, број 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015;
* Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 24/2011.

**Закон о финансијског подршци породици са децом** донет је 2002. године и допуњен амандманима 2005 и 2009. године. Од 1. јула 2018. године у примени је нови Закон под истим називом којим одредбе старог престају да важе. Овим Законом уређује се финансијска подршка породици са децом како би се побољшали услови за задовољавање основних потреба деце, ускладили рад и родитељство, пружила подршка и подстицај родитељима да остваре жељени број деце и побољшао материјални положај породица са децом, породица са децом са сметњама у развоју и инвалидитетом и породица са децом без родитељског старања (чл. 1). Закон је усмерен и на подстицање наталитета и следи правац реформи који је Влада поставила Стратегијом подстицања рађања из 2008. године.[[11]](#footnote-11)

**Породични закон** донет је 2005. године, уз одређене измене и допуне 2011. и 2015. године. Овим Законом уређују се односи у браку, ванбрачна заједница, између детета и родитеља, затим усвојење, хранитељство, старатељство, издржавање, имовински односи у породици, заштита од насиља у породици, поступци у вези са породичним односима и лично име.

Имајући у виду да је нови **Закон о социјалној заштити усвојен 2011. године**, шест година након доношења Стратегије развоја социјалне заштите (2005), у овом периоду главни подстицај за рад и деловање у правцу наведених реформи представљала су управо стратешка документа. Стратегија (2005) је у том периоду представљала основу за спровођење бројних активности, пре свега за јачање услуга на локалном нивоу.

Поред већ поменуте Стратегије за смањење сиромаштва (2003) и Стратегије развоја социјалне заштите (2005), 2006. године је усвојена Национална стратегија о старењу за период 2006-2015. године[[12]](#footnote-12) којом се додатно разрађују поменути проблеми и наводе конкретне активности које ће се предузети у циљу решавања истих. У овој Стратегији се додатно указује на потребу за развојем услуга које су од значаја за обезбеђивање бољег квалитета живота и благостања старијег становништва. Као посебно важан стратешки правац у контексту реформе система социјалне заштите треба навести прилагођавање система социјалне заштите социјалним и економским последицама старења, који подразумева децентрализацију социјалне заштите, реафирмацију улоге заједнице, повећање учешћа приватног и цивилног сектора, обезбеђивање развоја нових услуга одговарајућег квалитета и адекватну територијалну распоређеност постојећих. Како би се остварио овај стратешки правац, предвиђена је реализација три општа циља: брже и ефикасније сузбијање сиромаштва, развијање друштвене подршке породици и помоћи старијим људима у њиховом непосредном окружењу и обезбеђивање равномернијег приступа услугама смештаја.

Поред наведених, усвојена су и друга документа од значаја за заштиту рањивих група. Међу њима су Закон о малолетним извршиоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (објављен 2005. године)[[13]](#footnote-13), Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (2006)[[14]](#footnote-14), Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији (2007- 2015)[[15]](#footnote-15), Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља (2008)[[16]](#footnote-16) , Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом (2009)[[17]](#footnote-17), Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (2009)[[18]](#footnote-18)и друга документа која посредно или непосредно уређују и утичу на област социјалне заштите.

Исте године када је усвојена Стратегија развоја социјалне заштите, тачније 30. децембра 2005. године донета је одлука о оснивању Републичког завода за социјалну заштиту са циљем да обавља следеће функције: истраживање, професионална обука, процена стручног рада – супервизија и информисање, промоција и подршка.[[19]](#footnote-19) У складу са наведеним функцијама, делатност Завода је усмерена на *унапређивање система социјалне заштите, кроз континуирано, организовано, систематски и научно засновано и стручно компетентно ангажовање друштвених ресурса и њиховог стављања у функцију унапређења система социјалне заштите*.[[20]](#footnote-20)

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва успоставила је Влада Републике Србије 2009. године са циљем јачања капацитета Владе да развија политике социјалног укључивања и ради на изградњи капацитета како би се креирала интегрисана политика, тј. како би се политике социјалног укључивања развијале у свим органима државне управе.

Поред наведених активности неопходно је било усвојити и нови Закон о социјалној заштити који би, заједно са наведеним документима, представљао темељ за наставак реформског процеса.

**Закон о социјалној заштити** донет је 2011. године и представља кључни правни акт којим се уређује делатност социјалне заштите. Ступањем на снагу овог Закона престају да важе одредбе старог Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана из 1991. године који је за две деценије постојања претрпео девет измена. У Закону су интегрисана различита искуства и знања настала као резултат бројних пројеката и иницијатива током претходних година.

Новим Законом потврђен је правац реформи наведен у Стратегији (2005) и обезбеђена је одрживост стратешких праваца кроз законске одредбе. Приоритет је дат услугама које пружају подршку кориснику у природном окружењу, а смештај у установу је предвиђен само у случају да претходне опције нису доступне или је то у најбољем интересу корисника. Подстиче се развој плурализма пружалаца услуга који је омогућио да се поред организација из јавног сектора, које су претходних година доминантно пружале услуге, у ову област као равноправни пружаоци услуга укључе приватни и невладин сектор. Оваквим променама јача се развој услуга које се пружају у заједници, уместо ранијег смештаја у установу као доминантног вида подршке. Такође, уведене су и одредбе које уређују надлежност за оснивање и финансирање установа и организација, затим систем квалитета заснован на стандардизацији услуга, систему надзора, акредитацији програма за стручно усавршавање запослених, програма пружања услуга и стручне подршке.

Кључне промене могу се сажети на следећи начин:

1) уместо система права у социјалној заштити нови концепт подразумева систем услуга;

2) уместо система државних установа уведен је плурализам пружалаца услуга који ће допринети развоју услуга у заједници;

3) уместо погледа на корисника као странку, развија се партнерски и партиципативни приступ са корисником који је у фокусу система.[[21]](#footnote-21)

Након усвајања Закона спроведене су бројне активности и донети подзаконски акти који ближе уређују области наведене у Закону. Као најважније треба издвојити:

* Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, *Службени гласник РС*, број 59/2008, 37/2010, 39/2011-30 и 1/2012;
* Правилник о стручним пословима у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 1/2012;
* Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, *Службени гласник РС*, број 42/13;
* Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, *Службени гласник РС*, број 42/13;
* Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 42/2013;
* Правилник о стандардима и поступку акредитације програма обуке за стручне раднике и стручне сараднике у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 31/2014;
* Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуге СОС телефона за жене са искуством насиља, *Службени гласник РС*, број 93/2015;
* Правилник о приправничком стажу и испиту за лиценцу у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 85/2016;
* Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи, *Службени гласник РС*, број 112/14;
* Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 18/16;
* Комора социјалне заштите регистрована је у АПР-у 2012. године као организација стручних радника и стручних сарадника запослених у систему социјалне заштите Републике Србије, а са радом је почела током 2013. године.

Поред наведених правних аката за развој система социјалне заштите значајни су и следећи прописи: Закон о спречавању насиља у породици[[22]](#footnote-22), Закон о заштити лица са менталним сметњама[[23]](#footnote-23), Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом[[24]](#footnote-24), Закон о локалној самоуправи[[25]](#footnote-25), Закон о јавним набавкама[[26]](#footnote-26), Закон о удружењима[[27]](#footnote-27) и други закони који се преплићу са социјалном заштитом, а уређују област здравља, образовања, запошљавања, пензионог и инвалидског осигурања.

Како би се наведене политике имплементирале на одговарајући начин и током времена унапређивале, неопходно је спроводити њихово перманентно праћење и евалуацију. Као фактор одрживог развоја социјалне заштите, поред законодавне активности, у Стратегији је наведено управо перманентно праћење и евалуација. Сама стратегија у делу о имплементацији и периодичном преиспитивању стратегије наводи да ће се периодично, а најмање сваке две године, спроводити евалуација постигнутих стратешких активности и остварених резултата. Међутим, у овом делу се доста подбацило. Адекватне евалуације и анализе постигнутих резултата нису рађене, а нова стратегија је још увек у форми нацрта.

Евидентно је да је дошло до измене законске регулативе у претходном периоду. Новим Законом о социјалној заштити подржане су бројне промене у систему социјалне заштите дефинисане Стратегијом развоја социјалне заштите (2005). Проблем представља што до промена и усвајања нових докумената долази споро. Закон је донет шест година након усвајања Стратегије, а Правилници који га ближе уређују две године касније. Такође, не постоје адекватне евалуације докумената којима би се извршила анализа тренутног стања у релевантним областима, приказао преглед реализованих мера и програма и изнели закључци и препоруке у ком правцу треба деловати у наредном периоду. До сада су израђена три Национална извештаја о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за периоде од 2008-2010. године, од 2011-2014. и од 2014-2017. године који захватају и област социјалне заштите. Међутим, евалуација саме Стратегије развоја социјалне заштите (2005) ни у једном периоду није спроведена.

Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији усвојен је средином 2016. године. Иако је Програм замишљен као стратешки процес који ће пратити процес европских интеграција у области запошљавања и социјалне политике и, између осталих, сагледавати изазове и постављати правце даљих промена и реформи у области политике социјалног укључивања и социјалне заштите, он покрива много ширу област, те стога не улази детаљно у питања која су важна за систем социјалне заштите. Извештај је несумњиво важан за област социјалне и дечије заштите, јер је трасирао правац реформи, али је потребно у наредном периоду радити на изради докумената која би детаљније уредио ову област. Извештај о примени програма реформи усвојен је 3. маја 2019. године и обухвата период од 1. јануара 2016. до 31. децембра 2017. године.[[28]](#footnote-28)

Поред нове стратегије за област социјалне заштите, тренутно се у форми нацрта налазе се и Закон о социјалним картама[[29]](#footnote-29), Закон о социјалном предузетништву[[30]](#footnote-30) и измене и допуне Закона о социјалној заштити[[31]](#footnote-31). Потребно је убрзати процес усвајања наведених докумената имајући у виду да је јавна расправа о нацртима наведених докумената завршена још средином прошле године.[[32]](#footnote-32)

## **3.2. Децентрализација система социјалне заштите**

Децентрализација подразумева процес преношења појединих функција са националног нивоа на ниже нивое државне организације и на друге, недржавне институције и актере. Спровођење процеса децентрализације је у складу са принципом супсидијарности који подразумева да ће посао бити додељен вишем нивоу власти само у случају када нижи ниво не може да обавља посао на потпун и одговарајући начин.[[33]](#footnote-33) Основни мотиви за спровођење децентрализације су недовољна ефикасност, споре промене, недостатак флексибилности и иновативности централних власти и институција.[[34]](#footnote-34)

Систем социјалне заштите обухвата два основна сегмента: *материјалну подршку* и *услуге социјалне заштите*, те се у складу са тим и децентрализација може посматрати двојако.

**У погледу материјалних накнада већина теоретичара сматра да се помоћ најсиромашнијим становницима треба уредити на централном нивоу**.[[35]](#footnote-35) Децентрализован систем материјалне подршке највише би погодио мање развијене општине, јер не би имале довољно средстава за финансирање новчане социјалне помоћи, те би грађани остали ускраћени за минимум социјалне сигурности. Како би се обезбедило да сви грађани, без обзира где живе и без икаквих дискриминативних елемента, имају загарантован макар минимум социјалне сигурности, материјалне накнаде треба обезбедити на централном нивоу.

Иако је до 2004. године материјална подршка (МОП и дечији додатак) у делу висине накнада и цензуса била децентрализована, тј. зависила је од нивоа плата у ЈЛС, доношењем Закона о финансијској подршки породицама са децом из 2002. године и измена и допунама Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана из 2004. године цензус и износ (дечијег додатка и социјалне помоћ/материјалног обезбеђења) утврђени су јединствено на републичком нивоу. До ових промена је дошло оправдано имајући у виду да постоје разлике у стандарду између градова и општина, те најсиромашније локалне самоуправе, у којима нема довољно прихода, не би могле да обезбеде ни минималну социјалну заштиту грађана. Минимум социјалне сигурности треба на једнак начин да буде доступан свим грађанима, независно у ком делу земље живе, те се и у Стратегији наводи да стална новчана давања треба да остану у целини у надлежности Републике, бар док се не створе одговарајући економски и политички услови. Развијенијим градовима и општинама остаје могућност да грађанима обезбеде додатна средства (нпр. кроз једнократну помоћ) у складу са економском моћи, док минимална права сви грађани треба да остварују под једнаким условима.

Са друге стране, **децентрализацијом услуга социјалне заштите долази се до укључивања различитих пружалаца и прилагођавања услуга специфичностима локалних самоуправа.** Тенденције у развијеним земљама указују да се држава све више повлачи из домена директног пружања услуга, те уступа простор не само локалним властима, већ и приватним, невладиним, добротворним и хуманитарним организацијама.[[36]](#footnote-36) Крајем XX и почетком XXI века приватни и невладин сектор није био значајније присутан у социјалној заштити у Србији, а организације које су постојале претежно су биле усмерене на пружање помоћи избеглицама и расељеним лицима. Такође, овакав систем одликује и пасивност грађана, јер грађани мисле да на такав систем не могу да утичу. Са друге стране, децентрализацијом се олакшава партиципација. На локалном нивоу боље се могу идентификовати и задовољити специфичности и потребе становника који живе на тој територији. На централном нивоу тешко је проценити да ли су одређеној локалној заједници потребније услуге за старе, за децу са тешкоћама у развоју или за особе са инвалидитетом. Децентрализацијом услуга и њиховим прилагођавањем локалним потребама омогућава се да се услуге прилагоде корисницима и повећа њихова доступност. Увођењем и других пружалаца, из невладиног и приватног сектора, повећава се конкурентност, а самим тим и квалитет услуге. Из наведеног се може закључити да децентрализација услуга треба да доведе до веће доступности и конкуренције која ће утицати на повећање квалитета услуга.

Управо на овај сегмент децентрализације је усмерена Стратегија развоја социјалне заштите, јер је претходни период кога су одликовали централизован приступ планирању капацитета и финансирању права довео до недовољних средстава на локалном нивоу и неадекватног обухвата грађана постојећим врстама услуга у односу на њихове потребе. У више од 100 градова и општина нису постојале услуге подршке у природном окружењу. Са друге стране у многим јединицама локалне самоуправе не постоје смештајни капацитети за оне којима је услуга смештаја неопходна.[[37]](#footnote-37) Из наведених разлога велики број особа са инвалидитетом и старијих грађана није могао да заводови своје потребе.

Један од посебних циљева Стратегије (2005) је управо *развијање мреже услуга у заједници* које би требало да омогуће грађанима да већину својих потреба задовоље у природном окружењу. Спуштање одређених надлежности на ниже нивое власти, јачање плурализма пружалаца услуга и увођење система стандардизације и лиценцирања обезбедиће услове грађанима да на адекватан начин задовоље своје потребе у природном окружењу. На тај начин утицаће се и на *повећање територијалне и функционалне доступности услуга* (појединачни циљ Стратегије). Неразвијеност услуга у заједници у већини локалних заједница у ранијем периоду довела је до тога да се грађани опредељују за услуге које постоје (најчешће институционалног типа), а које не одговарају у потпуности њиховим интересима и потребама.

Према истраживању публикованом 2006. године, програми социјалне заштите на локалном нивоу недовољно су развијени (из локалних буџета се одваја мање од 2% са социјалну заштиту и то пре свега за једнократну помоћ), програми помоћ у кући и дневни боравци за особе са инвалидитетом присутни су у трећини испитиваних ЈЛС укључујући и оне финансиране из ванбуџетских средстава[[38]](#footnote-38), већина ЈЛС нема систематизовану представу о социјалним потребама грађана на њиховој територији, локалне власти нису адекватно информисане о програмима социјалне заштите који се спроводе на територији њихове општине, социјална заштита не представља значајну компоненту локалних планова развоја, чак трећина градова и општина нема планска документа у домену социјалне политике, а многе ни локалне планове развоја, партнерство између локалних власти и невладиног сектора је недовољно. Најнеповољнија ситуације је у малим општинама где нису била присутна донаторска средства и пројекти финансирани из фонда за социјалне иновације.[[39]](#footnote-39) У више од 100 градова и општина не постоје услуге подршке у природном окружењу, а са друге стране у великом број локалних заједница не постоје смештајни капацитети за кориснике којим је потребна установа, што је довело до тога да велики број грађана не може да задовољи своје потребе. Услуге невладиног сектора су недовољно развијене због неравноправног положаја у финансирању у односу на услуге које се финансирају из буџета и због непостојања подстицаја за развој истих.[[40]](#footnote-40) Акредитација и лиценцирање као механизми за контролу и транспарентност приватног и невладиног сектора нису развијени.

Због тога је било потребно тежити ка развоју низа услуга које подржавају живот у заједници, а кроз финансирање и систем акредитације и лиценци обезбедити равноправан статус у пружању услуга свих пружаоцима независно од тога да ли долазе из јавног, приватног или цивилног сектора. На тај начин стварају се услови за развој флексибилног и конкурентног модела социјалне заштите.

Наведени правац развоја социјалне заштите имплементиран је и у Закон о социјалној заштити из 2011. године. Њиме се додатно отварају могућности за развој плурализма пружалаца услуга, а тежиште се помера ка развоју услуга у заједници. Закон о социјалној заштити у члану 27 наводи да услуге треба да омогуће останак корисника у његовом природном окружењу, а чланом 33 да услуге треба организовати на начин који ће обезбедити њихову физичку, географску и економску доступност. На овај начин Закон подржава и процес деинституционализације, а смештај у институцију предвиђа као последње решење које се предузима само када све друге опцију буду исцрпљене (чл. 52).

У складу са наведеним, у наредном делу ће бити изложена подела надлежности између централног и локалног нивоа власти, а затим ће бити анализирано стање у систему социјалне заштите у погледу планирања и развоја услуга на локалном нивоу, развоја плурализма пружалаца услуга и деинституционализације. Кроз анализу наведених индикатора створиће се слика и о доступности услуга социјалне заштите.

### 3.2.1. Подела надлежности и финансирање услуга

**Подела надлежности.** Закон о социјалној заштити из 2011. године предвидео је широк спектар помоћи и подршке угроженим грађанима. У најширем смислу права предвиђена њим могу се поделити на *материјалну подршку* и *услуге*.

Материјална подршка се остварује путем:

1. „новчане социјалне помоћи,
2. додатка за помоћ и негу другог лица,
3. увећаног додатка за помоћ и негу другог лица,
4. помоћи за оспособљавање за рад,
5. једнократне новчане помоћи,
6. помоћи у натури и
7. других врста материјалне подршке“ (ЗСЗ, чл. 79).

Услуге социјалне заштите су дефинисане као активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву (ЗСЗ, чл. 5). Подељене су у следећих пет група:

1. услуге процене и планирања,
2. дневне услуге у заједници,
3. услуге подршке за самосталан живот,
4. саветодавно-терапијске и социо-едукативне услуге и
5. услуге смештаја (ЗСЗ, чл. 40).

У најширем смислу, услуге се могу поделити на оне које се пружају у непосредном окружењу и оне у оквиру установа.

Законом је уређена расподела надлежности у погледу финансирања социјалне заштите између различитих нивоа власти. Централна власт финансира новчана права (изузев једнократне новчане помоћи које Република финансира само у случају угрожености већег борја грађана), услуге домског и породичног смештаја, услуге смештаја за жртве трговине људима, услуге саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља и услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, осим у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека (чл. 206). Са друге стране, у мандату локалног нивоа су дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља, једнократна новчана помоћ и давања у натури сиромашним породицама и појединцима (чл. 209). Такође, јединица локалне самоуправе треба да финансира програме рада установа чији је оснивач, програме унапређења социјалне заштите на локалном нивоу и развијања иновационих услуга (чл. 209).

Сва три нивоа власти обезбеђују обављање делатности у области социјалне заштите оснивањем установа или поверавањем вршења тих делатности другим правним и физичким лицима (чл. 9). Такође, Закон поред државних, предвиђа и друге субјекте социјалне заштите, те наводи да одређене услуге социјалне заштите могу пружати удружење, предузетник, привредно друштво и други облик организовања утврђен законом (чл. 17). Даље се наводи да услуге социјалне заштите за којима постоји потреба, а које Република Србија, аутономна покрајина или локална самоуправа не могу обезбедити у довољном обиму, треба набавити од лиценцираног пружаоца услуге, кроз поступак јавне набавке. Услуге које се на овај начин не могу набавити су:

* услуге процене и планирања које пружа ЦСР у вршењу јавних овлашћења;
* услуге неодложне интервенције;
* услуге које пружају установе за васпитање деце и омладине и завод за социјалну заштиту, у вршењу јавних овлашћења;
* услуге породичног смештаја (чл. 64).

Центри за социјални рад као поверене послове у вршењу јавних овлашћења обављају процену потреба и снага корисника и ризика по њега, планирају пружање услуга социјалне заштите, доносе одлуке о правима на материјална давања и коришћење услуга социјалне заштите, воде прописане евиденције и чувају документацију корисника (чл. 120). Такође, према Породичном закону (2005) ЦСР обављају и посао органа старатељства (чл. 12).

Центар за социјални рад може да пружа и услуге социјалне заштите оснивањем посебне организационе јединице, али само ако добије лиценцу за пружање одређене услуге и ако у локалној заједници нема другог овлашћеног пружаоца услуге (чл. 122). На овај начин фаворизују се пружаоци услуге из недржавног сектора. Корак даље направљен је у Нацрту Закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити где је предложено потпуно укидање могућности центрима за социјални рад да пружају услуге социјалне заштите, изузев услуге процене и планирања. Овакав приступ образложен је чињеницом да у оваквој ситуацији може доћи до сукоба интереса, јер се упућивање на услугу и коришћење услуге одвија у истој организацији, те се развој услуга социјалне заштите задржава у оквиру већ постојећих организација. Такође, идентификована је и пракса да стручни радници истовремено раде и на пословима јавних овлашћења и на пословима пружања услуга, што додатно утиче на квалитет. Сматра се да би се овом изменом подигао квалитет у обављању послова које је центрима за социјални рад поверила Република Србија и локална самоуправа.[[41]](#footnote-41) Са друге стране, треба имати у виду да још увек пружаоци услуга из недржавног сектора не постоје у многим ЈЛС или немају довољне капацитете, те би укидање ЦСР као пружаоца услуге могло довести до дисконтинуитета, где одређен број корисника више не би могао да добије одговарајућу услугу.

**Финансирање услуга.** Финансијска аутономија представља један од основних предуслова за ефикасно функционисање локалне самоуправе. Остварена је тек усвајањем новог Устава Републике Србије 2006. године. Према Уставу, средстава из којих се финансирају надлежности сва три нивоа власти обезбеђују се из пореза и других прихода утврђених законом (чл. 91). Такође, Устав прописује обавезу да сва три нивоа власти у буџетима морају приказати све приходе и расходе којима се финансирају њихове надлежности, а Државна ревизорска институција контролише извршење свих буџета (чл. 92).

Устав прописује да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и задовољавања потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајни и јединици локалне самоуправе (чл. 137). Средства за вршење поверених прослава локалној самоуправи обезбеђује онај ко је поверио надлежности – Република Србија или аутономна покрајина (чл. 178).

Локалне самоуправе финансирају се из сопствених извора прихода, из буџета Републике Србије и донација. Према мишљењима експерата, најпогоднија ситуација је уколико се локална самоуправа уједначено финансира из различитих извора прихода, уз нагласак да ниједан извор финансирања не би требало да буде већи од 40% укупних прихода. Међутим, ситуација у пракси је доста неповољнија и највећи број локалних самоуправа се и даље финансира средствима из републичког буџета. Према буџетима за 2016. године, структура финансирања ЈЛС је следећа: 92% текућих прихода чине средства из буџета Републике, 4,5% сопствена средства и 3,4% текућих прихода чине донације.[[42]](#footnote-42)

Законом је успостављен и механизам наменских трансфера којим се из буџета Републике Србије пружа подршка јединицама локане самоуправе у финансирају одређене услуге из њихове надлежности. На овај начин Република Србија финансира:

1) услуге социјалне заштите које финансирају јединице локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека;

2) услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији се налазе установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове трансформације тих установа;

3) иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију (чл. 207).

Иако је Закон о социјалној заштити усвојен 2011. године, са дистрибуцијом наменских трансфера се кренуло тек након пет година, тачније 2016. године када је донета Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити[[43]](#footnote-43). Уредбом је одређена висина наменског трансфера, критеријуми за његову расподелу по појединачним ЈЛС и критеријуми за учешће ЈЛС, динамика преноса средстава и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију. Предвиђено је да се за локалне самоуправе из IV групе развијености наменски трансфер додељује без обзира на то да ли ЈЛС учествује у финансирању услуга социјалне заштите из своје надлежности, док је за локалне самоуправе из II и III групе развијености[[44]](#footnote-44) предвиђено суфинансирање, тачније оне морају у одлуци о буџету за текућу годину имати предвиђана средства за финансирање услуга социјалне заштите (Уредба, чл. 5).

Финансијска ситуација многих локалних самоуправа је непредвидива. Иако је 2016. године започео процес имплементације Уредбе, и пребацивање одређених средстава локалним самоуправама, чињеница да се наменски трансфери планирају на годишњем нивоу, а не на дужи период доводи у питање одрживост планирања и пружања услуга. Такође, наменски трансфер довео да је тога да одређене ЈЛС престану са улагањем средстава из локалних буџета ослањајући се искључиво на трансферисана средства, иако су током 2015. године то чиниле. У Мапирању је идентификовано 12 таквих јединица локалне самоуправе.[[45]](#footnote-45)

У погледу учешћа наменских трансфера у финансирању одређених услуга у току 2018. године, највећи удео бележи се код следећих услуга: предах смештај (47%), помоћ у кући за децу (32%), помоћ у кући за одрасле и старије (25%) и лични пратилац детета (24%), док за услуге дневни боравак за децу у сукобу са законом, свратиште и прихватилиште за децу нису коришћена средства из наменских трансфера (Табела 1 у Анексу).

Приметни су и одређени позитивни ефекти у 2018. години. Око двадесет локалних самоуправа је значајније увећало улагања из локалних буџета, а међу њима предњачи Нови Сад са растом од 64% у односу на 2015. годину. Међу овом групом су и градови и општине које су 2015. године улагали свега неколико стотина хиљада у пружање услуга социјалне заштите. Посебно треба издвојити општину Куршумлија која је са 150 хиљада током 2015. године, у 2018. години из локалног буџета издвојила 7 милиона динара за развој услуга социјалне заштите.[[46]](#footnote-46)

У периоду од 2012. до 2020. године укупни расходи за услугу социјалне заштите у надлежности локалних самоуправа су расли и то: 2,5 милијарди динара у 2012. години, затим 2,6 милијарди динара током 2015. године и 3,65 милијарди динара у 2018. години.[[47]](#footnote-47) Уочљиво је да између 2012. и 2015. године није било значајнијих промена, али су зато расходи у 2018. години порасли за преко 31% у односу на 2015. годину. Овакав пораст се може објаснити увођењем наменских трансфера којих није било током 2015. године. Иако је апсолутни износ порастао, ниво издвајања за услуге социјалне заштите се није значајније мењао у односу на БДП. Удео расхода у односу на БДП је током протеклих година уз мање осцилације износио око 0.07% (Табела 2 у Анексу).

Међу услугама које финансира локална самоуправа предњаче дневне услуге у заједници. Подаци говоре да ове услуге чине више од 80% расхода обезбеђених за услуге социјалне заштите и овај однос се није значајније мењао током година. Уколико се анализирају појединачне услуге, највеће промене у извору финансирања примећене су код услуга помоћ у кући за децу и младе и дневни боравак за старије. Наиме, наведене услуге су током 2012. године добар део финансија обезбеђивале из донаторских средстава, док се током 2018. године оне углавном финансирају из локалних буџета.[[48]](#footnote-48)

Структура извора финансирања услуга се мењала током година у зависности од расположивости донаторских средстава, а од 2016. године значајно место заузимају и средства из наменских трансфера. Наиме, у периоду од 2012. до 2018. године ЈЛС су из свог буџета издвајале од 70 до 87 процената укупно утрошених средстава. Током, 2012. године велики удео средстава за услуге социјалне заштите прибављен је из донације (16%). Међутим, током година овај извор финансија се смањивао. Током 2015. године, смањење средстава из донација компензовано је растом средства које ЈЛС издвајају из сопственог буџета, чак 87%, док су у 2018. години значајна средства обезбеђена из наменског трансфера, тачније 17,1%. Супротно очекивањима, удео средстава прикупљених из партиципације корисника најнижи је у 2018. години (Графикон 1 у Анексу).

### 3.2.2. Планирање и развој услуга социјалне заштите на локалном нивоу

Делатност у области социјалне заштите подељена је између Републике Србије, аутономне покрајне и јединица локалне самоуправе. Сва три нивоа власти према актуелном Закону о социјалној заштити морају утврдити *програме унапређења социјалне заштите*. Посебно је истакнуто да свака јединица локалне самоуправе мора утврдити мере и активности за подстицај и развој постојећих и нових услуга социјалне заштите (ЗСЗ, чл. 20). Такође, Закон наводи да програм мора бити усаглашен са стратегијом развоја, коју доноси Влада. Према Закону о планском систему[[49]](#footnote-49) стратегија представља основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђује стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења (чл. 11), док је програм документ ужег обухвата од стратегије и разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се доноси (чл. 14). На основу наведеног може се закључити да је у овом делу Закон о социјалној заштити усаглашен са Законом о планском систему.

Изостанак планског приступа у развоју услуга које су прилагођене индивидуалним потребама корисника и специфичностима локалних заједница уочен је у оквиру Стратегије развоја социјалне заштите. Због оваквог система потребе корисника нису сагледаване и задовољаване целовито, правовремено и рационално. Евиденције су вођене у различитим системима и нису биле усаглашене. Како би се оваква ситуација превазишла неопходно је усагласити евиденције из различитих система и кроз међусекторску сарадњу целовито и правовремено одговорити на потребе грађана. Адекватном међусекторском сарадњом успоставила би се интегрална социјална заштита и развијали партнерски односи између различитих актера који би довели до тога да се потребе корисника сагледавају и задовољавају рационално, благовремено и целовито.

Из горенаведених разлога као један од појединачних циљева у Стратегији (2005) наведен је управо *интегрални приступ у идентификовању потреба и планирању услуга у заједници,* према коме би различити системи требало да закључе протоколе о сарадњи и на тај начин целовито идентификују потребе грађана и у складу са потребама планирају и пружају услуге. Интегрални приступ у развоју услуга је неопходан како би се конципирале услуге које одговарају потребама корисника, а не потребама система који је подељен на различите секторе са различитим надлежностима.[[50]](#footnote-50) Сврха интегралног приступа је да, са једне стране, различите социјалне службе (центри за социјални рад), организације које пружају услуге социјалне заштите (помоћ у кући, лични пратилац, клубови за старе и др.) и установе које пружају услуге домског смештаја, а са друге различити системи (образовни, здравствени, правосудни, социјални и др.) сарађују у циљу задовољавања многобројних и различитих људских потреба. Људске потребе се не могу посматрати засебно, разврстане по системима у којима треба да се остваре. Оне су недељиве, треба их посматрати и задовољавати интегрално, а у зависности од тога који сегмент потреба је у одређеном тренутку више наглашен, конкретни систем ће имати већи степен одговорности. Једна од препрека за остваривање овог циља је свакако и одсуство институционалног повезивања различитих актера система социјалне заштите, како на локалном, тако и на централном нивоу.

Иако је Законом о социјалној заштити (чл. 20) јасно назначена обавеза локалних самоуправа да усвоје програме, многе од њих нису предузеле активности у планском управљању социјалном заштитом. Према подацима из публикације „Процена институционалних капацитета јединица локалне самоуправе у области социјалне заштите и остваривању социјалне укључености рањивих група“, свега 12,9% локалних самоуправа из узорка је усвојило програм развоја социјалне заштите[[51]](#footnote-51) за 2018 годину. Нешто већи део локалних самоуправа је имао усвојене важеће стратегије развоја социјалне заштите (29%) и локалне акционе планове за социјалну заштиту (19,3%). Иако је већина градова и општина, чак 93,5% узорка, основала стална или повремена радна тела за доношење стратешких и планских докумената, у више од 50% локалних самоуправа ни један запослени није прошао обуку у области стратешког планирања.[[52]](#footnote-52) Генерално посматрано, према резултатима процене која је спроведена у оквиру програма Swiss PRO, развијеност капацитета јединица локалне самоуправе у области креирања стратешког и планског оквира у односу на пожељан ниво није задовољавајућа (Табела 3 у Анексу).

Са друге стране, доношење планских докумената без мониторинга и евалуације на основу којих би се сумирали постигнути резултати, уочили недостаци и формулисали планови за унапређење социјалне заштите на локалном нивоу није сврсисходно. Према налазима Процене, већина локалних самоуправа није вршила евалуацију стратешких и планских докумената и у складу са тим није ни оснивала радна тела за спровођење овог процеса (Табела 4 у Анексу). На основу наведеног, оправдано се може сумњати да локалне самоуправе у којима су планска документа усвојена на адекватан начин спроводиле активности предвиђене планом. Поред великог броја локалних самоуправа које нису усвојиле планска документа, овакви налази допуњују слику и указују на неразвијеност капацитета локалних самоуправа у овој области.

Како би се успоставио интегрални приступ социјалној заштити Стратегија (2005) наводи да је потребно јачати међусекторску сарадњу кроз доношење одговарајућих протокола о сарадњи. Закон о социјалној заштити даје могућност пружања међусекторских услуга, тј. да се услуге социјалне заштите истовремено и комбиновано пружају са услугама из образовних, здравствених и других установа (чл. 58). Међутим, у највећем броју ЈЛС, након више од 10 година од доношења Стратегије, међусекторска сарадња није успостављена на потребном нивоу. У највећем броју случајева она се успоставља спорадично и ситуационо, док је у малом броју случајева дефинисана протоколима о сарадњи (Табела 5 у Анексу). Као успешан пример интеграције здравствене и социјалне заштите може се навести пример Крагујевца. Пројекат који је био основа ове интеграције више се не спроводи, али је као добро наслеђе остала умреженост два сектора путем потписаних протокола између локалних установа у социјалној и здравственој заштити.[[53]](#footnote-53) Такође, Закон је предвидео и могућност сарадње више ЈЛС како би основали установу која би пружала услуге социјалне заштите. У том случају међусобна права и обавезе уредиле би се уговором (чл. 113). Ипак, међуопштинска сарадња у погледу успостављања међуопштинских услуга социјалне заштите или доношења стратешких и планских докумената готово да не постоји.[[54]](#footnote-54)

На крају, ни сами институционални капацитети за спровођење планираних политика нису довољно развијени. Према истраживању које је спроведено у оквиру програма Swiss PRO развијеност капацитета локалних самоуправа за спровођење планираних политика у просеку износи 24,7% у односу на пожељан ниво.[[55]](#footnote-55) Овакви резултати су последица велике разлике у развијености капацитета појединих локалних самоуправа. Према Европској повељи о локалној самоуправи коју је Република Србија ратификовала 2007. године[[56]](#footnote-56) јавни послови се по правилу врше од стране оних власти које су најближе грађанима (чл. 4, став 3) и тамо где су овлашћења додељена локалним властима, оне ће, у мери у којој је то могуће, имати пуну слободу одлучивања у прилагођавању својих активности локалним условима (чл. 4, став 5). Међутим, Народна скупштина није ратификовала члан 4, ставове 3 и 5, као ни члан 6, члан 7, став 2 и члан 8, став 3 Повеље, а који се управо односе на примену принципа супсидијарности.[[57]](#footnote-57) На нивоу Европске заједнице супсидијарност се први пут појавила у Мишљењу Комисије из 1973. године, а постала је и основни принцип Споразума о социјалној политици и Уговора из Мастрихта.[[58]](#footnote-58) Применом овог принципа, посао и надлежности се додељују вишем нивоу власти само у случају да нижи ниво нема капацитета да обави посао и реализује надлежности на потпун и одговарајући начин.[[59]](#footnote-59) Како би се децентрализација успешно одвијала, потребно је да постоји јасна подела одговорности и адекватна финансијска средства. Децентрализација захтева постојање одговарајућих капацитета на локалном нивоу како би дошло до њене успешне имплементације.

### 3.2.3. Плурализам пружалаца услуга

Тренд укључивања недржавног сектора у област пружања услуга део је процеса децентрализације и наглог ширења невладиног сектора у свету. Децентрализација не подразумева само спуштање надлежности на локални ниво, већ и укључивање других актера у сферу пружања услуга. У дебати вођеној претходних деценија о проналажењу праве мере и равнотеже између државе и тржишта, тј. између пружалаца услуга из државног и невладиног или приватног сектора, преовладало је мишљење које све више даје на значају недржавној сфери, док би држава, пре свега, требало да преузме функцију формулисања политике, регулације и контроле. Разлози за веће присуство недржавног сектора могу се објаснити бољом економском ефикасношћу и већом флексибилношћу, али и увођењем конкуренције која би требало да побољша понуду, повећа доступност и пружи корисницима бољу информисаност и квалитет слуге.[[60]](#footnote-60)

Иако укључивање недржавног сектора има бројне предности и генерално је то становиште преовладало, треба навести и одређена ограничења и слабости укључивања недржавног сектора у сферу пружања услуга. Оне су посебно карактеристичне за мање развијене земље у којима је развој овог сектора тек започео. У ситуацији када још не постоји довољан број професионалних пружалаца услуга, нема услова за формирање конкуренције. Многе невладине (непрофитне) организације функционишу слично тржишним принципима, те мењају области интересовања, где се губи фокус и континуитет. Поред тога, нове организације поседује мали институционални капацитет, који их онемогућава да брзо реагују и прошире своје капацитете у складу са захтевима тржишта. Такође, и у недржавном сектору може доћи до недовољне одговорности и монопола на тржишту који смањује простор за активности малих, али квалитетних организација. Због тога је важно да држава успостави систем квалитета и врши мониторинг у складу са успостављеним стандардима. Међутим, посебно је карактеристично за земље у транзицији да су професионалци који су радили у државном сектору у потрази за већим профитом прешли у недржавни сектор, а последица тога је да јавни сектор остаје без квалитетне радне снаге, што отежава његово функционисање и квалитетно обављање послова који су у надлежности државе (формулисање политика, мониторинг, евалуација, контрола и др.). [[61]](#footnote-61) Наведена ограничења углавном се односе на почетну фазу развоја недржавних пружалаца услуга.

Стратегија развоја социјалне заштитне (2005) прати наведени правац реформи у погледу јачања недржавног сектора у сфери пружања услуга. Један од принципа реформи говори управо да кориснику треба пружити могућност избора различитих услуга и пружалаца у оквиру јавног, невладиног и приватног сектора. Стратегијом (2005) је критикован централизован приступ пружања услуга у коме доминира јавни сектор, те се сматра да је то довело до недовољног обухвата грађана постојећим услугама у односу на њихове потребе и права. Решење се виду у развоју различитих услуга и конкурентног мешовитог модела социјалне заштите у коме постоји равноправан статус свих пружалаца услуга, што је један од очекиваних ефеката реформи система социјалне заштите.

Током претходних година бележи се промена структуре пружалаца услуга у смеру повећања броја пружалаца из приватног и цивилног сектора. Најзначајнија промена евидентирана је у погледу **домског смештаја за стара и одрасла лица**. У 2018. години услугу смештаја за одрасла и старија лица пружало је 40 установа из јавног сектора и 209 установа из нејавног (приватног) сектора. Установе из јавног сектора су домови чији је оснивач Република Србија (16 установа су самостални правни субјекти и 8 установа које функционишу као домска одељења при ЦСР) или Аутономна покрајна Војводина (15 установа – самостални правни субјекти и 1 установа – домско одељење при ЦСР). [[62]](#footnote-62)

У периоду од 2015. до 2018. бележи се континуирани раст броја организација из нејавног сектора, а самим тим се повећала и доступност ове услуге. У овом периоду број пружалаца услуге смештаја за одрасле и старије увећан је за 142%. Раст пружалаца услуга забележен је искључиво у приватном сектору (209 установа у 2018. наспрам 62 у 2015. години), док се у државном сектору број пружалаца између 2015. и 2016. смањио за један, и остао на том броју (40 установа) до 2018. године (Графикон 1).

**Графикон 1. Кретање броја установа за смештај одраслих и старијих лица, 2015-2018.**

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа за смештај одраслих и старијих за 2018. годину*. Београд. стр. 4

Повећањем броја пружалаца дошло је до повећања смештајних капацитета. Расположиви смештајни капацитети у свим установама за смештај одраслих и старијих крајем 2018. године износили су 16.444 места. Иако се бележи велики раст установа из приватног сектора, што је утицало да се смештајни капацитети у овом сектору скоро учетвороструче у периоду од 2015. до 2018. године, у погледу овог индикатора и даље је доминантан јавни сектор (9.003 места у јавном наспрам 7.441 места у установама из нејавног сектора) (Графикон 2 у Анексу).

Према проценама Републичког завода за статистику у 2018. години било је 6.982.604 становника у Србији, а од тога 20,2% чине лица стара 65 и више година.[[63]](#footnote-63) Може се закључити да је у 2018. години било нешто више од 1,4 милиона старих 65 и више година, што значи да расположиви смештајни капацитети у установама обезбеђују смештај за 1,17% старијих суграђана (0,7% у 2015. години). Треба имати у виду да ове установе, иако у значајније мањем броју, користе и одрасла лица. Поређења ради, у европским државама услуге резиденцијалног смештаја покривају између 4-5% старих 65 и више година.[[64]](#footnote-64) У Немачкој, услугу домског смештаја користи 3,4% старих, иако се највећи број (11%) определио за неку од накнада из осигурања за дуготрајну негу.[[65]](#footnote-65)

Број корисника из године у годину расте. На дан 31.12.2018. године у 247 установа[[66]](#footnote-66) за смештај одраслих и старих лица боравио је 14.531 корисник. Уочљив је тренд раста броја корисника на смештају у установама по свим критеријумима: током године, на дан 31.12. и број нових корисника. Број нових корисника у 2018. години износио је 10.303, што је за 22% више у односу на 2017. годину и за 111% више у односу на 2015. годину. Током 2018. године услугу смештаја користило је 23.415 лица, што је за 69% више у односу на 2015. годину (Табела 6 у Анексу).

Половина корисника су лица старија од 80 година и ова групе испољава тенденцију раста. У 2015. години било је 43% корисника старијих од 80 година, док у 2018. овој групи припада 50% корисника. Број корисника у осталим старосним групама (до 64 године и 65-79 година) благо опада. Старосна структура разликује се у установама из приватног и јавног сектора. Крајем 2018. године знатно више старих 80 и више година било је установама из приватног (61%) у односу на државни сектор (47%). Ову статистику прати и мањи број лица до 64 године у приватном сектору (6% - приватни сектор, 15% - државни сектор).[[67]](#footnote-67)

Попуњеност капацитета је висока независно од сектора оснивача. У 2018. години попуњеност капацитета у јавном сектору била је 93%, док је у приватном била нешто нижа и износила је 83%. Велики проблем представља раст броја корисника на листама чекања. У 2018. години услугу смештаја чекало је 979 корисника при установама из јавног и 184 корисника при установама из приватног сектора. У односу на 2015. годину број корисника на листама чекања при установама из јавног сектора увећан је три пута, а у приватном је петоструко увећан (Графикон 3 у Анексу).

У погледу **услуга у надлежности локалних самоуправа** број организација се није значајније променио у периоду од 2012. до 2020. године. Тачније, евидентиран је благи раст у периоду од 2012-2015 (за три организације) и нешто већи раст у периоду од 2015. до 2018. године (за 37 организација). Са друге стране, континуирано опада број државних пружалаца, а повећава се број организација из недржавног сектора. Ипак, још увек је у предности државни сектор (Табела 2).

**Табела 2. Структура пружалаца услуга, 2012, 2015. и 2018. година**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Државни | Недржавни | Укупно |
| 2012. | 303 | 127 | 430 |
| 2015. | 271 | 162 | 433 |
| 2018. | 254 | 216 | 470 |

Извор: База услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС (Мапирање 2013, 2016, 2020).

Од 216 пружалаца услуга из недржавног сектора у 2018. години, више од половине је пружало услуге помоћ у кући за одрасла и старија лица (79 организација) и лични пратилац (51 организација). Значајнији број организацији приметан је још код услуге персонална асистенција (13) и дневни боравак за одрасле особе са инвалидитетом (14). У 2018. години, код свих услуга присутан је недржавни сектор, бар са једном организацијом, осим услуге становање уз подршку за младе где свих 15 пружалаца услуге припада државном сектору. Такође, јавни сектор је доминантан код услуге прихватилишта (Табела 3).

**Табела 3. Плурализам пружалаца услуга према типу услуге у надлежности ЈЛС, 2018.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Услуга | Државни | Недржавни |
| ДБ за децу/младе са сметњама у развоју и инвалидитетом | 41 | 29 |
| ДБ за децу/младе у сукобу са законом | 2 | 1 |
| ДБ за одрасле особе (ОСИ) | 6 | 14 |
| ДБ за старије | 6 | 1 |
| Лични пратилац | 25 | 51 |
| Персонална асистенција | 5 | 13 |
| Помоћ у кући за децу/младе | 7 | 8 |
| Помоћ у кући за старије и одрасле | 66 | 79 |
| Породични сарадник | 3 | 2 |
| Предах | 2 | 4 |
| Прихватилиште за децу | 8 | 1 |
| Прихватилиште за одрасле/старије | 12 | 1 |
| Прихватилиште за жртве насиља | 15 | 1 |
| Прихватилиште за жртве трговине људима | 0 | 1 |
| Саветовалиште | 38 | 4 |
| Становање уз подршку (млади) | 15 | 0 |
| Становање уз подршку (ОСИ) | 3 | 4 |
| Свратиште | 0 | 2 |
| Укупно | **254** | **216** |

Извор: База података о услугама социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018. годину

Обухват корисника који добијају услугу од пружаоца услуге из јавног сектора бележи пад у 2018. години (58%) у односу на 2015. годину (74%). Треба истаћи да се у последњем циклусу мапирања први пут појављују пружаоци услуге из приватног (профитног) сектора са обухватом од 7%. Кроз обезбеђивање лиценце за пружање услуга, приватни пружаоци укључили су се на тржиште услуга социјалне заштите (Графикон 4 у Анексу).

У погледу распрострањености, већина ЈЛС је обезбедила бар једну од услуга социјалне заштите. Током 2018. године услуге социјалне заштите у надлежности локалних самоуправа обезбеђиване су у 137 од укупно 145 ЈЛС. Свакако треба нагласити да и након 13 година од доношења Стратегије и 7 година од усвајања Закона, у чак осам ЈЛС није обезбеђена ни једна од локалних услуга социјале заштите. Поређења ради, у 2015. године 133 ЈЛС су обезбеђивале бар неку од услуга, а у 2012. години 138. Може се закључити да у овом периоду није дошло до значајнијих промена, иако се бележи благи пад током 2015. године. Увођењем наменских трансфера евидентиран је раст средстава која се издвајају за услуге социјалне заштите у надлежности локалних власти (у 2018. је издвојено милијарду динара више у односу на 2015. годину). Међутим, пораст средстава није довео до тога да се у свим локалним самоуправама обезбеди бар једна услуга социјалне заштите. Такође, није дошло ни до повећања броја корисника услуга током 2018. године. Број корисника је током година, почевши од 2012. године, био сличан и износио је око 25.000. Највећи број корисника обухваћен је дневним услугама у заједници.[[68]](#footnote-68)

### 3.2.4. Деинституционализација

Заједно са процесом децентрализације, повезан је и процес деинституционализације. Деинституционализација се може одредити као процес развоја услуга које подржавају живот у заједници и представљају алтернативу резиденцијалном смештају. Развијањем наведених услуга делује се превентивно, дајући корисницима могућност да, иако у стању социјалне потребе, наставе живот у заједници.

Стратегија развоја социјалне заштите недвосмислено подржава процес деинституционализације. У стратешком правцу који говори о децентрализацији наводи се да је потребно јединицама локалне самоуправе вратити функције социјалне заштите њихових грађана, јер се њихове потребе најбоље могу задовољити у непосредном окружењу. Даље се у појединачном циљу 2.3. (територијално и функционално доступне услуге) као први задатак истиче да је за адекватно задовољавање потреба грађана неопходан развој низа различитих услуга које подржавају живот у заједници. Зато Стратегија међу очекиваним ефектима наводи трансформацију установа уз приоритетан развој услуга и подршке у природном окружењу.

Термин „трансформација установа“ треба посматрати двојако. Он подразумева спровођење активности које утичу на смањење броја корисника у установама, али и активности којима би се унапредио положај корисника у њима. Наиме, потребно је смањити притисак на смештај у установе кроз развој мрежа услуга у локалној заједници. Адекватним услугама у заједници које ће пружити подршку и помоћ грађанима да наставе живот у породици и природном окружењу смањиће се број корисника у установама. Са друге стране, због особа за које је смештај у институцију у њиховом најбољем интересу неопходно је спровести трансформацију установа која подразумева, не само смањење броја корисника, већ и побољшање структуралних и функционалних стандарда којима ће се унапредити положај смештених корисника.

Из наведеног се може закључити да ће се овај процес најбоље имплементирати кроз јачање подршке породици, подршку младима који напуштају институције, промовисање живота у најмање рестриктивном окружењу (породици) и примену мера резиденцијалног збрињавања само у изузетним ситуацијама.[[69]](#footnote-69)

Закон о социјалној заштити (2011) подржава наведени правац, те дефинише начело најмање рестриктивног окружења које подразумева да се услуге првенствено пружају у непосредном и најмање рестриктивном окружењу које кориснику омогућава останак у заједници (чл. 27). Такође, чланом 52 Закон додатно наглашава да се домски смештај обезбеђује кориснику као последња опција, тј. када се не могу обезбедити, или није у његовом најбољем интересу, останак у породици, услуге у заједници или породични смештај.

У погледу децентрализације, услуге социјалне заштите можемо поделити на:

* услуге за подршку породици (family support services);
* услуге обезбеђивања замене за породицу (family substitute services).[[70]](#footnote-70)

#### 3.2.4.1. Услуге за подршку породици (family support services)

Од услуга дефинисаних актуелном правном регулативом, у најважније услуге за подршку породици можемо уврстити дневни боравак, помоћ у кући, лични пратилац детета и свратиште. Наведене услуге спадају у категорију **дневних услуга у заједници** и циљ им је да подрже боравак корисника у породици и непосредном окружењу. Обезбеђује их локална самоуправа и намењене су свим узрастима корисничких група (деци, одраслима и старима), изузев услуге лични пратилац која је намењена искључиво деци са инвалидитетом, односно са сметњама у развоју до краја редовног школовања, укључујући и средњу школу. Наведене услуге дефинисане су Законом о социјалној заштити (2011), а ближе уређене Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите[[71]](#footnote-71).

**Дневне услуге у заједници** представљају највећу групу услуга, како у погледу финансијских средстава која се издвајају за ову групу, тако и у погледу броја корисника. Анализом дневних услуга у заједници установљено је да једино услуга лични пратилац детета бележи раст, и у погледу распрострањености и у погледу броја корисника. Поред ове услуге, једино још услуге помоћ у кући за одрасле и старије и дневни боравак за децу са сметњама у развоју (мада је и код ове услуге евидентиран пад броја корисника) бележе одређену конзистентност. Код осталих услуга приметан је драстичан пад кроз године. Генерално, три наведене услуге су најзаступљеније међу свим услугама које су у надлежности локалних самоуправа (Табела 4).

**Табела 4. Распрострањеност дневних услуга у заједници – број ЈЛС које обезбеђују услуге и број корисника, 2012, 2015. и 2018.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Дневне услуге у заједници | 2012. | | 2015. | | 2018. | |
| Број ЈЛС | Број корисника | Број ЈЛС | Број корисника | Број ЈЛС | Број корисника |
| Помоћ у кући за одрасла и старија лица | 124 | 16.004 | 122 | 15.043 | 123 | 16.678 |
| Помоћ у кући за децу (и младе) | 37 | 611 | 20 | 262 | 14 | 227 |
| ДБ за децу са сметњама и инвалидитетом | 71 | 2.519 | 68 | 2.111 | 64 | 1.999 |
| ДБ за одрасле особе са инвалидитетом | - | - | 21 | 716 | 20 | 449 |
| ДБ за стара лица | 12 | 1022 | 10 | 561 | 6 | 345 |
| ДБ за децу у сукобу са законом | 10 | 359 | 6 | 620 | 3 | 53 |
| Лични пратилац детета | - | . | 30 | 709 | 76 | 1.762 |
| Свратиште | 4 | 601 | 3 | 452 | 2 | 327 |

Извор: База података о услугама социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015. и 2018. годину

Забрињавајуће је што помоћ у кући за стара лица, иако је најраспрострањенија услуга и даље није доступна у многим локалним самоуправама. Обухват старих лица овом услугом је низак, чак и у поређењу са европским земљама које се не ослањају превасходно на услуге у заједници. Имајући у виду да од укупног броја корисника ове услуге 90,25% чине лица старија од 65 година, удео у укупном броју старих би износио 1,24%. Такође, треба имати у виду да је једна петина укупног броја корисника из Београда, што указује на још мању доступност услуге у руралним подручјима. Поређења ради, у Немачкој, која је превасходно усмерена на новчане накнаде, услугу користи око 2,6% старих, док у Холандији и нордијским земљама ванинституционалне услуге социјалне заштите користи око 10% старих.[[72]](#footnote-72)

Дневни боравци за децу са посебним потребама, као мрежа дневног збрињавања, поред значајних аспеката у погледу деинституционализације и хуманије бриге о деци, имају велики утицај и на запослење њихових родитеља и генерално на подизање квалитета живота породице особа са инвалидитетом. Имајући у виду да је у периоду од 2012-2018. године у седам ЈЛС дневни боравак престао са радом, поставља се питање како се након пружене услуге, а затим са њеним укидањем, људи сналазе. Много је сврсисходније не пружити одређену услугу, него људима дати могућност коришћења исте, а затим им укинути услугу након одређеног времена, иако потреба за њом и даље постоји.

Треба посебно истаћи да услуга свратишта постоји само у 2 ЈЛС (Београду и Новом Саду). Такође, 71,5% корисника ове услуге чине девојчице старости од 6 до 14 година. Имајући у виду да су девојчице више изложене трговини децом, раним браковима и другим облицима насиља и злоупотребе деце, овај податак је забрињавајући. У наредном периоду, треба подстицати ширу друштвену акцију и међусекторску сарадњу како би се ова услуга успоставила и у осталим већим градовима. Проблеме корисника који користе услугу свратишта, као и дневних боравака за децу у сукобу са законом треба решавати кроз међусекторску сарадњу која у току 2018. године није евидентирана ни у једној локалној заједници.

Поред наведених услуга, подршку људима да наставе живот у природном окружењу пружају **услуге подршке за самосталан живот**. Услуге подршке за самосталан живот обухватају становање уз подршку и персоналну асистенцију и налазе се у надлежности локалних самоуправа. Постоји један изузетак, услугу становања уз подршку за особе са инвалидитетом финансира Република Србија у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека.[[73]](#footnote-73) Услуга персоналне асистенције доступна је лицима старијим од 18 година, а становање уз подршку лицима са навршених 15 година, изузев лица која су лечена од зависности од алкохола или психоактивних супстанци, где је наведена граница од 18 година.[[74]](#footnote-74)

У овој групи услуга заступљенија је услуга персоналне асистенције која бележи раст од скоро 40% 2018. у односу на 2015. годину. Услуга становања уз подршку за младе углавном се организује у већим градовима и подаци о броју ЈЛС где се услуга пружа и броју корисника нису се значајније мењали током година, али је ипак приметан благи раст током 2015. године. Код услуге становање уз подршку за особе за инвалидитетом број корисника се током 2015. године утростручио у односу на 2012. Овакво кретање броја корисника може се објаснити спровођењем програма „Отворени загрљај“ за чију је реализацију Европска унија доделила 2,3 милиона евра бесповратних средстава.[[75]](#footnote-75) Завршетком програма број корисника се смањио, те је у 2018. години био нижи за 1/3. Наведена услуга се током 2018. године, у складу са Законом о социјалној заштити, у два града финансирала из локалних буџета, а у 4 ЈЛС које су по степену развијености испод републичког просека, средства је обезбедила Република Србија (Табела 5).

**Табела 5. Распрострањеност услуга подршке за самостални живот – број ЈЛС које обезбеђују услуге и број корисника, 2012, 2015. и 2018.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Услуге подршке за самосталан живот | 2012. | | 2015. | | 2018. | |
| Број ЈЛС | Број корисника | Број ЈЛС | Број корисника | Број ЈЛС | Број корисника |
| Персонална асистенција | 16 | 196 | 17 | 160 | 17 | 223 |
| Становање уз подршку за младе | 15 | 44 | 18 | 67 | 14 | 50 |
| Становање уз подршку за одрасле ОСИ | 5 | 59 | 13 | 145 | 6 | 107 |

Извор: База података о услугама социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015. и 2018. годину

Такође, у овом делу треба навести и услугу породичног сарадника каја припада групи саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга, као и услугу предах смештаја која припада групи услуга смештаја.

Услуга породични сарадник покренута је са циљем да се пружи подршка породицама у превазилажењу кризних ситуација како би се детету омогућило да свој живот настави у условима погодним за раст и развој и сигурном, безбедном и подстицајном окружењу. На потребу за покретање ове услуге указали су следећи подаци. Наиме, иако је број деце и младих који живе у установама у периоду од 2000. до 2015. године смањен, и то са 3554 деце у 2000. на 767 у 2015. години, укупан број деце на смештају (институционалном и породичном) се увећао за 10%.[[76]](#footnote-76) Наведени подаци указују да издвајање деце из породице у сврху њихове заштите континуирано расте, те се наметнула потреба за увођењем једне овакве услуге. Уочено је да систем заштите права деце у Србији, у ситуацији када су сигурност, безбедност и услови за раст и развој угрожени, нема адекватне услуге којима би друштво настојало да очува и оснажи породице како би деца у њима остварила свој најбољи интерес. То је условило потребу за дизајнирањем услуге која би помогла породици у кризи, те је током 2013. године настала услуга породични сарадник за пружање интензивне подршке породици. Од 2015. до 2017. године специјализована је и услуга за породице деце са сметања у развоју. Основни циљеви услуге су:

* превенција измештања деце из природних породица;
* подршка повратку детета у породицу/оснаживање породица за повратак детета из институција или хранитељских породица;
* превенција занемаривања и злостављања деце у породицама;
* унапређење капацитета родитеља кроз стицање нових знања и вештина у области родитељства, животних вештина, партнерских и других односа.[[77]](#footnote-77)

**Табела 6. Распрострањеност услуга породични сарадник и предах смештај – број ЈЛС које обезбеђују услуге и број корисника, 2012, 2015. И 2018.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2012. | | 2015. | | 2018. | |
| Број ЈЛС | Број корисника | Број ЈЛС | Број корисника | Број ЈЛС | Број корисника |
| Породични сарадник | - | - | 7 | 1.152 | 5 | 387 |
| Предах смештај | 11 | 345 | 9 | 233 | 6 | 85 |

Извор: База података о услугама социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015. и 2018. годину

Евидентано је смањење броја корисника услуге током 2018. године. То се може објаснити падом средстава која се обезбеђују за њено функционисање. Ипак, треба истаћи да је услуга након пилотирања опстала у већим градовима (Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду). Током 2018. године, услуга је пилотирана и у Краљеву. Премда се услуга у Београду и током 2018. године финансирала из донаторских средстава, важно је напоменути да су Крагујевац, Ниш и Нови Сад издвоји средства из буџета за ову услугу.

Иако спада у услуге смештаја, предах смештај такође пружа подршку породицама. Сврха наведене услуге је краткорочни и повремени смештај детета са сметњама у развоју и одраслог и старијег лица са сметњама у функционисању, који се обезбеђује као дневни, викенд или вишедневни смештај, чиме се пружа подршка, како детету и одраслом и старијем лицу, тако и породици детета, одраслог или старијег лица, у одржавању и побољшању квалитета њиховог живота са циљем останка детета, одраслог или старијег лица у породици.[[78]](#footnote-78)

Код услуге предах смештаја бележи се континуирани пад броја корисника. Слично као код услуга породични сарадник и персонална асистенција, услуга је развијена кроз програм подржан кроз инструмент за претприступну помоћ (пројекат је трајао две године 2011-2013), а након завршетка пројекта због смањених финансијских средстава бележи се и пад броја корисника.

Како би се адекватно сагледала деинституционализација, неопходно је пратити развој наведених услуга, јер управо оне представљају алтернативу домском смештају. Имајући у виду да су наведене услуге у надлежности локалних самоуправа, може се закључити да су процеси деинституционализације и децентрализације комплементарни. Са друге стране, треба истаћи да су услуге у заједници које превенирају смештај деце у институцију мање развијене од хранитељства као алтернативног вида смештаја блиског породичном окружењу.

#### 3.2.4.2. Услуге обезбеђивања замене за породицу (family substitute services)

Домски смештај дефинисан је Законом о социјалној заштити као услуга којом се кориснику обезбеђује становање и задовољавање основних животних потреба, као и здравствена заштита, али тек када су све друге могућности за збрињавање корисника исцрпљене (чл. 51 и 52). Према Закону, дом за смештај старих и одраслих не може имати више од 100 корисника, а дом за смештај деце и младих не може имати капацитет већи од 50 корисника (чл. 54). Уредбом о мрежи установа социјалне заштите[[79]](#footnote-79) и Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите[[80]](#footnote-80) прописује се минимум стандарда услуге домског смештаја.

Услуга смештаја једна је од најраспрострањенијих услуга социјалне заштите. На дан 31.12.2019. године на смештају је било 21.348 корисника, од којих је 96,9% (тачније 20.701) пунолетно. Овај број континуирано расте, па се у односу на 2012. годину увећао за 59,85%. Међу корисницима ове услуге доминирају одрасла и старија лица, док је број деце мали. (Графикон 5 у Анексу). Услуга домског смештаја за одрасла и старија лица је детаљније обрађена у делу о плурализму пружалаца услуга, те ћемо се у овом делу фокусирати на услугу смештаја одраслих и старих лица са инвалидитетом и другим тешкоћама и услуге намењене деци.

Уредба дефинише укупно 60 установа за смештај одраслих и старих корисника у јавном сектору, од чега је 18 установа намењено за смештај одраслих и старих корисника са инвалидитетом или другим тешкоћама. Формат за годишње извештавање установа иновиран је 2013. године са циљем да прати, да ли су и у којој мери, установе покренуле активности за постизање структуралних и функционалних стандарда смештаја које прописује Правилник.

Према извештајима Републичког завода за социјалну заштиту[[81]](#footnote-81) у периоду од 2012. до 2018. године број корисника у установама за смештај одраслих и старијих са инвалидитетом или другим тешкоћама одржава приближно исти ниво. У 2012. години било је укупно 4.552 корисника. Број корисника благо опада до 2016. године када је у установама био 4.401 корисник, да би у наредне године број корисника благо порастао и износио 4.416 у 2017. години и 4.414 у 2018. години. Такође, број нових корисника је приближно уједначен и кретао се између 250 у 2014. години и 313 у 2017. години. Попуњеност капацитета је висока и креће се изнад 90% у свим посматраним годинама (Табела 7).

**Табела 7. Број корисника и капацитет у установама за одрасле и старије са телесним, интелектуалним или менталним тешкоћама у Србији, 2012-2018.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Година | Капацитет | Укупан број корисника | Нови корисници | Број корисника на дан 31.12. | Попуњеност капацитета на дан 31.12. |
| 2012. | 4.390 | 4.552 | 265 | 4.229 | 96% |
| 2013. | 4.254 | 4.535 | 283 | 4.226 | 99% |
| 2014. | 4.339 | 4.453 | 250 | 4.160 | 96% |
| 2015. | 4.339 | 4.415 | 273 | 4.089 | 94% |
| 2016. | 4.339 | 4.401 | 271 | 4.056 | 93% |
| 2017. | 4.339 | 4.416 | 312 | 4.111 | 94% |
| 2018. | 4.339 | 4.414 | 279 | 4.131 | 95% |

Извор: подаци за 2012-2013, Републички завод за социјалну заштиту (2015). *Извештај о раду установа социјалне заштите за одрасле и старије са менталним, интелектуалним, телесним или сензорним тешкоћама за 2014. годину*. Београд. стр. 6; подаци за 2014-2016, Републички завод за социјалну заштиту (2017). *Извештај о раду установа социјалне заштите за одрасле и старије са менталним, интелектуалним, телесним или сензорним тешкоћама за 2016. годину*. Београд. стр. 6; подаци за 2017-2018, Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа социјалне заштите за одрасле и старије са менталним, интелектуалним, телесним или сензорним тешкоћама за 2018. годину*. Београд. стр. 6

Мале осцилације, како у погледу укупног броја корисника, тако и у погледу нових корисника, указују да већина корисника трајно остаје у установама. Овакви налази могу бити и један од индиректних показатеља неадекватних капацитета алтернативних услуга које би требало да пруже подршку корисницима и њиховим породицама. На основу горенаведеног, може се закључити да циљ Стратегије у погледу деинституционализације и развоја услуга у заједници за одрасле и старије особе са телесним, интелектуалним или менталним тешкоћама није испуњен.

Како Закон о социјалној заштити (2011) налаже да капацитети ових установа не треба да буду већи од 100 корисника, може се закључити да законска норма није остварена у већини установа. У 2018. години од укупно 16 анализираних установа само је пет испунило овај услов. Заступљеност младих у овим установама у протеклом периоду незнатно варира и у 2018. години је износио 3% ( у 2015. години 5%). Такође, бележи се и пораст броја одраслих са менталним, интелектуалним, телесним или сензорним тешкоћама у установама за смештај деце и младих са сметњама у развоју. Тако је у 2018. години у њима било присутно 841 одрасло и старије лице, углавном са тешкоћама, и то су претежно они који су у ове установе ушли као деца или млади. Такође, присутан је и пораст броја одраслих у установама за одрасле и старије (у 2018. години у овим установа било је смештено 1.897 одраслих корисника са инвалидитетом). Имајући у виду да су ове установе првенствено намењене за смештај старих особа, може се претпоставити да је реч о порасту потребе за интензивном подршком одраслим лицима са тешкоћама.[[82]](#footnote-82) Овакви подаци додатно поткрепљују горе изнету потребу за систематичнијим и интензивнијим развојем услуга у заједници које би омогућиле овим лицима останак у природном окружењу.

На недостатак услуга у заједници указује неколико индикатора. Пре свега, изузетно мали капацитети услуге становање уз подршку, који су се кроз године смањивали. У 2015. години 11% корисника је користило ову услугу, да би у 2016. број корисника пао на 3%, а у 2018. години свега 2,5%.[[83]](#footnote-83) Овакав тренд се може објаснити завршетком пројекта који је финансирала Европска унија, а са друге стране недовољним капацитетима да се оствари одржив развој ове услуге.

Дужина боравка је важан показатељ покретљивости ове корисничке групе. Према доступним подацима у 2018. години је око половине корисника у установи боравило дуже од 11 година, а 28% чак дуже од 20 година. Овако дуг боравак може се објаснити управо недовољним бројем алтернатива које пружају подршку овог групи грађана. Са друге стране, треба имати у виду да скоро 76% корисника не контактира или врло ретко контактира са сродницима. Свега 6% корисника редовно одлази у посету породици, а 5% се најмање једном месечно виђа са сродницима у установи. У даљем развоју система треба имати у виду и ове податке, јер они указују на невелике могућности за ослањање на актуелне ресурсе породице у процесу подршке овој групацији.[[84]](#footnote-84)

На основу свега наведеног може се закључити да је излазак из установе и даље ретка појава. Овај закључак поткрепљују и подаци који говоре да је у 2018. години свега 3% (283 корисника) изашло из овог типа установе и вратило се у биолошку или сродничку породицу, док је 1% самовољно напустио установу. Доминантан разлог престанка смештаја кроз године је смрт корисника (у 2018. години 85%).[[85]](#footnote-85)

У установама има корисника који би према процењеном степену подршке могли да буду корисници алтернативних услуга. Треба нагласити да се процена не врши за све кориснике, на чему треба радити у наредном периоду. У 2018. години процена је вршена за 80% корисника. На сличном нивоу се кретала и током 2016. и 2017. године. Према процењеном степену подршке из 2018. години највећи број корисника се налази у првом и другом степену подршке, али није занемарљив број лица у трећем (30%) и четвртом (7%) степену (Графикон 6 у Анексу).

У овом делу треба напоменути да се наменски трансфери могу користити управо за трансформацију установа, али то се у пракси ретко дешавало. Закон о социјалној заштити чланом 207 прописује да се наменски трансфер може користити за услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији се налазе установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове трансформације тих установа. Међутим, Закон није препознао да корисници установа могу били и лица са територије других градова и општина, што заједно са горенаведеним ограничењима доприноси да се процес трансформације одвија споро.

Процес трансформације и деинституционализације подстиче установе да развијају различите врсте услуга и алтернативне видове подршке за одрасла лица са тешкоћама и друге рањиве групе у заједници. Ипак, значајнији резултати у овом погледу су изостали. Евидентни су одређени примери добре праксе који су се током година смањивали како су престајала средства из различитих донација.

Једна од најзначајнијих одредби Закона о социјалној заштити у погледу деинституционализације јесте забрана смештања деце од 0 до 3 године у резиденцијалне установе. Ова одредба се према Закону о социјалној заштити може избећи само у изузетним ситуацијама и уз сагласност надлежног министра за социјалну заштиту.[[86]](#footnote-86)

У периоду након 2000. године започеле су системске реформе у области дечје заштите, поготову у погледу деинституционализације. Подстицај за наставак реформи у овом погледу донела је Стратегија развоја социјалне заштите. У току овог процеса развијани су програми којима би се јачао породични смештај, што је довело до значајних резултата у погледу деинституционализације, тј. деца су превасходно смештана у хранитељске и сродничке породице, а не у институције. Укупан број деце и младих који су користили породични смештај је у периоду од 2000. до 2011. године повећан за 2,8 пута. Уколико се издвоје само деца (0-18 година) резултати су још повољнији, тј. број је 3,14 пута увећан. (Графикон 7 у Анексу, Табела 8)

**Табела 8. Деца и млади на смештају у Србији у периоду од 2000. до 2011. године**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000. | | | | 2005. | | | | 2008. | | | | | 2011. | | | |
|  | **Институције** | | **Пор. смештај** | | **Институције** | | **Пор. смештај** | | **Институције** | | **Пор. смештај** | | **Институције** | | | **Пор. смештај** | |
|  | Број | % | Број | % | Број | % | Број | % | Број | % | Број | % | Број | | % | Број | % |
| 0-18 | 2.672 | 60 | 1.773 | 40 | 2.264 | 46 | 2.699 | 54 | 1.513 | 28 | 3.806 | 72 | 1.128 | | 19 | 4.912 | 81 |
| Укупно (0-18) | 4.445 | | 80,5% | | 4.963 | | 81,2% | | 5.319 | | 81,1% | | 6.040 | | | 81,9% | |
| 19-26 | 882 | 82 | 188 | 18 | 842 | 73 | 307 | 27 | 818 | 66 | 423 | 34 | 726 | | 55 | 603 | 45 |
| Укупно (19-26) | 1.070 | | 19,4% | | 1.149 | | 18,8% | | 1.241 | | 18,9% | | 1.329 | | | 18,0% | |
| Укупно (0-26) | 3.554 | 64 | 1.961 | 36 | 3.106 | 51 | 3.006 | 49 | 2.331 | 36 | 4.229 | 64 | 1.854 | | 25 | 5.515 | 75 |
| Укупно | **5.515** | | | | **6.112** | | | | **6.560** | | | | | **7.369** | | | |

Извор: Жегарац, Н. (ур.) (2014). У лавиринту социјалне заштите: поуке истраживања о деци на породичном и резиденцијалном смештају. Факултет политичких наука и УНИЦЕФ. Београд. стр. 81

Одлични резултати су постигнути у периоду трансформације установа и тај тренд је настављен и наредних година. Број деце у установама за децу и младе се континуирано смањује. У ову групу спадају установе за децу и младе без родитељског старања, установе за децу и младе са сметњама у развоју и установе за васпитање деце и омладине. У периоду од 2014. до 2018. године присутан је тренд опадања броја корисника у све три групе установа, у просеку 5,22% (Графикон 8 у Анексу). Међутим, проблем представља што је, и поред горенаведене Законске одредбе, на крају 2018. године било 27 деце са мање од три година на смештају у установама,  као и неповољна старосна структура корисника. Удео деце на дан 31.12.2018. године износио је 35%, младих 23%, а удео лица старијих од 26 година, који према прописима не припадају наведеној групи установа, чак 42%.[[87]](#footnote-87)

Уколико се анализирају само деца, бележи се још већи пад корисника смештених у установе. У периоду од 2010. до 2019. године бележи се пад од скоро 49%, тачније број корисника је пао са 1265 на 647. Имајући у виду да број деце којој је неопходан смештај расте, овакви резултати постигнути су захваљујући породичном смештају, где се број корисника од 2010. године континуирано увећавао, са стагнацијом између 2015. и 2016. године и благим падом у 2019. години (Графикон 9 у Анексу). Према члану 20 Конвенције о правима детета, сваком детету које је привремено или стално лишено породичне средине или коме, у његовом најбољем интересу, не може бити допуштено да у таквој средини остане, имаће право на посебну заштиту и помоћ државе. Према Конвенцији таква брига може да укључи смештај у другу породицу, усвојење или ако је неопходно, смештај у установу.[[88]](#footnote-88) Законом о социјалној заштити (2011) усвојене су наведене одредбе Конвенције, те у члану 52 Закон наводи да домски смештај представља крајњу меру, тек када су исцрпљене све друге расположиве могућности.

Из наведених података се види да је највећем броју деце и младих подршка пружена кроз породични смештај. Међутим, проблем представља што само половини хранитељских породица подршку пружа Центар за породични смештај и усвојење, док су друге хранитељске породице и деца у надлежности центара за социјални рад. Центар за породични смештај и усвојење је установа коју је Влада формирала како би се пружила заштита деци без родитељског старања. Рад ове установе уређен је Законом о социјалној заштити[[89]](#footnote-89), Уредбом о мрежи установа социјалне заштите[[90]](#footnote-90) и Правилником о хранитељству[[91]](#footnote-91). У Републици Србији тренутно функционишете седам центра за породични смештај и усвојење: у Београду (основан 2008. године), у Нишу, Ћуприји и Крагујевцу (2011. године), у Милошевцу (2012), Новом Саду (2014) и Суботици (2018). Уредбом[[92]](#footnote-92) је предвиђено оснивање центра и у Белој Цркви.

Поред позитивних околности обезбеђених породичним смештајем у односу на смештај у установу, треба истаћи да постоји забрињавајући тренд раста броја деце којима је потребна услуга смештаја иако има све мање деце у укупном становништву. Међу најзаступљенијим разлозима за смештај деце и младих у установе је неадекватно родитељско старање (занемаривање злостављање, злоупотреба), осим у установама за децу и младе са сметњама у развоју где је најзаступљенији разлог са чак 70% био немогућност родитеља да одговори на здравствене потребе детета, а на другом месту, са 15%, неадекватно родитељско старање (Табела 9). Неадекватно родитељско старање је још заступљеније као разлог код услуге породичног смештаја. Овај разлог имао је удео од 59,6% у 2018. години. Слична ситуација је била и ранијих година.[[93]](#footnote-93) .

**Табела 9. Број деце и младих у установама за смештај деце и младих, према типу установе и разлогу смештаја у 2018. години (у %)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Разлози смештаја | ДМСР\*1 | ДМБРС\*2 | МДЗ\*3 |
| Родитељи умрли | 0% | 3% | 7% |
| Родитељи непознати | 0% | 0% | 0% |
| Родитељи спречени да врше родитељско право | 9% | 4% | 2% |
| Родитељи делимично лишени родитељско права | 2% | 8% | 8% |
| Родитељи потпуно лишени родитељског права | 1% | 2% | 7% |
| Родитељи лишени/нису стекли пословну способност | 0% | 9% | % |
| Неадекватно родитељско старање (занемаривање злостављање, злоупотреба) | **15%** | **45%** | **31%** |
| Насиље над дететом | 1% | 6% | - |
| Родитељи нису у могућности да одговоре на здравствене потребе детета | **70%** | **17%** | **33%** |
| Остали разлози | 2% | 6% | 10% |

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2019). Извештај о раду установа за смештај деце и младих за 2018. годину. Београд  
\*1 Установе за децу и младе за сметњама у развоју  
\*2 Установе за децу и младе без родитељског старања  
\*3 Мале домске заједнице

На проблем раста броја деце и младих којима је потребна услуга смештаја, као и на недостатак услуга које би пружале помоћ и подршку породицама у кризи указују и подаци центара за породични смештај и усвојење. У периоду од 2014. до 2018. године просечно је 60% деце и младих на породичном смештају долазило из биолошких породица. Проценат се у периоду од 2014. до 2017. године благо смањивао, док је у 2018. забележен благи раст у односу на 2017. годину (Табела 10).

**Табела 10. Број деце и младих на породичном смештају преко центара за породични смештај и усвојење према средини из које су дошли, 2014-2018**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Средина из које су деца и млади дошли у хранитељску породицу | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. |
| Биолошка породица | 64,97% | 62,49% | 62,18% | 58,95% | 59,76% |
| Сродничка, друга хранитељска породица | 16,06% | 16,91% | 15,40% | 16,55% | 15,82% |
| Домски смештај, Завод, Прихватилиште | 9,74% | 13,16% | 15,60% | 17,32% | 16,76% |
| Здравствена установа | 2,49% | 2,92% | 3,54% | 3,64% | 4,50% |
| Породилиште | 3,03% | 3,10% | 2,19% | 2,37% | 2,34% |
| Усвојитељска породица | 2,52% | 0,33% | 0,12% | 0,14% | 0,14% |
| Остало | 1,18% | 1,10% | 0,98% | 1,02% | 0,68% |

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2019). Синтетизовани извештај о раду центара за породични смештај и усвојење за 2018. годину. Београд

Велики проблем представља што мали број деце одржава контакт са сродницима и дужина њиховог боравка у установама. Контакти су веома ретки и без предвидиве динамике. У најнеповољнијем положају су деца и млади у малим домским заједницама и деца и млади без васпитне мере смештени у установама за васпитање. За наведене установе је карактеристично да се више од 80% деце и младих никада или ретко виђа са сродницима. Нешто повољнија статистика је у установама за децу и младе са сметњама у развоју и установама за децу и младе без родитељског старања, где нешто мање од половине корисника врло ретко или никад не виђа сроднике. Такође, корисници ових установа веома дуго бораве у њима. Најнеповољнија ситуација је у установама за смештај деце и младих са сметњама у развоју, где чак 79% корисника борави у установи дуже од 10 година. Са друге стране, треба истаћи да је удео корисника који напуштају смештај у периоду од 2013. до 2018. године био стабилан и кретао се у просеку око 10%. Конкретно, у 2018. години износио је око 15,02% од укупног броја деце корисника домског смештаја.[[94]](#footnote-94)

Раскорак између смањења броја деце у укупној популацији и све већег броја деце у систему социјалне заштите указује на низак ниво подршке породицама и недостатак адекватних интегративних услуга. Зато у наредном периоду треба развијати механизме и ширити мрежу услуга које би помогле породицама у кризи које због сиромаштва, незапослености, поремећених породичних односа, или других разлога нису у стању да обезбеде адекватан развој детета у породици.

На крају, може се закључити да изнети подаци указују да је процес деинституционализације далеко био успешнији у погледу деце него у популацији одраслих и старих лица. У ситуацији ограничених ресурса, процес деинституционализације, као један од основих реформских процеса у систему социјалне заштите Републике Србије, прво је обухватио децу и младе. Томе је, пре свега, допринео интензиван развој услуге породичног смештаја. Пред установама за смештај одраслих и старих налазе се велики изазови у виду даљег планирања и спровођења овог процеса. Такође, треба радити на развоју услуга које подржавају живот у природном окружењу, као и саветодавно-терапијских и социо-едукативних услуга које би пружиле подршку породицама у кризи и превентивно деловале како се не би дошло у ситуацију у којој је неопходно дете изместити из породице.

## 3.3. Обезбеђивање ефикасније материјалне подршке

У Стратегији развоја социјалне заштите (2005) истиче се да је **кроз материјалне услуге**[[95]](#footnote-95) **потребно обезбедити егзистенцијални минимум сваком кориснику**. У складу са наведеним стратешким правцем формиран је и један од посебних циљева, *унапређење заштите сиромашних*, којим се предвиђа да смањење броја сиромашних, активирање њихових радних потенцијала, потпунији, ефикаснији и економичнији обухват програмима и услугама треба да буде део јединствене и целовите државне политике у области социјалне заштите најугроженијих грађана и друштвених група. Наведени циљ разрађен је кроз два појединачна: *обезбеђивање егзистенцијалног минимума* и *ефикаснији систем материјалних помоћи*.

У Стратегији (2005) се наводи да је било нешто више од 51 хиљаде корисника материјалног обезбеђења (НСП), а од тога око 17 хиљада (33%) неспособних за рад. Напомиње се да су због ограничених средстава, новчана давања за лица која су трајно угрожена због неспособности за рад испод егзистенцијалног минимума, као и да један број сиромашних, иако испуњава услове, не користи права због необавештености, одбијања да се прима државна помоћ, немања сталне адресе боравка и др.

Према Сратегији (2005), како би систем социјалне заштите адекватно одговорио на потребе најугроженијих грађана треба редефинисати линију сиромаштва на територији Републике Србије у складу са достигнутим степеном економског развоја и вршити њену индексацију на основу трошкова живота. Са друге стране, истиче се да средства која се обезбеђују радно способним корисницима треба да буду у функцији њиховог запошљавања и активирања потенцијала за продуктиван живот у заједници. У складу са тим, потребно је развијати и субвенционисати програме запошљавања корисника социјалне заштите, као и јавне радове. Кроз овако уређен систем, материјална помоћ би представљала само привремено средство за превазилажење неповољних ситуација.

Материјална подршка делом се остварује посредством центара за социјални рад (материјално обезбеђење и додатак за помоћ и негу другог лица), а делом посредством општинског органа управе задуженог за послове дечије и социјалне заштите. Овако подељене надлежности доводе до гомилања административно-бирократског апарата и спорости у остваривању права, те се наводи да је потребно сва права која се остварују искључиво кроз управни поступак на основу јавних исправа, а не захтевају стручни поступак, изместити и пружати кроз обједињени општински орган надлежан за дечју и социјалну заштиту. Раздвајањем стручног од административног рада растеретили би се професионалци у центрима за социјални рад, а самим тим би се створиле и повољније околности које би им омогућиле да се на ефикаснији начин баве стручно-методолошким поступцима у идентификовању потреба корисника.[[96]](#footnote-96) Наравно, мора постојати размена информација, заједничко планирање и координација између ЦСР и општинског органа управе.

Материјална подршка се обезбеђује корисницима на основу Закона о социјалној заштити[[97]](#footnote-97) и Закона о финансијској подршци породици са децом[[98]](#footnote-98).

Према Закону о социјалној заштити (2011), финансирање материјалне подршке подељено је између централног и локалног нивоа. Већину новчаних права финансира Република, изузев једнократне помоћи у новцу или натури.[[99]](#footnote-99) Јединице локалне самоуправе могу предвидети и друге врсте материјалне помоћи на својој територији, као што су народне кухиње, субвенције и др. (чл. 111).

Према Закону о финансијској подршци породици са децом постоји осам врста финансијске подршке усмерених на подстицање рађања и смањење сиромаштва породица са децом. То су: накнада зараде, односно накнада плате за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета, остале накнаде по основу рођења, неге и посебне неге детета, родитељски и дечији додатак, накнаде трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања, децу са сметњама у развоју, децу са инвалидитетом и децу корисника новчане социјалне помоћи и регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица (чл. 11). Већина права (7 од 8) је у надлежности Републике Србије, једино се о регресирању трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица стара општина, односно град (чл. 11). Исти члан Закона наводи да јединице локалне самоуправе и Аутономна покрајна Војводина могу утврдити и друга права, или већи обим права и повољније услове за њихово остваривање, ако се за то обезбеде довољна средства.

### 3.3.1. Социјална давања у надлежности Републике Србије

У погледу материјалних трансфера усмерених ка сиромашнима у систему социјалне и дечје заштите Републике Србије најзначајнији су новчана социјална помоћ (НСП) и дечији додатак.

У периоду од 2016-2018. године просечно је из буџета издвајано 26 милијарди динара за накнаде за социјалну заштиту које су предвиђене Законом о социјалној заштити (2011). Од укупних средстава 57,51% (односно 14,3 милијарде) чини износ НСП.[[100]](#footnote-100) Уколико би се поредио број корисника у истом периоду корисници права на НСП чинили би 83% од укупног броја корисника права на материјалну подршку (Табела 7 у Анексу).

**Новчана социјална помоћ** јесте инструмент социјалне заштите који се активира када се исцрпе сви остали механизми подршке и спада у групу права којим је загарантован минимални доходак. Припада појединцу, односно породици, који својим радом, приходима од имовине или из других извора остварују приход мањи од износа новчане социјалне помоћи утврђене Законом о социјалној заштити (ЗСЗ, чл. 81). По својој намени ово давање је истоветно МОП-у (материјалном обезбеђењу породице), давању које је постојало пре усвајања новог закона 2011. године.

Право на НСП се додељује уз проверу дохотка и имовине. На основу имовинског цензуса, из коришћења права су искључени сви који поред стамбеног простора који одговара потребама појединца поседују и друге непокретности или имају више од 0,5 хектара земље, односно више од 1 хектара за домаћинства у којима су сви чланови неспособни за рад (ЗСЗ, чл. 82). Висина новчане социјалне помоћи се разликује у зависности од величине и старосне структуре домаћинства и усклађује се са индексом потрошачких цена два пута годишње. За породице које имају више од шест чланова износи се не повећавају (ЗСЗ, чл. 87 и 88). У породицама у којима је већина чланова способна за рад, НСП се исплаћује у трајању до девет месеци у току године (ЗСЗ, чл. 85). Домаћинствима у којима су сви чланови неспособни за рад и једнородитељским породицама исплаћује се увећана НСП, виша за 20% (ЗСЗ, чл. 85 и 90). Право на НСП је у надлежности централних власти, финансира се из републичког буџета, а администрирање права спроводе центри за социјални рад.

Право на новчану социјалну помоћ у 2017. години остварило је нешто више од 104 хиљаде домаћинстава, односно нешто више од 260 хиљада појединаца (3,7% укупног броја становника). Општа стопа обухвата правом на НСП, није се значајније мењала претходних година, али се драстично повећала у односу на период пре законских промена 2011. године када је износила 2,3%. [[101]](#footnote-101) Број појединаца и домаћинстава се повећао за више од 35% у односу на 2010. годину, а средства су се увећала 2,5 пута (Табела 8 у Анексу). Ипак треба наговестити да је од 2017. године приметан тренд опадања броја домаћинстава која остварују право на НСП (104.276 у 2017. години, 98.754 у 2018. и 92.673 у 2019. години).[[102]](#footnote-102)

Полна структура корисника НСП одговара структури укупне популације. Са друге стране, анализа старосне структуре указује на натпропорционално учешће деце (36,3%, у односу на 17,3% у укупној популацији) и исподпросечну заступљеност старих од 65 и више година (5,6%, у односу на 19,5%).[[103]](#footnote-103) Низак обухват, поготову старих лица, може се објаснити дејством више фактора. Пре свега, треба навести *низак приходни цензус*, који је за појединца за трећину нижи од прага апсолутног сиромаштва и *земљишни цензус*, који утиче на обухват лица која живе на селу. Поред наведених, Законом (2011) је предвиђена обавеза потенцијалног корисника неспособног за рад да уз захтев достави судско поравнање закључено са сродником или доказ да је код надлежног суда покренуо поступак ради утврђивања обавезе издржавања од сродника (чл. 84). Иако се може претпоставити да је намера законодавца била да новим законским решењем повећа обухват најсиромашнијих, ова одредба се није тако показала у пракси.[[104]](#footnote-104) Имајући у виду да корисник сада мора да *покрене тужбу против сродника,* а то су најчешће деца, унуци, браћа или сестре, културолошке вредности спречавају многа старија лица да то учине иако су у тешкој материјалној ситуацији. На крају, треба навести и то да потенцијални корисник треба да испуни велики број услова истовремено, што додатно доприноси ниском обухвату.

Подаци Светске банке указују да је у 2016. години свега 11% најсиромашнијег квинтила добило НСП. Када би таргетираност била савршена, што подразумева да би само сиромашни и нико од бољестојећих добио помоћ, стопа обухвата апсолутно сиромашних би могла да износи 53% (492.306 апсолутно сиромашних појединаца, наспрам 261.614 лица која су у 2016. добијали НСП).[[105]](#footnote-105)

Према оценама Светске банке, таргетираност у погледу вертикалне ефикасности је добра. Међутим, у погледу овог индикатора је дошло до одређеног погоршања у периоду од 2013. до 2016. године. Наиме, током 2013. године 73,4% од укупних средстава за НСП одлазило је за кориснике из најсиромашнијег квинтила по дохотку, да би током 2016. године њихов удео пао на 58,2%. У истом временском периоду порастао је удео средстава за НСП у свим осталим квинтилима (Табела 9 у Анексу).

Линија апсолутног сиромаштва је у 2019. години износила 12.495 динара по потрошачкој јединици и последица је годишњег усклађивања за износ инфлације, почевши од 2006. године када је линија првобитно конструисана (Табела 10 у Анексу).[[106]](#footnote-106) Износ новчане социјалне помоћи није довољан ако се оцењује са аспекта могућности да појединце и породице извуче из апсолутног сиромаштва (Табела 11).

**Табела 11. Месечни износи НСП за поједине типове домаћинстава, праг апсолутног сиромаштва и праг ризика сиромаштва (у дин.), нето примање од НСП у односу на праг ризика сиромаштва (у %), 2015.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Износ НСП | Износ увећане НСП | Праг апсолутног сиромаштва | Праг ризика сиромаштва | Нето примања од НСП у односу на праг ризика сиромаштва |
| Појединац | 7.843 | 9.412 | 11.556 | 15.416 | 0,51-0,61 |
| Једнородитељска породица са двоје деце (0-13) | - | 15.059 | 23.112 | 24.666 | 0,61 |
| Породица двоје одраслих и двоје деце (0-13) | 16.470 | 19.764 | 31.201 | 32.373 | 0,51-0,61 |

Извор: Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 198.

Табела указује да се, за породице са децом, праг апсолутног и праг ризика сиромаштва врло мало разликују, а то се објашњава вишим скалама еквиваленције које се у Србији примењују при рачунању апсолутног сиромаштва (0,7 за старије чланове домаћинства и 0,5 за децу до 14 година, наспрам 0,5 и 0,3).

Са друге стране, није довољно да се сагледа само помоћ коју сиромашни добијају кроз НСП, имајући у виду да постоје и друга давања којима НСП „отвара врата“. То су право на статус енергетски заштићеног купца[[107]](#footnote-107), право на здравствену заштиту[[108]](#footnote-108), а по правилу и право на дечји додатак, уколико дете редовно похађа школу. Такође, постоје и различита давања на локалном нивоу која се разликују од једне до друге ЈЛС. У већини градова и општина постоје различите врсте једнократне помоћи и давања у натури о којима ће се више говорити касније.

Адекватност, износи и услови за остваривање новчане социјалне помоћи процењују се и уређују узимајући у разматрање и аспект (де)мотивације за рад. У погледу анализе односа НСП према минималној заради може се закључити да тек породица са четворо деце остварује право на НСП у износу једне минималне зараде. Минимална зарада у 2017. години је износила 22.553 динара, а износ НСП за појединца који је способан за рад износи 37% минималне зараде. При томе, треба имати у виду да он неће примати помоћ током целе године (према Закону мора постојати пауза од 3 месеца у току године).[[109]](#footnote-109)

Поред тромесечне паузе, Уредбом о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи[[110]](#footnote-110) донетом 2014. године уведене су мере социјалне укључености радно способних корисника НСП кроз: формално и неформално образовање, запошљавање, лечење и друштвено-користан рад, односно рад у локалној заједници (чл. 2). Према Уредби, Центар за социјални рад закључује протокол о сарадњи са здравственим установама, Националном службом за запошљавање, јединицама локалне самоуправе и другим органима и организацијама који су носиоци горенаведених активности ради спровођења мера социјалне укључености (чл. 3). Центар за социјални рад, као установа која одлучује о праву на НСП, са корисником *закључује споразум о активном превазилажењу његове неповољне ситуације, који садржи активности и обавезе корисника, као и могућност престанка права на НСП у случају неоправданог неизвршења обавеза из споразума*, а затим га упућује код носиоца појединих активности и прати остваривање испланираних активности и обавеза (чл. 4).

Уредба је била предмет бројних спорења и критика, а Заштитник грађана је поднео Уставном суду Предлог за оцену уставности појединих делова чланова 2, 4 и 9. Тражила се оцена уставности за следеће одредбе Уредбе:

* Лечење, друштвено користан рад, односно рад у локалној заједници, као видови активације (чл. 2);
* Могућност умањења или престанка права на НСП у случају неоправданог неизвршења обавеза предвиђених споразумом који корисник закључује са центром за социјални рад (чл. 4);
* Надлежни орган ЈЛС организује друштвено користан рад, волонтирање, јавне радове, запошљавање корисника, решавање привремено или трајно проблема становања корисника и чланова његове породице (чл. 9).[[111]](#footnote-111)

Одлука Уставног суда о уставности и законитости наведених одредби није донета. Државна ревизорска институција (ДРИ) је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему „Материјална подршка као мера смањења сиромаштва“. Циљ је био испитати да ли је постојећи систем социјалне заштите ефективан и да ли се ефикасним спровођењем активности надлежних органа може обезбедити већа социјална укљученост радно способних корисника новчане социјалне помоћи, како би изашли из система социјалне заштите. Спроведеном анализом утврђено је да је за НСП у периоду од 2016. до 2018. године просечно годишње издвајано око 14,3 милијарди динара за око 268 хиљада корисника, од којих су 49% радно способна лица. Износ за НСП чини 57,5% од укупних средстава за материјалну подршку (26 милијарди) из буџета Републике Србије предвиђених Законом о социјалној заштити (2011). Пракса је показала да корисници дуго остају у систему социјалне заштите, као и да програми активације нису заживели, те је ревизија превасходно усмерена на радно способне кориснике НСП. [[112]](#footnote-112) Налази указују на бројне недостатке.

**Министарство није предузело све активности како би се смањила зависност радно способних корисника НСП од социјалних служби.** Под активностима се подразумевало да Министарство као креатор политике развоја социјалне заштите и запошљавања предузме активности у изради нове стратегије, законских, подзаконских и других општих аката из своје надлежности. Иако је донет Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања ЕУ, он не захвата све области и циљеве социјалне заштите. Нова Стратегија која би обухватила све циљеве, мере за њихово постизање, као и кључне показатеље учинка у овој области још увек је у форми нацрта. Такође, Министарство није предузело активности како би се отклониле дилеме у примени уредбе, те центри за социјални рад имају бројне недоумице око њеног спровођења.[[113]](#footnote-113)

Министарство је навело да Републички завод за социјалну заштиту у оквиру извештаја које на годишњем нивоу достављају ЦСР прикупља податке о активацији корисника НСП. Међутим, како је број упута у 2018. години износио свега 524, Републички завод за социјалну заштиту није вршио евалуацију мера социјалне укључености, те није могуће оценити ефекат Уредбе.[[114]](#footnote-114)

**Центри за социјални рад[[115]](#footnote-115) и Национална служба за запошљавање (НСЗ) делимично су предузимали активности у циљу социјалне укључености радно способних корисника НСП.** Због недоумица око спровођења Уредбе, центри за социјални рад нису у довољној мери предузимали активности како би подстакли социјално укључивање радно способних корисника НСП. Стручни радници су делимично испитивали спремност корисника за социјално укључивање. Као разлоге су наводи недовољан број запослених и незаинтересованост корисника НСП за социјално укључивање услед ниског нивоа образовања. ДРИ је на основу прегледа документације утврдила да нису сви корисници НСП без квалификација. Такође, утврђено је да заинтересованост већине корисника није испитивана, те се може претпоставити да би одређен број радно способних корисника НСП био спреман да се укључи. [[116]](#footnote-116)

Анализом је утврђена неадекватна сарадња између центара за социјални рад и Националне службе за запошљавање. Иако је идентификована сарадња између ове две институције, она није довела до размене података о корисницима НСП. Недостатак ове сарадње доводи до немогућности НСЗ да изврши адекватну процену запошљивости корисника и помогне му у превазилажењу неповољне социјалне ситуације. Такође, недостатак података о промени статуса корисника утиче на одлуку центра за социјални рад.[[117]](#footnote-117) На основу наведеног, постојећи систем социјалне заштите не доводи до остваривања постављених циљева (због недовољно ефикасне сарадње надлежних органа), те се пропушта прилика да радно способни корисници НСП изађу из система социјалне заштите. Стога је потребно у наредном периоду интензивирати сарадњу ове две институције.

**Министарство делимично врши надзор над трошењем 14 милијарди динара које се годишње издвајају за НСП.** ПремаЗакону о социјалној заштити (2011) надлежност за вршење надзора подељена је између Министарства, Покрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и равноправност полова на територији АП Војводина, и Секретаријата за социјалну заштиту града Београда над ЦСР на територији града, који послове надзора врше као поверене (чл. 103). У публикацији[[118]](#footnote-118) се наводи да су представници Министарства напоменули да се ни кроз надзор над стручним радом, ни кроз инспекцијски надзор, не врши контрола рада ЦСР у поступку признавања права на НСП, већ да ту контролу врши надлежни другостепени орган, кроз ревизију решења о признатом праву на НСП, која је законом предвиђена као могућност, а не као обавеза.

Према подацима ДРИ, у периоду од 2016. до 2018. године надлежни органи су извршили ревизију решења код четири центара за социјални рад (од укупно 140 ЦСР) и прегледали 114 предмета од којих је 92% било поништено и враћено на поновно одлучивање. Утврђено је да Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова у периоду од 2016-2018. године није вршио ревизију решења, а као разлог наведен је недовољан број запослених. Ни Градска управа града Београда у овом периоду није вршила ревизију. Треба истаћи да је Градска управа вршила ревизију за права материјалне подршке која се финансирају из буџета града, али је надзор над правима која финансира Република Србија изостављен. На крају, Министарство је у 2016. години вршило ревизију решења о признатом праву на НСП код три ЦСР (99 предмета), а у 2017. години код једног (15 предмета). Разлози за поништење предмета су углавном понављани, а неки од њих су: нема налаза и мишљења у предмету или је решење донето на непрописан начин, нема доказа о теренској посети породици, нема доказа да се радно способни чланови породице воде на евиденцији НСЗ, утврђује се само пропуштена зарада, а не остварена, чак и у случају када је странка дала изјаву да остварује зараду и др.[[119]](#footnote-119)

Овакви налази представљају „сигнал“ Министарству да контролу треба радити у већем обиму. Доношењем неадекватних решења о признавању права на НСП ствара се ризик за неефикасно трошење 14 милијарди динара годишње предвиђених за ову намену. Иако је Министарство поверило послове ЦСР, према Закону о државној управи[[120]](#footnote-120),Влада и органи државне управе и после поверавања послова задржавају одговорност за њихово извршење, те би у складу са тим требало да врше контролу у већем обиму.

**Дечији додатак** остварује један од родитеља који непосредно брине о детету за прво четворо деце у породици уз проверу материјалног стања, а у школском узрасту право се условљава редовним школовањем. Уређен је Законом о финансијској подршци породици са децом[[121]](#footnote-121). Реформом из 2002. године популациона функција дечијег додатка пренета је на родитељски додатак, а дечији додатак постаје право са превасходно социјалном функцијом.

Право на дечији додатак остварују деца најдуже до навршених 20 година живота. Изузетно може се доделити до 26 године детету са сметњама у развоју и детету са инвалидитетом.[[122]](#footnote-122) Цензус за остваривање права на дечији додатак виши је него за НСП (2017. године – 8.555 динара по члану домаћинства), а за кориснике који добијају увећани износ цензус је већи за 20%.[[123]](#footnote-123) Износ дечијег додатка за једнородитељске породице и старатеље увећава се за 30%, а за родитеље детета са сметњама у развоју и детета са инвалидитетом, за које је донето мишљење Комисије, и за дете које остварује додатак за помоћ и негу другог лица, а које не користи услуге смештаја, увећава се за 50%. Ово право се финансира из буџета Републике Србије, а администрирају га службе локалне самоуправе.

Дечији додатак је у 2017. години остварило нешто више од 342 хиљаде деце и младих у Републици Србији, од којих око 72 хиљаде добија увећани износ. Стопа обухвата деце (0-18) је износила 21% и постепено се смањивала од 2014. године, када је износила 23,6%. Такође, у овом периоду приметно је и смањење броја корисника за нешто више од 40 хиљада (Табела 11 у Анексу). Уочљива је разлика у односу на период од 2011-2013. године, када се број деце и породица повећавао (Табела 12 у Анексу).

У условима идеалне таргетираности, када не би било критеријума редовног школовања и ако се за циљ постави да се дечији додатак додели свој деци која су у ризику сиромаштва, обухват би требало да износи 30%. Нажалост, обухват деце средњошколског узраста је нижи због условљавања овог права редовним школовањем. Према подацима *MICS* из 2014. године, од укупног броја деце основношколског узраста преко 70% је примало дечији додатак, док је за децу средњошколског узраста обухват био нижи од 30%.[[124]](#footnote-124) Ова разлика се може објаснити одустајањем од школовања деце у старијем узрасту. Имајући у виду да је током 2016. године било око 110 хиљада апсолутно сиромашне деце, хипотетички посматрано сви би могли бити обухваћени програмом дечијег додатка (353 хиљада деце је примало дечији додатак у тој години).[[125]](#footnote-125)

Светска банка оцењује да је дечији додатак добро таргетирана мера у смислу вертикалне ефикасности. Подаци SILC (2016) указују да преко 70% од укупних средстава за овај програм одлази становништву у првом (најсиромашнијем) и другом квинтилу. Такође, треба навести да постоји извесно погоршање таргетираности у периоду од 2013-2016. године у смислу смањења удела средстава за кориснике из првог квинтила и благо повећање средстава за остале (Табела 13 у Анексу).

Подаци Светске банке говоре да импликације овог права на сиромаштво нису безначајне. Ризик сиромаштва би порастао за 0,8 процентних поена без програма дечијег додатка. [[126]](#footnote-126)

Редован дечији додатак у 2017. години просечно је износио 2.734 динара, а увећани 3.554 динара. Укупни издаци у истој години износили су нешто више од 12 милијарди динара, односно 0,28% БДП. Примено је извесно смањење удела у БДП-у у односу на претходне године (Табела 11 у Анексу). Овај удео значајно је нижи него у ЕУ (1,1% БДП-а 2014. године).[[127]](#footnote-127) Већи удео у БДП-у може се објаснити чињеницом да је у већини земаља ЕУ дечији додатак универзално право.

**Додатак и увећани додатак за помоћ и негу другог лица** представљају новчана давања за лица која због телесног или сензорног оштећења, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању не могу самостално да обављају основне дневне активности, независно од материјалног положаја (ЗСЗ, чл. 92). Право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица имају особе са највишим степеном инвалидитета (ЗСЗ, чл. 94). Право на ово новчано давање условљено је искључиво здравственим стањем и у мандату је Владе Републике Србије што значи да се финансира из републичког буџета. Износи се усклађују са индексом потрошачких цена два пута годишње (ЗСЗ, чл. 93). Право се може остварити у оквиру система пензијско-инвалидског осигурања када су у питању осигураници и пензионери или у оквиру система социјалне заштите за све остале. Оцена потребе и постојање и степен телесног оштећења утврђују се на основу прописа о пензијском и инвалидском осигурању кроз вештачење стручног органа у систему ПИО фонда (ЗСЗ, чл. 101). На основу налаза вештачења центар за социјални рад одлучује о праву на додатак за помоћ и негу другог лица и праву на увећани додатак (ЗСЗ, чл. 99).[[128]](#footnote-128)

Систем подршке за дуготрајну негу и помоћ у Републици Србији претежно се заснива на материјалној подршци, а мање на услугама подршке, што је карактеристика и неких европских земаља попут Аустрије и Немачке.[[129]](#footnote-129) За разлику од наведених земаља где постоје вишеструки издиференцирани износи права, у Србији постоје само два нивоа давања (основни и увећани додатак). Утврђивање овог права базира се превасходно на коришћењу тзв. медицинског модела где процену врши лекарска комисија и не узимају се довољно у обзир функционални критеријуми приликом додељивања права. Нејасни критеријуми и медицински приступ могу довести до тога да деца и млади са интелектуалним тешкоћама теже остварују ово право, а родитељима се неретко препоручује да покрену поступак за продужење родитељског права или лишавање пословне способности деце како би лакше остварили ово право. Из тих разлога неопходна је промена са медицинског приступа на приступ у коме би се, пре свега, испитивала функционалност и ограничења за учешће у друштву.[[130]](#footnote-130)

Додатак за помоћ и негу другог лица у систему социјалне заштите Републике Србије у 2017. години остварило је нешто више од 16 хиљада лица, а увећани додатак око 35,9 хиљада. У групи корисника који остварују право на увећани додатак јесте и нешто више од 20 хиљада корисника који основно право остварују у ПИО систему. У периоду од 2014-2017. године број корисника додатка се смањио, док се број корисника увећаног додатка благо увећао. Укупни расходи за оба права су у 2017. години износили око 10,3 милијарди динара, односно 0,24% БДП-а (Табела 14 у Анексу).

Износ додатка у 2017. години износио је 10.222 динара, а увећаног додатка 27.568 динара. Имајући у виду да је сврха ове накнаде да се људима, који се одлуче да остану ван тржишта рада и посвете се бризи о детету или особи са инвалидитетом, обезбеде одређена новчана средства, адекватност увећаног додатка је на одговарајућем нивоу. Такође, Закон о социјалној заштити предвидео је и посебна новчана давања за родитеља који није у радном односу, а који је најмање 15 година непосредно неговао своје дете које је остварило право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица. Ова новчана накнада је у висини најниже пензије када лице испуни општи старосни услов за остваривање пензије према прописима о пензијском и инвалидском осигурању. У 2017. години просечна месечна основица за исплату износила је приближно 13.750 динара, а ову накнаду је користило нешто мање од 537 лица.[[131]](#footnote-131)

**Накнада зараде за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета** су новчана давања која се издвајају из републичког буџета, а имају за циљ усклађивање рада и родитељства. Док породиљство одсуство превасходно има за циљ да заштити здравље мајке и детета, одсуство ради неге детета има за циљ да надокнади зараду запосленог и на тај начин омогући комбиновање рада са породичним животом. Имајући у виду данашњи стил живота, као и неповољну демографску слику Србије, чији је основни чинилац недовољно рађање деце (више деценија се не обезбеђује ни проста репродукција становништва), ова новчана давања би усклађивањем рада и родитељства требало да подстакну рађање.

Наведена права уређена су Законом о раду[[132]](#footnote-132) и Законом о финансијској подршци породици са децом[[133]](#footnote-133). Право на породиљско одсуство остварује запослена жена[[134]](#footnote-134) поводом рођења детета и траје до навршена три месеца од дана порођаја, а оба родитеља могу остварити право на одсуство са рада ради неге детета до 365 дана од дана отпочињања породиљског одсуства. За треће и свако наредно новорођено дете трајање одсуства се продужава на две године. Одсуство са рада ради посебне неге детета може да користи један од родитеља најдуже до пет година живота детета. Овако дефинисано право треба да промовише равноправност полова. Право на накнаду зараде за време одсуства са рада ради посебне неге детета не може се остварити када је већ остварено право на додатак за помоћ и негу другог лица. Накнада зараде је једнака за сва три типа одсуства и утврђује се у висини просечне месечне зараде запосленог, што указује да је стопа замене 100%.

Број корисника накнаде зараде за време одсуства са рада ради неге детета наставља да расте и у 2017. години, када је било 42 хиљаде корисника (у складу са бројем корисника расту и расходи, те су у истој години износили 32,7 милијарди динара, односно 0,73% БПД-а). Раст расхода првенствено се може приписати већем броју корисника. Проблем може представљати што наш систем не препознаје флексибилне форме (нпр. комбиновање накнаде са скраћеним радним временом или избор дужег одсуства уз нижи ниво накнаде и слично). За разлику од Републике Србије, у већини држава ЕУ накнада зараде за време одсуства са рада ради неге детета финансира се из здравственог осигурања или посебног општег доприноса за социјално осигурање.[[135]](#footnote-135)

**Родитељски додатак** уређен је Законом о финансијској подршци породици са децом. Остварује га мајка при рођењу прва четири детета. Иако на први поглед може изгледати да одређивање мајке за корисника родитељског додатака нарушава начело једнакости полова, оперативни разлози говоре у прилог овог решења. Наиме, у ситуацији када би и отац могао да оствари ово право могло би доћи до следећих недоумица: одговор на питање ко је отац детета могао би да доведе до правних тешкоћа, а поставило би се и питање према коме рачунати ред рођења детета (према оцу или мајци), пошто сва њихова деца не морају имати иста оба родитеља. Са друге стране, мајка детета је увек позната и лако је утврдити ред рођења детета, те се ово законско решење може сматрати оправданим.[[136]](#footnote-136) Родитељски додатак се финансира из републичког буџета и има за циљ да пружи подстицај и подршку родитељима у остваривању жељеног броја деце, тј. треба да има директне популационе ефекте.

Како би мајка остварила право на родитељски додатак, она мора бити држављанка Републике Србије и имати пребивалиште у Републици Србији. Имајући у виду је да родитељски додатак усмерен ка подстицању рађања и побољшању демографске слике Србије, наведени услови се могу сматрати адекватним. Други услови не постоје. Из овога се може закључити да ова мера нема социјални карактер, није усмерена према најсиромашнијим слојевима становништва, већ има широк обухват који је неопходан за вођење пронаталитетне политике.

Висина родитељског додатка утврђује се у односу на ред рођења детета, тј. износи се повећавају са редом рођења детета. Родитељски додатак за прво дете рођено 1. јула 2018. године и касније износи 100.000 динара и исплаћује се једнократно, за друго дете износи 240.000 хиљада динара и исплаћује се у 24 једнаке месечне рате, а за треће и четврто 1.440.000 динара, односно 2.160.000 динара и исплаћује се у 120 једнаких месечних рата.

У односу на период пре примене измена и допуна Закона средином 2018. године износи су вишеструко увећани. У 2017. години номинални износи родитељског додатка кретали су се између приближно 39 хиљада динара за прво дете и 370 хиљада динара за четврто дете. Број корисника у 2017. години износио је 62,5 хиљада, а укупни расходи 7,4 милијарде динара (0,17 БДП).[[137]](#footnote-137) У односу на 2005. годину број се скоро удвостручио (36.144). Број корисника бележи велики раст до 2009. година када је достигао нешто више од 60 хиљада корисника и на том нивоу је остао у наредним годинама.[[138]](#footnote-138)

### 3.3.2. Социјална давања у надлежности јединица локалне самоуправе

Током 2018. године Центар за социјалну политику је, уз подршку Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије (СИПРУ), по први пут спровео истраживање о новчаним давањима и давањима у натури у надлежности јединица локалних самоуправа. Истраживање је публиковано у јуну 2020. године под називом „*Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*“.

Општине и градови додељују различите врсте новчаних давања и помоћи у натури у области социјалне и дечје заштите, а на основу Закона о социјалној заштити[[139]](#footnote-139) и Закона о финансијској подршци породици са децом[[140]](#footnote-140). Права су прецизирана одговарајућим одлукама о социјалној заштити и финансијској подршци породици са децом. Поступак за додељивање новчане помоћи води центар за социјални рад, а помоћ у натури је у надлежности организација/служби које одреди ЈЛС. За разлику од једнообразности у поступању и дефинисању у случају једнократне новчане помоћи, додатне помоћи могу се веома разликовати.

Према резултатима мапирања, готово све ЈЛС обезбеђују додатна давања приликом рођења детета и бесплатан боравак или регресирање трошкова боравка у предшколској установи. Одређене локалне самоуправе додељују и права на новчану помоћ незапосленим трудницама и/или породиљама, давање родитељима близанаца, регресирање трошкова боравка у продуженом боравку у нижим разредима основне школе и др. Усмерене су ка породицама са децом и то најчешће ка деци вишег реда рођења.

Укупни расходи за материјалну подршку у надлежности ЈЛС током 2018. години износили су приближно 7,3 милијарде динара (0,14% БПД). У односу на услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС (3,65 милијарди динара), наведени расходи су двоструко већи. Половина укупних расхода је искоришћена у три највећа града у Републици Србији: Београд (2,4 милијарде динара), Нови Сад (890 милиона динара) и Ниш (384 милиона динара). У укупним расходима приближно 4,2 милијарде динара су чинила давања у натури, односно 57,9%. Расходи за помоћ у натури преовлађивали су у мањем броју ЈЛС, али имајући у виду да су били доминантни у Београду (74,2%) и Новом Саду (86,4), преовлађују и у укупној структури расхода. Само новчана давања (100%) додељују углавном мање и неразвијене локалне самоуправе, иако има изузетака (нпр. град Ваљево).[[141]](#footnote-141)

Давања у натури веома се разликују по локалним самоуправама. Према налазима Мапирања, доминирају расходи за субвенције комуналних рачуна (1,3 милијарде – 30%) и расходи за народне кухиње (приближно 1 милијарда – 24,3%). Имајући у виду да је у питању пондерисани просек, ови подаци не одражавају типично стање у већини јединица локалне самоуправе. Слику деформише велики износ који град Београд издваја за субвенције комуналних рачуна (чине 85% од укупних издвајања за ове намене у Србији). Анализа непондерисаног просека указује да у градовима и општинама доминирају остали расходи са 27,3% (за сахрану, вантелесну оплодњу, лекове, смештај ученика и студената у домовина и др.) (Графикон 2).

**Графикон 2. Структура расхода за помоћ у натури по врсти давања, 2018 (у %).**

Извор: Матковић, Г., Страњаковић, М. (2020). *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије. Београд. Анекс 7, Табела 3.

Уколико се давања расподеле у три групе (за сиромашне, категоријска[[142]](#footnote-142) и пронаталитетна[[143]](#footnote-143)) највећи удео одлази за категорију сиромашних, уз проверу материјалног стања, корисницима НСП или другим сиромашним лицима (39,2%), затим следе категоријска давања са 35,3%, а најмање новца се издвајало за пронаталитетна давања (25,5%).[[144]](#footnote-144)

Структура укупних расхода се веома разликује у три највећа града у Републици Србији: Београду, Новом Саду и Нишу. Док се у Београду највише средстава издваја за пронаталитетна давања (49,3%), у Новом Саду доминирају категоријска (59,7%), а у Нишу је највећи удео расхода за сиромашне (41,1%) (Графикон 3). Треба напоменути да давања за сиромашне доминирају у највећем броју ЈЛС. Са друге стране, у три општине (Горњи Милановац, Сечањ и Сјеница) давања која се додељују уз проверу материјалног стања нису присутна.[[145]](#footnote-145)

**Графикон 3. Структура укупних расхода по групама давања; Београд, Нови Сад и Ниш, 2018.**

Извор: Матковић, Г., Страњаковић, М. (2020). *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије. Београд. стр. 94.

Као посебан део расхода за сиромашне треба издвојити тзв. радно ангажовање, имајући у виду да се важност радног ангажовања сиромашних лица препознаје и у Стратегији развоја социјалне заштите. Према резултатима Мапирања, расходи за радно ангажовање су у 2018. години били присутни у приближно четвртини градова и општина (36), а издвојена су средства у износу од нешто више од 369 хиљада динара, односно 22,2% од расхода намењених давањима уз проверу материјалног стања. У појединим градовима и општинама више од половине расхода за сиромашне везује се за радно ангажовање корисника ( у Босилеграду 100%), док је у 13 ЈЛС удео ових расхода мањи од 5% (у Новом Саду свега 0,8%).[[146]](#footnote-146)

Просечан износ давања материјалне подршке из локалних буџета корисницима НСП у 104 ЈЛС за које су подаци били доступни током 2018. године је износио приближно 6.570 динара месечно. Давања су у просеку додељивана сваком десетом кориснику НСП. Обухват је посебно висок у општинама и градовима у којима је мањи број сиромашних.[[147]](#footnote-147)

На крају, треба навести индикаторе обима интервенције, а то су *удео укупних годишњих расхода за материјалну подршку у буџетским расходима ЈЛС (у %)*, *просечни годишњи расходи за материјалну подршку по становнику* и *однос расхода за материјалну подршку која се на локалном нивоу додељује уз проверу материјалног стања и издатака за НСП и дечији додатак који се финансирају са националног нивоа за дату ЈЛС*.

У просеку се током 2018. године у Републици Србији издвајало око 2,5% локалних буџета за материјалну подршку. Занимљиво је да се међу 12 ЈЛС које су највише издвајале за ове намене (скоро двоструко више од просека – 4,9%) налазе најмање и најнеразвијеније општине на југу Србије Димитровград и Босилеград. Удео расхода је нижи од просека у 86 ЈЛС, а упола мање од просека (мање од 1,2%) издвајало је 44 ЈЛС. У овој групи присутни су и већи градови попут Крагујевца, Ужица и Пожаревца. Београд је издвајао средства за дате намене на нивоу просека, док су Нови Сад (3,8%) и Ниш (4,8%) били значајно изнад просека.[[148]](#footnote-148)

У просеку је током 2018. године на локалном нивоу издвајано 1.045 динара по становнику за материјалну подршку. Двоструко више од просека издвајало је 13 ЈЛС, међу којима су и поједине неразвијене општине, па чак и девастиране попут Медвеђе и Босилеграда. Две трећине ЈЛС издвајало је по становнику испод просека, а двоструко мање расходе од просека (553 динара) имале су 53 ЈЛС међу којима не постоји правилност у погледу степена развијености. Међу ЈЛС које по становнику најмање улажу у материјалну подршку својих грађана нашли су се градови Уживе, Крагујевац и Пожаревац што је у корелацији са претходним индикатором. Иако се у Београду и Нишу по становнику издвајало 1.400, односно 1.500 динара, што је изнад просека, ипак су по овом индикатору заостајали за Новим Садом (2.481 динар).[[149]](#footnote-149)

Током 2018. године, у 131 ЈЛС обухваћених овом анализом, социјални издаци за сиромашне из републичког буџета (НСП и дечији додатак) износили су 21,3 милијарди динара, док су ЈЛС издвојиле додатних 2,8 милијарди, односно 13,2%. Удео већи од 26,4% локалних расхода у односу на она која се издвајају на националном нивоу остварило је 17 ЈЛС, међу којима су градови Београд и Ужице. Имајући у виду да је у овим градовима удео домаћинстава корисника НСП и дечјег додатка испод просека, разумљиво је да су средства из локалног буџета за сиромашне знатно већа у односу на она која се издвајају на националном нивоу. Са друге стране, међу ЈЛС које издвајају значајна додатна средства су и мале неразвијене општине попут Црне Траве и Босилеграда, са натпросечним уделом корисника НСП и дечјег додатка. У 42 ЈЛС удео средства из локалних буџета је мањи од 6,6% у односу на национални ниво.[[150]](#footnote-150)

## 3.4. Систем квалитета у социјалној заштити

Потреба за унапређењем механизама контроле проистекла је из праксе која је стагнирала, где су пружаоци услуга у највећој мери били препуштени сами себи, тј. сопственој самопроцени у погледу квалитета услуга. Такође, веће укључивање невладиног и приватног сектора захтевало је увођење стандарда по којима би сви корисници добили минимално прописан квалитет услуге. Основа за увођење оваквог система може се пронаћи у праву корисника на квалитетне услуге које ће бити у складу са његовим најбољим интересом и које ће се унапређивати применом савремених достигнућа из области струке и науке.

Стратегија развоја социјалне заштите (2005) као важан елемент даљег развоја социјалне заштите наводи увођење система квалитета. Овај сегмент је разрађен у појединачном циљу 2.2. *„Увођење система квалитета у социјалну заштиту“* и стратешком правцу који говори о *обезбеђивању квалитетних услуга у социјалној заштити*. Стратегија, као пети и последњи стратешки правац развоја наводи *јачање професионалних капацитета запослених у социјалној заштити.* Овај правац је блиско повезан са систем квалитета, јер професионални капацитети запослених директно утичу и на квалитет пружених услуга.

Према Стратегији, обезбеђивање квалитетних услуга подразумева:

* подстицање развоја разноврсних социјалних услуга у заједници и укључивање у сферу пружања услуга што више различитих социјалних актера;
* увођење нових услуга социјалне заштите у оквиру постојећих институција и служби;
* подржавање и афирмацију породице као најбољег оквира заштите рањивих група;
* израду стандарда и унапређење квалитета услуга које се пружају у оквиру институција и служби социјалне заштите;
* дефинисање и повезивање услуга различитих сектора и подсистема на свим нивоима;
* увођење ефикасног система жалби.

Имајући у виду да је већина наведених критеријума обрађена у претходним поглављима, овде ћемо анализирати како се развијао систем социјалне заштите у погледу израде стандарда и унапређења квалитета самих услуга, као и у погледу јачања професионалних капацитета запослених у социјалној заштити које ће се, према Стратегији (2005), остварити путем јачања професионалних капацитета за примену нових стандарда и акредитацију нових програма и услуга, лиценцирање и увођење стручног напредовања запослених, израде и акредитације образовних пакета, плана и програма едукације стручних радника, афирмације општих етичких принципа увођењем Кодекса праксе у систем социјалне заштите и увођењем механизама контроле квалитета кроз евалуације, мониторинг и супервизију.

Због бројних недостатака у претходном периоду који су за последицу имали разноврсност наизглед истих услуга и немогућност државе да у таквим околностима буде одговорна за квалитет, држава је одлучила да се уведе систем квалитета у ову област. Претходни Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана из 1991. године није у довољној мери регулисао контролне механизме, те се контрола квалитета реализована селективно и несистематично, углавном поводом инцидентних ситуација. Редовни инспекцијски надзори били су ретки, углавном услед недовољних капацитета служби. Резултат реформских процеса у погледу система квалитета долази ступањем на снагу Закона о социјалној заштити 2011. године и подзаконских аката који ближе уређују ову област донетих неколико година касније. Иако је Стратегијом било предвиђено да се прописи којим се дефинишу стандарди услуга и њихова имплементација остваре до краја 2008. године, усвајање Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите[[151]](#footnote-151) је, услед различитих околности, уследило тек пет година касније. Заједно са Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите[[152]](#footnote-152), Правилником о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити[[153]](#footnote-153), Правилником о стручним пословима у социјалној заштити[[154]](#footnote-154) и Правилником о приправничком стажу и испиту за лиценцу у социјалној заштити[[155]](#footnote-155) испуњене су формалне претпоставке за увођење система квалитета. Највећи број мера и активности предвиђених Стратегијом у погледу увођења система квалитета није реализован у прописаном року. Као активност која је реализована у складу са роком из Стратегије може се навести оснивање Републичког завода за социјалну заштиту.

Закон о социјалној заштити је у члану 57 предвидео да ближе услове и стандарде за пружање и остваривање услуга социјалне заштите прописује министар надлежан за социјалну заштиту, док орган аутономне покрајине, односно јединице ЈЛС надлежан за социјалну заштиту може прописати примену виших стандарда и повољније услове за остваривање услуга које обезбеђује аутономна покрајна, односно ЈЛС. Овим одредбама законодавац је истакао да услуге социјалне заштите може пружати само пружалац који испуни минималне стандарде, што ће обезбедити уједначен квалитет, независно од тога ко и на којој територији обезбеђује услугу.

„Реч стандард у најширем смислу означава нешто што је типично, норму, образац или правило. То је основна мера према којој се одређују друге, захтев који се мора испунити.“[[156]](#footnote-156) Стандарди представљају скуп договорених мерљивих и проверљивих критеријума који омогућавају корисницима да добију уједначену услугу, независно од тога ко је обезбеђује. Према ИСО 9000 стандарди се могу дефинисати као *документовани договори који садрже техничке спецификације или друге прецизне критеријуме који се конзистентно користе као правила, смернице или дефиниције карактеристика у циљу обезбеђења да производи, преси или услуге одговарају својој намени.[[157]](#footnote-157)* Сврха стандарда је да одрже или унапреде квалитет услуге кроз давање одговора на питање ко, како, којим групама, на који начин и под којим условима може да пружа услугу социјалне заштите.

Стандарди се могу поделити на: минималне стандарде и стандарде изванредног квалитета. Први представљају доњу границу испод које се не сме ићи и основни квалитет који се мора обезбедити. У сладу са тим они морају бити применљиви на широк спектар услуга, имати функцију да регулишу рад служби социјалне заштите, омогућити самопроцену рада професионалаца, представљати основу за обуку стручног радника и пружити орјентацију кориснику шта може очекивати од одређене услуге. Са друге стране, стандарди изванредног квалитета представљају најбољу праксу и висок ниво циљева којима треба тежити.[[158]](#footnote-158)

Према Правилнику о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите минимални стандарди се састоје од:

* **Минималних структуралних стандарда**, којим се утврђују *инфраструктурни*, *организациони* и *кадровски* услови за пружање услуге;
* **Минималних функционалних стандарда**, којим се утврђују *вредносне*, *квантитативне* и *квалитативне* димензије стручних поступака (чл. 3).

Правилник даље дели стандарде на заједничке и посебне. Заједнички представљају захтеве који се морају испунити независно од корисничких група којима је услуга намењена, док посебни представљају специфичне захтеве који се морају испунити у оквиру одређене групе услуга или конкретне услуге, сагласно потребама и различитостима корисничке групе (чл. 4). Кроз заједничке структуралне минималне стандарде Правилник дефинише: јавност рада, локацију објекта и опрему, одржавање личне хигијене и хигијене простора, одлагање отровних и других материјала, несметано функционисање корисника, радни простор, руководиоца и задуженог радника и дневни и ноћни рад (чл. 5-11), док кроз заједничке минималне функционалне стандарде одређује пријем корисника, процену, степен подршке, планирање, поновни преглед, рестриктивне поступке и мере, интерну евалуацију, развој особља и доступност програма и услуга у заједници (чл. 12-21).

Правилник садржи и посебне минималне стандарде за следеће услуге: услуге смештаја (домски смештај деце и младих, домски смештај одраслих и старијих лица, мале домске заједнице за децу и младе, смештај у прихватилиште, предах смештај), дневне услуге у заједници (дневни боравак, помоћ у кући, свратиште, лични пратилац детета), услуге подршке за самосталан живот (становање уз подршку и персонална асистенција).

Након девет година од усвајања Закона о социјално заштити (2011) нису донети акти који уређују стандарде за пружање свих услуга које су Законом предвиђене. **Дневне услуге у заједници** обухватају три услуге које су стандардизоване. Релевантним подзаконским актом уведена је и стандардизована услуга лични пратилац. У **услуге подршке за самосталан живот** убрајају се три услуге, од којих обука за самосталан живот није стандардизована. **Саветодавно-терапијске и социо-едукативне услуге** обухватају осам услуга. Већина услуга није стандардизована. Правилник постоји једино за услугу СОС телефона за жене са искуством насиља.[[159]](#footnote-159) **Услуге смештаја** обухватају три услуге. Релевантним подзаконским актом у ову групу услуга додата је и услуга предах смештаја. За скоро све услуге смештаја постоје стандарди, осим за услугу смештаја у сродничку, хранитељску или другу породицу за одрасле и старије. При пружању услуге смештаја у хранитељску породицу користе се одредбе Правилника о хранитељству[[160]](#footnote-160) из 2008. године. На основу горенаведених података може се закључити да у систему социјалне заштите према Закону и подзаконским актима постоји 11 стандардизованих услуга.

Закон о социјалној заштити у члану 207 помиње иновативне услуге када уређује механизам наменског трансфера. Међутим, процес стандардизације иновативних услуга није јасно дефинисан. Услуга породични сарадник пилотирана је у периоду од 2013-2017. године, али стандарди за ову услугу још увек не постоје. Постоји Приручник за пружање услуге кога је издао Републички завод за социјалну заштиту, али то није правни акт који би ближе одредио стандарде ове услуге.

„Регулаторни механизми обезбеђују одржавање и унапређење квалитета услуга. Обухватају систем издавања потврда о усвојеном нивоу квалитета (лиценци, сертификата и акредитације) и средстава за унапређење квалитета преко интерне и екстерне супервизије, механизма за прихватање и решавање примедби, притужби и жалби корисника, самопроцену и инспекцију.“[[161]](#footnote-161) У систему социјалне заштити Републике Србије регулаторни механизми су дефинисани Законом о социјалној заштити (2011) кроз пет поглавља: XI – Комора социјалне заштите, XII – Завод за социјалну заштиту, XIII – Надзор, XIV – Лиценцирање, XV – Акредитација програма.

**Комора социјалне заштите** је као независна, непрофитна и професионална организација запослених стручних радника и стручних сарадника у социјалној заштити регистрована 2012. године у АПР-у, а почела са радом јануара 2013. године у складу са Законом о социјалној заштити.[[162]](#footnote-162) Закон је предвидео да Комора обавља следеће послове: доноси Кодекс професионалне етике (донет 2015. године), води регистар чланова Коморе, организује и спроводи испит за лиценцу за рад у области социјалне заштите, издаје, обнавља и одузима лиценцу стручним радницима, води Регистар о издатим, обновљеним и одузетим лиценцама стручних радника, образује Етички одбор ради утврђивања повреде професионалне етике, односно дужности и одговорности и изрицање мера члановима Коморе, води Регистар изречених мера члановима Коморе и др. (ЗСЗ, чл. 158).

Скупштина Коморе из реда својих чланова бира Етички одбор који представља стручно тело Коморе које прати да ли се пружање услуга, односно спровођење социјалне заштите заснива на начелима професионалне етике. У случају повреде професионалне етике, односно повреде дужности или угледа члана Коморе, Етички одбор може изрећи:

* јавну опомену;
* новчану казину (30% од просечне зараде по запосленом у Републици Србији за месец који претходи месецу у коме се казна изриче);
* привремену забрану самосталног рада у обављању одређених послова из делатности социјалне заштите у трајању не крећем од 30 дана и не дужем од шест месеци (ЗСЗ, чл. 158).

Више о изреченим мерама и лиценцираним стручним радницима биће изложено у делу о лиценцирању.

**Заводи за социјалну заштиту (републички и покрајински)** су, према Закону о социјалној заштити, основани за обављање развојних, саветодавних, истраживачких и других стручних послова (ЗСЗ, чл. 163). Завод обавља следеће послове: прати квалитет стручног рада и услуга у установама социјалне заштите (изостала је надлежност над другим пружаоцима услуга), пружа стручну (супервизијску) подршку ради унапређења стручног рада и услуга социјалне заштите, развија систем квалитета у социјалној заштити, координира развој стандарда услуга и предлаже надлежном министарству унапређење постојећих и увођење нових стандарда, развија и реализује моделе супервизијске подршке у установама социјалне заштите и код пружалаца услуга социјалне заштите, развија базе података од значаја за систем социјалне заштите и др. (ЗСЗ, чл. 164).

До ступања на снагу Закона о социјалној заштити заводи су реализовали и надзор над пружаоцима услуга социјалне заштите, док је Закон ову функцију вратио надлежном министарству. Као један од значајнијих задатака завода у погледу подизања квалитета јесте пружање супервизијске подршке пружаоцима услуга социјалне заштите. На овај начин заводи директно утичу на успостављање и одрживост квалитета услуга. Треба разликовати супервизијску подршку коју заводи пружају од супервизијске подршке и супервизијских послова који се обављају у центрима за социјални рад. Супервизијске послове у ЦСР обављају стручни радници који испуњавају услове прописане Правилником о стручним пословима у социјалној заштити[[163]](#footnote-163). Према Правилнику, *супервизијом се обезбеђује професионална подршка и учење стручним радницима на основним и специјализованим пословима у социјалној заштити, како би реализовали стручне задатке, унапредили квалитет услуга за кориснике и развили знања, компетенције и могућности да преузму одговорност за сопствену праксу* (чл. 8). Свакако овај вид подршке остварује утицај на побољшање квалитета стручног рада. Са друге стране, супервизијска подршка коју реализују заводи је усмерена на организације социјалне заштите или центре за социјални рад. Овај процес је обухватнији од послова које обавља супервизор у ЦСР и усмерен на све стручне раднике у организацијама социјалне заштите, као и на супервизоре у ЦСР. Наиме, у систему социјалне заштите Републике Србије постоје два нивоа пружања супервизијске подршке.

Контрола се може вршити кроз различите форме **надзора**: *надзор над стручним радом* и *инспекцијски надзор*. **Надзором над стручним радом** утврђује се испуњеност захтева у погледу поштовања прописаних стручних процедура и коришћења стручних знања и вештина у свим фазама стручног рада. Овај процес подразумева и преглед ефеката реализованих активности, а спроводи се на основу увида у стручну документацију и процес пружања и ефеката услуга (ЗСЗ, чл. 167). До оснивања завода надзор над стручним радом вршило је одељење за инспекцијски надзор министарства надлежног за социјална питања, а од 2006. године ову надлежност преузима Завод. Законом о социјалној заштити из 2011. године надзор над стручним радом поново је враћен у надлежност министарства надлежног за социјална питања. Према Закону (2011), надзор над стручним радом врши надлежно министарство за социјалну заштити над стручним радом ЦСР, установа за домски смештај и центара за породични смештај и усвојење (чији је оснивач Република Србија, односно аутономна покрајина), установа за васпитање деце и омладине и завода за социјалну заштиту. Аутономна покрајина, као поверени посао, врши надзор над стручним радном горенаведених установа на њеној територији (чл. 167). Овом законском одредбом обухваћен је само део пружалаца услуга, а ни једна друга одредба Закона не дефинише надзор над стручним радом осталих пружалаца услуга социјалне заштите. На основу наведеног може се закључити да надзор над стручним радом није у потпуности нормативно дефинисан.

Правне празнине у погледу надзора над пружаоцима услуга које су у надлежности ЈЛС, могле би се надоместити кроз Закон о локалној самоуправи[[164]](#footnote-164). Наиме, према члану 32 овог Закона, скупштина општине оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и *врши надзор над њиховим радом*. Поставља се питање, да ли су у њиховој надлежности и организације социјалне заштите које пружају услуге из надлежности локалних самоуправа, иако она није њихов оснивач. На пример, у случају када се услуга обезбеђује путем јавне набавке. Уколико би се на овај начин тумачио пропис, локалне самоуправе би вршиле надзор над свим организацијама које пружају услуге у надлежности ЈЛС, независно од тога да ли се ради о јавном, приватном или цивилном сектору. На овај начин дошло би до подизања капацитета система контроле услуга и децентрализације контролне функције. Ипак, поставља су питање какви су капацитети и могућности локалних самоуправа да реализују овај посао?

**Инспекцијски надзор** над радом установа и пружалаца услуга у систему социјалне заштите врши министарство надлежно за социјалну заштиту, преко инспектора социјалне заштите, а на територији аутономне покрајине надлежни орган аутономне покрајине, као поверени посао. На територији града Београда инспекцијски надзор над радом ЦСР и пружаоца услуга који пружа услуге смештаја у прихватилиште (осим смештаја за жртве трговине људима) и дневне услуге у заједници је, као поверени посао, препуштен градској управи (ЗСЗ, чл. 168). Инспектор социјалне заштите је овлашћен да утврђује законитост рада и испуњеност стандарда у складу са Законом о социјалној заштити (2011). Он може да прегледа опште и појединачне акте установа и пружалаца услуга социјалне заштите, да изврши увид у њихову документацију на основу које се остварују услуге социјалне заштите, да изврши непосредан увид у остваривање услуга и упозори на уочене неправилности, одреди рок и мере за њихово отклањање, да захтева извештаје и податке о раду установа и пружалаца услуга социјалне заштите, да иницира поступак за утврђивање одговорности и др. (ЗСЗ, чл. 170). Посао инспекције није само утврђивање недостатака и пропуста, већ и обезбеђивање препорука за превазилажење истих. У случају када су пропусти крупни и када битно утичу на квалитет пружене услуге може доћи и до одузимања лиценце. Инспекција се погрешно доживљава као служба чији је задатак да проналази грешке и критикује успостављену праксу. Најстрожије мере се предузимају само у драстичним ситуацијама, а основни циљ инспекције је да успостави, одржи и контролише квалитет како би се кориснику пружила адекватна подршка.

Према Закону о социјалној заштити (2011), **лиценцирање** је поступак у коме се испитује да ли установа, односно организација социјалне заштите или стручни радник испуњава критеријуме и стандарде за пружање услуга у области социјалне заштите. Лиценца је јавна исправа којом се потврђује да пружалац услуге или стручним радник испуњава стандарде за пружање одређене услуге у области социјалне заштите (чл. 176). На основу наведеног може се закључити да у систему социјалне заштите Републике Србије процес лиценцирања има два нивоа и односи се, са једне стране, на лиценцирање организација социјалне заштите (пружалаца услуга), где се утврђује да ли пружалац испуњава минималне стандарде које захтева законодавство да обезбеди услуге, а са друге стране, на лиценцирање стручних радника, где се утврђује да ли је подносилац стекао неопходан степен стручности. Лиценцирање је процедура где се обезбеђује потврда или сертификат од стране надлежног органа којом се доказује да су испуњени сви прописани услови и стандарди за одређени временски период.

**Лиценцирање организација социјалне заштите.** Према важећим правним прописима процес лиценцирања се односи на све пружаоце услуга, без обзира да ли се ради о јавном, приватном или цивилном сектору. Организације социјалне заштите могу добили лиценцу (која важи шест година) или ограничену лиценцу (која важи до пет година). Право на ограничену лиценцу могу остварити организације социјалне заштите уколико се утврди да потреба за услугом постоји, а немају искуство у пружању услуге за коју траже лиценцу или не испуњавају стандарде прописане Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, уколико није угрожен живот и безбедност корисника. Право на ограничену лиценцу могу остварити и установе које се налазе у трансформацији, на основу плана трансформације установа за смештај деце или корисника са сметњама у развоју и установа за смештај душевно оболелих лица. Ограничена лиценца са роком важења до пет година може бити издата само једном (ЗСЗ, чл. 180). Ова одредба је важна због постојања тренутне могућности да пружалац услуге не испуни захтеване стандарде. Међутим, одредбом по којој се ова лиценца издаје само једном, наглашена је обавеза пружаоца да испуни све захтеване стандарде како би могао да настави са пружањем услуге.

Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите[[165]](#footnote-165) ближе уређује услове за издавање лиценци, образац лиценце и начин издавања и обнављања, односно суспензије и одузимања лиценце пружаоцима услуга социјалне заштите. Обавеза обнављања лиценце након истека представља важан механизам којим држава приморава пружаоце услуга социјалне заштите да у континуитету прате испуњеност стандарда и одржавају квалитет услуге на потребном нивоу.

Укључивање приватног и невладиног сектора захтевало је одређивање услуга које се могу препустити недржавном сектору, затим стандарда услуга, услова за лиценцирање и посебних контролних функција. Како се децентрализација не би „отела контроли“ морају се развити контролни механизми на нивоу централне власти који би пратили да ли се остваривање права и пружање услуга одвијају на недискриминативној основи и уз обезбеђен квалитет пружених услуга у складу са прописаним стандардима. То се постиже лиценцирањем. Испуњеност прописаних стандарда је услов за добијање лиценце за пружање услуга социјалне заштите, независно да ли се ради о јавном, приватном или цивилном сектору.

Према подацима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања[[166]](#footnote-166) из децембра 2020. године издато је укупно 587 лиценци. Највише лиценцираних пружалаца евидентирано је код услуге домски смештај за одрасла и стара лица (приватни сектор) – 276 лиценцираних пружалаца, помоћ у кући – 115 и дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју – 60. Код осталих услуга постоји значајније мањи број лиценцираних пружалаца (Табела 12).

**Табела 12. Број издатих лиценци по услугама**

|  |  |
| --- | --- |
| Врста услуге | Број лиценци |
| Домски смештај одраслих и старих - приватни сектор | 276 |
| Домски смештај одраслих и старих - јавни сектор | 37 |
| Домови за смештај лица са интелектуалним и телесним тешкоћама | 7 |
| Дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју | 60 |
| Дневни боравак за децу и младе са проблемима у понашању | 4 |
| Помоћ у кући | 115 |
| Прихватилиште за децу и младе | 4 |
| Прихватилиште за жртве насиља у породици | 7 |
| Прихватилиште за старе | 6 |
| Лични пратилац детета | 29 |
| Персонални асистент | 20 |
| Свратиште за децу | 3 |
| СОС телефон за жртве насиља | 10 |
| Становање уз подршку | 9 |
| Укупно лиценци | **587** |

Извор: Базе података МРЗПСБ.

Приватни сектор је спремније дочекао процес лиценцирања. На почетку лиценцирања највећи број лиценци је издат управо приватним предузећима и удружењима грађана. Јавни сектор је у овај процес ушао мање спреман, те масовније лиценцирање јавног сектора креће тек 2016. године. Највећу експанзију међу приватним сектором доживела је услуга домски смештај за стара и одрасла лица. Ово је уједно и једина услуга за коју се може рећи да функционише по правим тржишним принципима, са корисницима коју су спремни да плате услугу. Може се закључити да су приватни домови за стара и одрасла лица најуспешнији субјекти процеса лиценцирања, јер они чине готово половину свих лиценцираних пружалаца услуга.

Процес лиценцирања је у почетку текао споро. Од увођења система лиценцирања 22. маја 2013. године до почетка априла 2016. године издато је укупно 130 лиценци.[[167]](#footnote-167) Процес лиценцирања убрзан је након 2016. године.

Већина корисника услуга у надлежности ЈЛС користи услуге код пружалаца који поседују лиценцу. Према Мапирању из 2018. године 82% корисника услуга у надлежности ЈЛС користи услуге пружалаца који поседују лиценцу или се налазе у поступку лиценцирања, док 18% корисника користи услуге нелиценцираних пружалаца (Графикон 4).

**Графикон 4. Удео броја корисника према статусу у процесу лиценцирања пружалаца услуге (у %), 2018.**

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018.

Иако укупан број корисника који користи услуге нелиценцираних пружалаца није велики, он варира у зависности од услуге. Код услуга смештаја нешто више од четвртине корисника користи услугу код нелиценцираних пружалаца. Такође, нешто више од 40% корисника услуге становање уз подршку користи услугу код нелиценцираног пружаоца (Табела 15 у Анексу).

Уколико се посматра удео корисника према групи услуга и сектору оснивања може се закључити да у погледу дневних услуга у заједници (15% корисника при приватном сектору, 9% корисника при јавном сектору) и услуга смештаја (27% корисника при приватном сектору, 25% корисника при јавном сектору) нема значајних одступања. Међутим, код услуга подршке за самосталан живот разлика је више него очигледна. Код ове групе услуга само 2% корисника из нејавног сектора добија услугу од пружаоца без дозволе за рад, насупрот 48% корисника који добијају услугу од пружаоца услуге из јавног сектора без лиценце. Ни један пружалац ове групе услуга из јавног сектора није обезбедио пуну или ограничену лиценцу. Иако је број корисника услуга подршке за самосталан живот мали, то не значи да се њима не треба обезбедити одређени квалитет услуге кроз лиценцирање. Премда нема велике разлике у погледу сектора оснивања треба нагласити да скоро четвртина корисника услуга смештаја и у јавном и недржавном сектору користи услугу код нелиценцираног пружаоца услуге (Табела 13).

**Табела 13. Удео корисника који користе услугу пружалаца са и без лиценце (у %), 2018**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Група услуга | Сектор | Лиценца | Ограничена лиценца | У поступку лиценцирања | Без лиценце |
| Дневне услуге у заједници | Недржавни сектор | 36% | 42% | 7% | 15% |
| Државни сектор | 25% | 46% | 20% | 9% |
| Услуге подршке за самосталан живот | Недржавни сектор | 47% | 36% | 15% | 2% |
| Државни сектор | 0% | 0% | 52% | 48% |
| Услуге смештаја | Недржавни сектор | 44% | 14% | 15% | 27% |
| Државни сектор | 15% | 24% | 36% | 25% |

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018.

Када се посматра број лиценцираних и нелиценцираних организација стиче се мало другачија слика. Наиме, скоро трећина од укупног броја пружалаца услуга (тачније њих 140) током 2018. године припада категорији нелиценцираних. Не може се уочити нека правилност у односу на то да ли пружалац припада јавном или недржавном сектору. Детаљнији приказ броја пружалаца услуга према сектору оснивања приказан је у Табели 16 у Анексу.

Услуге социјалне заштите пружају се у најбољем интересу корисника, те корисник по Закону о социјалној заштити (2011) има право на притужбу уколико није задовољан услугом, поступком или понашањем пружаоца услуге (чл. 39). Овај контролни механизам није ближе уређен Законом, нити прописан као стандард Правилником о ближим условима и стандардима. Овај пропуст исправљен је Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите, где је у члану 5 прописано достављање процедуре о поступању по притужбама корисника, као један од доказа о испуњености стандарда за издавање лиценце. Са друге стране, Правилник о ближим условима и стандардима је у члану 19 предвидео интерну евалуацију квалитета пружених услуга коју пружалац услуге треба да спроводи најмање једном годишње, а која укључује и испитивање задовољства корисника, односно њихових заступника. На овај начин пружалац може спровести самопроцену која ће бити основа у сагледавању властитих снага и слабости и превентивно деловати како не би било или како би било што мање притужби корисника.

**Лиценцирање стручних радника.** Пружање помоћи, оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву и отклањање последица социјалне искључености захтевају да се запослени у социјалној заштити континуирано стручно усавршавају. Стратегија развоја социјалне заштите (2005) међу ограничењима за реформу система наводи неуједначеност стручних капацитета и отпор према новом и непознатом. Ови изазови се могу превазићи управо кроз процес лиценцирања стручних радника. Лиценцирањем се утврђује да ли стручни радник испуњава критеријуме и стандарде за пружање услуга у области социјалне заштите. Нормативни оквир успостављен је Законом о социјалној заштити из 2011. године, а даље разрађен Правилником о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити[[168]](#footnote-168) 2013. године и Правилником о приправничком стажу и испиту за лиценцу у социјалној заштити[[169]](#footnote-169) из 2016. године. Први Правилник ближе уређује услове за издавање лиценце, образац лиценце и начин издавања, обнављања, суспензије или одузимања лиценце стручним радницима у социјалној заштити, док се одредбе другог Правилника односе на програм, начин и место обављања приправничког стажа, као на програм и начин полагања испита за лиценцу за стручне раднике и стручне сараднике у социјалној заштити. Поступак лиценцирања, је према Закону о социјалној заштити, у надлежности Коморе социјалне заштите. Лиценца се издаје на период од шест година, у коме су стручни радници дужни да прикупе одређен број бодова, на прописан начин, како би стекли услове за обнављање лиценце.

Правилник о лиценцирању стручних радника предвиђа активно и пасивно остваривање бодова. Активно остваривање бодова подразумева да стручни радник самостално или тимски учествује у процесу континуиране едукације, на начин који доприноси развоју теоријских и практичних знања у социјалној заштити (стицање научних, специјалистичких и стручних звања, предавања на стручним и научним скуповима, ауторство на програмима обуке, учешће у стручним и научним пројектима и др.) Пасивно остваривање бодова подразумева да је стручни радник у својству слушаоца учествовао на стручним и научним скуповима, трибинама, округлим столовима и едукацијама на којим се не захтева провера знања (чл. 11). Правилник даље налаже да се лиценца издаје за обављање основних стручних послова, специјализованих стручних послова, супервизијских послова и правних послова у социјалној заштити. Стручни радник не може без лиценце самостално обављати наведене послове (чл. 3).

Комора социјалне заштите води регистар о лиценцираним стручним радницима[[170]](#footnote-170) у који је децембра 2020. године било уписано 4.302 лиценцира радника. Већину чине жене. Највећи број лиценци издат је за обављање стручних послова (3.328), док лиценци за обављање правних и специјализованих послова има знатно мање. Лиценцу за супервизију специјализованих стручних послова имају само четири особе (Табела 14).

**Табела 14. Број издатих лиценци, 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| Тип лиценце према врсти послова | Број издатих лиценци |
| Основни стручни послови | 3.328 |
| Правни послови | 480 |
| Специјализовани стручни послови | 197 |
| Супервизија основних стручних послова | 293 |
| Супервизија специјализованих стручних послова | 4 |
| Укупно | 4.302 |

Извор: Регистар о издатим лиценцама стручних радника, Комора социјалне заштите.

У првој години након оснивања Коморе социјалне заштите сви стручни радници који су у том тренутку били запослени у систему и испуњавали прописане услове, добили су тзв. нулту лиценцу. Након тога, у обавези су да сакупљају бодове, на прописан начин, како би остварили услове за обнову лиценце. Комора је до сада изрекла четири мере јавне опомене, и одузето је осам лиценци.[[171]](#footnote-171)

**Акредитација програма обуке** треба да буде континуиран процес који треба да одговори на потребе праксе социјалне заштите и професионалаца запослених у њој. Један о предуслова за подизање квалитета је и перманентно стручно усавршавање професионалаца. Зато акредитација представља предуслов за стално професионално усавршавање и напредовање запослених у области пружања услуга, а самим тим и механизам за подизање квалитета. Према томе, акредитација програма обуке намењених професионалцима у социјалној заштити уско је повезана са процесом лиценцирања и представља један од услова за овај процес.

Процес успостављања система акредитације започео је још 2007. године у оквиру пројекта „Успостављање и примена система акредитације програма обука за пружаоце социјалних услуга у Републици Србији“.[[172]](#footnote-172) Успостављање система акредитације програма обуке имало је за циљ да уведе систем квалитета у програме стручног усавршавања и да обезбеди квалитетну обуку пружалаца услуга у области социјалне заштите. По завршетку пројекта 2008. године донет је „Програм мера и активности за стално стручно усавршавање стручних радника запослених у установама социјалне заштите“. Према програму послови акредитације поверени су Републичком заводу за социјалну заштиту и Одбору за акредитацију програма обуке, као сталном стручном телу кога именује ресорни министар.

Закон о социјалној заштити из 2011. године доноси нормативно уобличавање система акредитације. У Закон (2011) су укључене бројне одредбе из Програма, али су унете и неке новине. Према Закону (2011), акредитација је поступак у коме се оцењује да ли програм обуке намењен професионалцима у социјалној заштити испуњава одређене стандарде (чл. 191). Субјекти поступка акредитације су министарство надлежно за социјалну заштиту, Одбор за акредитацију и Републички завод за социјалну заштиту. Министар надлежан за социјалну заштиту образује Одбор за акредитацију као посебну радну групу. Републички завод за социјалну заштиту обавља стручне и организационе послове у поступку акредитације програма обуке (чл. 192). Увођење надлежног министарстава као субјекта акредитације новина је у односу на решења пре доношења Закона о социјалној заштити (2011). Нове законске одредбе уводе да одлуку о акредитацији или одбијању акредитације доноси надлежни министар у форми решење, а не Одбор за акредитацију како је било до доношења Закона.[[173]](#footnote-173)

Одредбе Закона о социјалној заштити (2011) додатно су разрађене Правилником о стандардима и поступку акредитације програма обуке за стручне раднике и стручне сараднике у социјалној заштити[[174]](#footnote-174) који је усвојен 2014. године, три године након доношења Закона.

Правилник уређује стандарде за акредитацију програма обуке, начин спровођења поступка акредитације, начин вођења и садржину Регистра пријава за акредитацију, Регистра акредитованих програма обуке и Регистра реализованих програма обуке, као и садржину и изглед сертификата о завршеној обуци по акредитован програму (чл. 1). Иако Закон о социјалној заштити (2011) прописује да је улога Завода у поступку акредитације стручна и организациона, Правилник Заводу додељује административну улогу, док стручну оцену о програмима обуке даје Одбор. *Поступак за акредитацију се покреће подношењем пријаве за акредитацију са прописаном документацијом Заводу, који испитује да ли је пријава валидна. Уколико пријава није валидна, Завод је у обавези да у законски прописаном року писаним путем обавести аутора о недостацима. Имајући у виду да Закон о социјалној заштити није прецизирао рок, поставља се питање на који закон се мисли. Уколико је пријава валидна, Завод је уноси у Регистар пријава за акредитацију, одређује у коју групу акредитованих програма ће обука након акредитације бити сврстана и заједно са документацијом пријаву доставља Одбору, на стручну оцену (чл. 13-18)*. Програми обуке се деле у две групе у складу са врстом компетенција које се развијају: основни програми обуке и комплементарни програми обуке (чл. 3). Резултати анкете[[175]](#footnote-175) показују да подела програма у две групе доводи до забуне и представља проблем за многе ауторе. Добијани подаци указују да је 68% испитаника навело да су им потребна додатна објашњења како би одредили којој групи припада њихов програм, док се 17% изјаснило да су им јасни критеријуми поделе. Само 15% испитаника је изјавило да су без тешкоћа одредили којој групи припада њихов програм. Имајући у виду резултате анкете, затим да База акредитованих програма не препознаје ову поделу, као и да подела програма у две наведене групе нема никакве практичне импликације, поставља се питање њене сврсисходности.

Полазећи од поделе програма, одредбама Правилника о стандардима и поступку акредитације програма обуке за стручне раднике и стручне сараднике у социјалној заштити[[176]](#footnote-176) уводе се две врсте стандарда (заједнички и појединачни) који се морају испунити како би се осигурао најнижи квалитет. Заједнички стандарди се примењују на обе групе програма и има их укупно 14 (чл. 5-7). Са друге стране, појединачни стандарди представљају специфичне захтеве које морају испуњавати програми обуке у оквиру одређене групе акредитованих програма, и то 4 стандарда за основне програме и 6 за комплементарне програме обуке. Овако уређен систем стандарда имплицира да је за основне програме потребно дати образложење за 18, а за комплементарне за 20 стандарда. Тако велики број стандарда може представљати проблем креаторима обука при њиховој акредитацији. О томе сведоче и резултати анкете[[177]](#footnote-177), где је 52% испитаника одговорило да је број стандарда превелик, а чак 92% испитаника је навело да су им захтеви стандарда делимично јасни. Само 3% је изјавило да су им стандарди потпуно јасни. Такође, учесници фокус групе одржане 07.03.2018. године у Републичком заводу дошли су до сличних закључака као из анкете. Наиме, они су потврдили да је број стандарда превелик и да га треба смањити. Због свега наведеног процес акредитације програма траје дуго. Анализа Републичког завода је показала да је један од најкрупнијих недостатака процеса акредитације управо предугачак рок за акредитацију програма обуке. [[178]](#footnote-178)

Евидентирање и документовање у области акредитације подразумева вођење следећих регистра: Регистар пријава за акредитацију, Регистар акредитованих програма обуке и Регистар реализованих програма обуке. Наведене регистре води Републички завод за социјалну заштиту (ЗСЗ, чл. 204).

Према Регистру акредитованих програма обуке[[179]](#footnote-179) до сада је акредитовано 244 програма. Понуда према областима није уједначена. Највише обука је намењено развоју општих компетенција у социјалној заштити (22,13%), док је значајније мањи број обука које се баве маргинализованих групама (9,84) и одраслим и старим особама (12,3%) (Табела 15).

**Табела 15. Структура акредитованих програма обуке према области на коју се односе њихови садржаји**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Област | Број акредитованих програма | У процентима |
| Подршка деци и младима | 44 | 18,03% |
| Подршка маргинализованих групама | 24 | 9,84% |
| Подршка одраслим и старијим особама | 30 | 12,30% |
| Подршка особама и деци са инвалидитетом | 44 | 18,03% |
| Подршка породици | 48 | 19,67% |
| Развој општих компетенција у социјалној заштити | 54 | 22,13% |
| Укупно | **244** | **100,00%** |

Извор: Регистар акредитованих програма обуке, приступљено 19.12.2020.

Последњих година евидентан је велики раст броја програма обуке које су краћег трајања, од једног до два дана. У периоду од 2012. до децембра 2017. године број ових обука се увећао за више од 3 пута (Табела 17 у Анексу). На раст обука краћег трајања је утицао систем акредитовања према коме свака обука носи исти број бодова (15), што краће обуке чини јефтинијим, а самим тим и привлачнијим. Анализа програма из 2018. године показује да стручни радници похађају краће обуке које нису релевантне за посао који обављају искључиво ради прикупљања бодова за обнављање лиценце. Све ово обесмишљава процес стручног усавршавања и своди га на искључиво прикупљање бодова. Због тога је неопходно додатно дефинисати критеријуме на основу којих би се одређивало колико бодова носи који програм обуке.

Из евалуације процеса акредитације[[180]](#footnote-180) се види да чак 45 програма није имало ниједну реализацију, док са друге стране постоје програми са преко 50 реализација. Највећи број акредитованих програма имао је између две и пет реализација (55), док одмах иза следе обуке које нису имале ни једну реализацију (45) и обуке са једном реализацијом (32). Овакви подаци указују да један значајан део обука не даје никакав или даје минимални допринос одржавању квалитета социјалне заштите. Такође, постоји диспропорција у броју реализација међу програмима сличне теме што указује да ангажман аутора на промоцији властитог програма има велику улогу у његовој реализацији. Завод сваке године предлаже план развоја кадрова с планом приоритетних обука у социјалној заштити министарству надлежном за социјалну заштиту (ЗСЗ, чл. 164). Завод као предлагач Плана требало би да ради на испитивању потреба запослених за додатним знањима и вештинама и да се у складу са тим обезбеђују средства за финансирање реализације обука. Велики проблем представља што не постоје описи послова за радна места у социјалној заштити, што би представљало основу за израду плана обука.

На крају, треба указати и на изостанак права на жалбу аутора за чији програм је одбијена акредитација, што доводи у питање функционалност овог поступка. Наиме, на решење Министра се не може поднети жалба, већ се аутори упућују на управни спор (ЗСЗ, чл. 201). Имајући у виду да Министарство не врши директну оцену испуњености стандарда за акредитацију, поставља се питање оправданости изостанка права на жалбу. Такође, неопходно је поменути и могућност да дође до сукоба интереса, јер се чланови Одбора за акредитацију и стручни радници Републичког завода појављују у улози аутора програма. Овај проблем је у досадашњој пракси решаван тако што у случајевима када је члан Одбора истовремено и аутор/коаутор обуке, он привремено напушта седницу одбора и не учествује у расправи и доношењу коначног предлога.

Поред тога, јавили су се и додатни проблеми у раду Одбора. Наиме, почетком 2013. године донета је одлука да се акредитација обустави до усвајања Правилника о акредитацији. Иако Одбор није разматрао нове програме, конкурс је остао отворен и у Завод су редовно пристизале нове пријаве. Из тог разлога неки од аутора су чекали више од 18 месеци од дана подношења пријаве до доношења одлуке. Застој се поново јавио током 2016. године када су чланови Одбора, због нерегулисане финансијске накнаде, донели одлуку да не одрже ниједну седницу док се питање накнада не реши. Са друге стране, током 2016. године је стигло 36 пријава за акредитацију, што је представљало заостатак који је Одбор у наредним годинама морао да надокнади (Графикон 10).

# 4. Закључци и препоруке

## 4.1. Изградња нове политике и законодавне активности

У протеклом периоду дошло је до промене закона који уређује област социјалне заштите. Нови Закон о социјалној заштити, усвојен 2011. године, подржао је стратешке правце и принципе реформи које је предвидела Стратегија развоја социјалне заштите. Принципи из Стратегије преточени су у начела социјалне заштите и права корисника. Приоритет је дат услугама које пружају подршку кориснику у природном окружењу, а смештај у установу је предвиђен само као крајње решење када су исцрпљене остале могућности или ако нису у најбољем интересу корисника. Такође, подржан је развој плурализма услуга кроз изједначавање свих пружалаца услуга независно да ли долазе из јавног, приватног или цивилног сектора. Уведене су одредбе које уређују систем лиценцирања и акредитације.

Кључне промене могу се сажети на следећи начин:

1) уместо система права у социјалној заштити нови концепт подразумева систем услуга;

2) уместо система државних установа уведен је плурализам пружалаца услуга који ће допринети развоју услуга у заједници;

3) уместо погледа на корисника као странку, развија се партнерски и партиципативни приступ са корисником који је у фокусу система.

Одређен број докумената којима се уређује област социјалне заштите се већ дужи период налазе у форми нацрта (Закон о социјалним картама, Закон о социјалном предузетништву и измене и допуне Закона о социјалној заштити) . Потребно је у наредном периоду убрзати процес усвајања наведених докумената. На крају, као кључан акт којим би се уредили будући правци деловања у области социјалне заштите потребно је усвојити и нову Стратегију за област социјалне заштите. На тај начин одредили би се стратешки правци за наредни период, што би дало подстрек општина и градовима да усвоје локална документа којима би уредили област социјалне заштите.

На основу свега наведеног може се закључити да припрема и доношење нових прописа траје веома дуго. Нови Закон којим се уређује област социјалне заштите усвојен је тек након шест година од доношења Стратегије (2005). За доношење кључних правилника требало је још две године. Уредба о наменским трансферима је донета тек 2016. године, иако је Закон о социјалној заштити још 2011. године предвидео овај вид трансфера. Бројни документи су већ дужи период у форми нацрта. Иако је одређен број правилника усвојен, ипак су неке области остале неуређене. Изостале су и благовремене евалуације докумената којима би се извршила анализа тренутног стања у релевантним областима, приказао преглед реализованих мера и програма и изнели закључци и препоруке у ком правцу треба деловати. Постоје документи у којима се, између осталих, анализирало стање и у области социјалне заштите (Национални извештаји о социјалној укључивању и смањењу сиромаштва, Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике и др.), али су они захватали доста ширу област, те стога нису могли детаљније да обраде питања и проблеме и изнесу закључке и препоруке за област социјалне заштите.

Чињеница је да је у протеклом периоду дошло до бројних промена, али су уочени и недостаци у одређеним областима које треба уредити у наредном периоду. Пре свега треба изменити/допунити (ако је потребно) и усвојити документа која се већ дужи период налазе у форми нацрта, а затим започети процес израде нових којима би се регулисале области које тренутном регулативом нису дефинисане.

## 4.2. Децентрализација система социјалне заштите

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

Као што је већ наведено бројне промене текле су веома споро, а примена механизма наменског трансфера кренула је тек 2016. године. Финансијска ситуација многих локалних самоуправа је непредвидива, а чињеница да се наменски трансфери планирају на годишњем нивоу, а не на дужи период, доводи у питање одрживост планирања и пружања услуга. Такође, наменски трансфер довео је до тога да одређене ЈЛС престану са улагањем средстава из локалних буџета током 2018. године, иако су током 2015. године то чиниле, што је у супротности са сврхом овог концепта. Потребно је спровести евалуацију на који начин су трошена средства из наменских трансфера, као и бољу контролу за сваки наредни трансфер, како би се отклониле могућности злоупотребе овог инструмента и како би расподела средстава била усклађена са одредбама Уредбе о наменским трансферима.

Са друге стране, треба навести и позитивне примере. Око 20 локалних самоуправа је у периоду од 2015-2018. године значајно увећало улагања из локалних буџета, а међу њима предњачи Нови Сад са растом од 64%.

Структура извора финансирања услуга на локалном нивоу се мењала током година у зависности од расположивости донаторских средстава, а од 2016. године значајно место заузимају и средства из наменских трансфера. Током година удео средстава из донација се смањивао тако да је било потребно пронаћи начине како обезбедити средства и одржати континуитет услуга. У 2015. години су зато значајнија средства издвојена из буџета локалних самоуправа (87%), док је у 2018. години недостатак донација у добром делу покрио наменски трансфер.

Јединице локалне самоуправе скоро да нису предузеле активности у планском управљању социјалном заштитом на локалном нивоу. Интегрални приступ у идентификовању потреба и планирању услуга у заједници је изостао. На основу доступних података може се закључити да се област социјалне заштите не налази међу приоритетима при креирању локалних јавних политика. Према налазима истраживања у оквиру програма Swiss PRO већина локалних самоуправа обухваћених истраживањем није донела планска документа у области социјалне заштите. Свега нешто више од 10% анализираних општина је донело програм унапређења социјалне заштите за 2018. годину, иако Закон о социјалној заштити (чл. 20) изричито предвиђа њихово доношење. Такође, у више од 50% анализираних локалних самоуправа ни један запослени није прошао обуку у области стратешког планирања. Ако томе додамо да у већини локалних самоуправа није вршена евалуација усвојених докумената, поставља се питање да ли је реч о потреби да се плански приступи деловању у области социјалне заштите или рутини усвајања докумената којом се задовољава форма. Јачање капацитета локалних самоуправа за израду стратешких планова, укључујући и фазу мониторинга и евалуације треба поставити као један од приоритета на коме интензивно треба радити у наредном периоду.

Међусекторска сарадња је на ниском нивоу. У највећем броју случајева она се успоставља спорадично и ситуационо, док је у малом броју случајева дефинисана протоколима о сарадњи. Генерално, под појмом социјалне заштите се подразумевају права и услуге дефинисане Законом. Ипак, социјална заштита у ширем смислу обухвата и дечју и породичну заштиту, здравствено, пензијско-инвалидско и осигурање за случај незапослености, активне мере на тржишту рада, сектор образовања који треба да омогући смањење разлика у погледу сиромаштва и незапослености и др. Из наведеног се може закључити да је ово широк концепт у коме се адекватна заштита рањивих група не може спровести без свеобухватног сагледања и сарадње институција. Зато је у наредном периоду потребно посебну пажњу усмерити ка јачању сарадње актера из различитих сектора. Међусекторски приступ је неопходан како би се на адекватан начин одговорило на потребе корисника. Људске потребе се не могу посматрати засебно, разврстане по системима у којима треба да се остваре. Оне су недељиве, треба их посматрати и задовољавати интегрално, а у зависности од тога који сегмент потреба је у одређеном тренутку више наглашен, конкретни систем ће имати већи степен одговорности.

Укупни институционални капацитети за спровођење планираних политика на локалном нивоу нису довољно развијени. У периоду након усвајања Стратегије спроведено је неколико пројеката подршке ради унапређења капацитета локалних самоуправа у области социјални заштите. Међутим, изостале су планске активности у овој области, као и евалуација развоја капацитета градова и општина. Разлози се могу потражити у великим разликама у погледу величине ЈЛС, различитим демографским карактеристикама и економским потенцијалима. Закон о социјалној заштити једино је уважио различите економске потенцијале за чије уједначавање је предвидео механизам наменских трансфера. Такође, на овај изазов би се могло одговорити успостављањем сарадње више ЈЛС и удруживањем ресурса у погледу успостављања међуопштинских услуга. Иако је Закон о социјалној заштити (2011) предвидео ову могућност, у протеклом периоду међуопштинска сарадња у овом погледу је изостала.

У протеклом периоду није дошло до значајнијих ефеката у погледу повећања броја пружалаца услуга социјалне заштите. Најзначајнији раст бележи услуга домског смештаја за стара и одрасла лица, и то искључиво приватних установа које пружају ову услугу. У периоду од 2015. до 2018. године број пружалаца услуге смештаја за одрасла и стара лица увећан је за 142%. У погледу осталих услуга не бележе се значајније промене. Иако Стратегија (2005) као један од два посебна циља наводи потребу за развијањем мреже услуга у заједници, на основу доступних података може се закључити да је овај ефекат изостао, поготову у погледу континуираности и одрживости услуга. Као разлог за овакво стање треба узети у обзир и чињеницу да је увођење система лиценцирања довело до тога да одређени број организација није био у стању да испуни захтеване критеријуме.

Структура пружалаца услуга социјалне заштите према сектору оснивача значајно је промењена у протеклом периоду. Највећи раст пружалаца услуге из недржавног сектора бележи управо горепоменута услуга домског смештаја за одрасла и стара лица. Имајући у виду да ове установе функционишу превасходно по тржишним принципима, евидентно је да потражња за овом услугом постоји. О томе сведоче и листе чекања, које се из године у годину увећавају. То се одразило и на распрострањеност услуге домског смештаја, те се половина пружалаца услуга налази у Београду, што је у супротности са тежњом за територијалном доступношћу. Са друге стране, поставља се питање адекватности услуге помоћи у кући за стара и одрасла лица (која је уједно и најраспрострањенија услуга у надлежности ЈЛС), која треба да представља алтернативу домском смештају, поготову код корисника са вишим степенима функционалности.

Повећање смештајних капацитета, поготову у приватном сектору довело је до повећања доступности услуге домског смештаја са 0,7% у 2015. години на 1,17% у 2018. години. Број пружалаца услуге у јавном сектору је непромењен, док је у приватном увећан за 2,4 пута. Ипак, смештајни капацитети су и даље далеко испод европског просека. У европским државама услуге резиденцијалног смештаја покривају између 4-5% старих 65 и више година. У Немачкој, услугу домског смештаја користи 3,4% старих, иако се највећи број (11%) определио за неку од накнада из осигурања за дуготрајну негу. Забрињава чињеница да велики број установа из јавног сектора није испунио стандарде и остварио право на лиценцу за пружање ове услуге, на чему интензивно треба радити у наредном периоду.

Заштита особа са инвалидитетом је доминантно обезбеђена кроз услугу домског смештаја. Помаци у погледу обезбеђивања алтернативних услуга за ову групу угрожених су веома мали. Према извештајима Републичког завода за социјалну заштиту у периоду од 2012. до 2018. године број корисника у установама за смештај одраслих и старих са инвалидитетом и другим тешкоћама је на приближно истом нивоу. Мале осцилације, како у погледу укупног, тако и у погледу нових корисника указују да већина корисника трајно остаје у њима. Број корисника у многим установама је већи од законски дефинисаног максимума. У 2018. години од укупно 16 анализираних установа само је пет испунило овај услов. Као и ранијих година, доминантан разлог престанка смештаја је смрт корисника, у 85% случајева. Дакле, дуг останак, ретки или непостојећи контакти са породицом и веома спорадични одласци из установе, јесу обележја корисника у установама за смештај одраслих и старих са инвалидитетом и другим тешкоћама. Овакви налази могу бити и један од индиректних показатеља неадекватних капацитета алтернативних услуга које би требало да пруже подршку корисницима и њиховим породицама. На основу горенаведеног, може се закључити да циљ Стратегије (2005) у погледу деинституционализације и развоја услуга у заједници за одрасле и старије особе са телесним, интелектуалним или менталним тешкоћама није испуњен.

Овим установама неопходна је системска подршка у процесу усклађивања са важећим минималним структуралним стандардима (пре свега, у погледу капацитета и броја корисника у једној соби). Стална висока попуњеност капацитета отежава или готово онемогућава брже усклађивање са прописаним стандардима. Зато је потребно омогућити одрживост постојећих и подстицати развој нових алтернативних услуга. Према процењеном степену подршке одређен број корисника би могао да настави живот у заједници уз одговарајуће алтернативне услуга. Треба нагласити да се процена не врши за све кориснике, на чему треба радити у наредном периоду. У 2018. години процена је вршена за 80% корисника. На сличном нивоу се кретала и током 2016. и 2017. године. Према процењеном степену подршке из 2018. години највећи број корисника се налази у првом и другом степену подршке, али није занемарљив број лица у трећем (30%) и четвртом (7%) степену. Такође, треба имати у виду да успешност деинституционализације у великој мери зависи и од свеобухватног деловања не само унутар система социјалне заштите, већ и од међусекторске сарадње са другим системима, пре свега системом здравствене заштите.

Код услуга у надлежности ЈЛС евидентиран је благи раст броја пружалаца услуга у периоду од 2012. до 2018. године. У погледу структуре пружалаца, према сектору оснивача, бележи се континуирано смањење удела пружалаца из јавног сектора и повећање броја пружалаца из приватног и цивилног сектора. Међутим, у 2018. години и даље је у предности био државни сектор. Генерално стање не представља правило за све услуге, те се у зависности од врсте услуге и корисничких група, достигнути ниво плурализма разликује. Најзначајнији удео недржавних пружалаца евидентиран је код услуга помоћ у кућа за одрасла и старија лица и услуге лични пратилац детета.

У погледу распрострањености треба истаћи да и даље постоје ЈЛС које нису обезбедиле ни једну од услуга социјалне заштите из њихове надлежности. Након 13 година од доношења Стратегије (2005) и 7 година од усвајања Закона (2011) у чак осам ЈЛС није обезбеђена ни једна од локалних услуга социјале заштите Увођењем наменских трансфера евидентиран је раст средстава која се издвајају за услуге социјалне заштите у надлежности локалних власти (у 2018. је издвојено милијарду динара више у односу на 2015. годину). Међутим, пораст средстава није довео до тога да се у свим локалним самоуправама обезбеди бар једна услуга социјалне заштите. Такође, није дошло ни до повећања броја корисника услуга током 2018. године. Број корисника је током година, почевши од 2012. године, био сличан и износио је око 25.000. Највећи број корисника обухваћен је дневним услугама у заједници, пре свега услугом помоћ у кући за стара и одрасла лица. Иако ова услуга обухвата скоро две трећине од укупног броја корисника услуга у надлежности ЈЛС, обухват је знатно нижи у поређењу са европским земљама.

У погледу дневних услуга у заједници дошло је до великог развоја услуге лични пратилац детета. Развој ове услуге може се објаснити усвајањем Закона о основама система образовања и васпитања који уводи мишљење интерресорне комисије као одлучујући фактор при упућивању на ову услугу. Услуга помоћ у кући одржава одређени континуитет, док је код осталих услуга евидентан пад, како у погледу броја корисника, тако и у погледу броја локалних самоуправа у којима је услуга доступна. Услуга свратишта је у 2018. години евидентирана само у 2 ЈЛС за разлику од 2012. када је била присутна у 4 ЈЛС. У наредном периоду, треба подстицати ширу друштвену акцију и међусекторску сарадњу како би се ова услуга успоставила и у осталим већим градовима. Број ЈЛС је троструко смањен и код услуге дневног боравка за децу у сукобу са законом. Проблеме корисника који користе услугу свратишта, као и дневних боравака за децу у сукобу са законом треба решавати кроз међусекторску сарадњу која у току 2018. године није евидентирана ни у једној локалној заједници.

Број ЈЛС у којима се пружа услуга персоналне асистенције остао је непромењен у периоду од 2015. до 2018. године, док се код услуге становање уз подршку, поготово у погледу особа са инвалидитетом, значајно смањио. Треба имати у виду да услугу становање уз подршку за особе са инвалидитетом финансира Република Србија у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека. Код услуге становање уз подршку за особе за инвалидитетом број корисника се током 2015. године утростручио у односу на 2012. Овакво кретање броја корисника може се објаснити спровођењем програма „Отворени загрљај“ за чију је реализацију Европска унија доделила 2,3 милиона евра бесповратних средстава.

Већина саветодавно-терапијских и социо-едукативних услуга још увек није уређена, нису дефинисани стандарди, а самим тим не постоји ни дефиниција, ни адекватна евиденција ових пружалаца услуга. Део услуга пружа се у саветовалиштима, а једну од услуга пружају Центри за породични смештај и усвојење. Једино је услуга СОС телефона за жене жртве насиља стандардизована кроз посебан правилник. Услуга породични сарадник, као једина услуга која пружа подршку породицама у кризи бележи велики пад у погледу броја корисника у периоду од 2015. до 2018. године. Ипак, треба истаћи да је услуга након пилотирања опстала у већим градовима (Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду). Ни ова услуга још увек није стандардизована.

Како би се адекватно сагледала деинституционализација неопходно је пратити развој услуга наведених услуга у заједници, јер управо оне представљају алтернативу домском смештају. Имајући у виду да се распрострањеност и капацитети највећег броја услуга намењених одраслим и старих лицима стагнирају или су у паду, а са друге стране велики број лица у институцијама и веома мали проценат оних који се враћа у породицу, може се закључити да су ефекти деинституционализацију у погледу ове групе изостали.

Ситуација је много повољнија уколико се разматрају ефекти деинституционализације у погледу деце. Србија је успела да значајно смањи број деце и младих у установама и може се похвалити једном од најнижих стопа институционалног смештаја деце у Европи. У периоду након 2000. године започеле су системске реформе у области дечје заштите, поготову у погледу деинституционализације. У току овог процеса развијани су програми којима би се јачао породични смештај што је довело до значајних резултата у погледу деинституционализације, тј. деца су превасходно смештана у хранитељске и сродничке породице, а не у институције. Најзначајнији резултати постигнути су у првој деценији XX века. Укупан број деце и младих који су користи породични смештај је у периоду од 2000. до 2011. године повећан за 2,8 пута. Уколико се издвоје само деца (0-18 година) резултати су још повољнији, тј. број је 3,14 пута увећан. У периоду од 2014. до 2018. настављен је тренд опадања броја деце у институцијама. Ипак, треба навести да је на крају 2018. године на смештају у установама било 27 деце млађе од три године, а специјализовано хранитељство и ванинституционалне услуге социјалне заштите за децу са инвалидитетом још увек нису довољно развијени. У установама за децу и младе више од 79% корисника борави дуже од 10 година.

Велике тешкоће у процесу трансформације имају установе за смештај деце и младих са сметњама у развоју (велики проблем представља усклађивање смештајних капацитета са прописаним стандардима). Са друге стране, треба указати да је старосна структура корисника у установама за децу и младе неповољна. Удео деце на дан 31.12.2018. године износио је 35%, младих 23%, а удео лица старијих од 26 година, који према прописима не припадају наведеној групи установа, чак 42%. За даљу трансформацију установа и шири процес деинституционализације треба радити на развоју услуга у заједници које би представљале адекватну алтернативу установама и омогућиле са једне стране, да се смањи број нових корисника, а са друге, излазак корисника из резиденцијалног смештаја.

Највећем броју деце и младих подршка је пружена кроз породични смештај. Проблем представља што и након више од 10 година од формирања првих регионалних центара за породични смештај и усвојење, половина хранитељских породица и њихових корисника нема специјализовану подршку центара. Такође, нормативни оквир који прописује рад центара за породични смештај и усвојење је недовољно усклађен. Неопходно је поновно стратешки приступити овом концепту и размотрити могуће правце даљег развоја како би се у наредном периоду омогућио већи обухват хранитељских породица и деце специјализованом подршком, а самим тим свој деци и младима пружиле једнаке могућности.

Поред позитивних околности обезбеђених породичним смештајем у односу на смештај у установу, треба истаћи да постоји забрињавајући тренд раста броја деце којима је потребна услуга смештаја. Међу најзаступљенијим разлозима за смештај деце и младих је неадекватно родитељско старање, изузев деце и младих са сметњама у развоју где је најзаступљенији разлог немогућност родитеља да одговори на здравствене потребе детета. Раскорак између смањења броја деце у укупној популацији и све већег броја деце у систему социјалне заштите указује на низак ниво подршке породицама и недостатак адекватних интегративних услуга. Зато у наредном периоду треба развијати механизме и ширити мрежу услуга (лични пратилац, дневни боравак, саветодавно-терапијске и социо-едукативне услуге и др.) које би помогле породицама у кризи које због сиромаштва, незапослености, поремећених породичних односа, или других разлога нису у стању да обезбеде адекватан развој детета у породици.

На крају, може се закључити да изнети подаци указују да је процес деинституционализације далеко био успешнији у погледу деце него у популацији одраслих и старих лица. У ситуацији ограничених ресурса, процес деинституционализације, као један од основих реформских процеса у систему социјалне заштите Републике Србије, прво је обухватио децу и младе. Пред установама у којима је овај процес изостао налазе се велики изазови у виду даљег планирања и спровођења овог процеса.

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

Расположиви показатељи указују на одређене недостатке у погледу развоја плурализма пружалаца услуга. Иако је Закон изједначио јавни, приватни и цивилни сектор у погледу понуде услуга, тражња је остала веома рањива. Тржишна потражња за услугама подразумева да поред потребе за услугом постоји и спремност људи да плате за одређену услугу, што је у многим случајевима изостало. Потребно је осмислити и имплементирати активности којима би се утицало на тржиште пружалаца услуга, како би се на адекватан начин наставило са развојем плурализма пружалаца услуга. У садашњем систему једино услуга домског смештаја за стара и одрасла лица функционише по правим тржишним принципима.

Разноврсност услуга се није значајније мењала у протеклој деценији. Иако је систем у основи постављен као отворен и омогућава увођење нових услуга, ове могућности су слабо коришћене. Могућност увођења нових услуга предвиђена Законом о социјалној заштити у пракси није ближе разрађена, већ је остала као опште опредељење система. Након доношења Закона, још само две услуге су развијене и стандардизоване (лични пратилац детета и предах смештај), а услуга породичног сарадника и након пет година од пилотирања није стандардизована, иако је то једина услуга у систему социјалне заштите намењена породици. Упадљиво је да ни једна стандардизована услуга није директно намењена породици, иако ЗСЗ као корисника препознаје појединца и породицу (чл. 41). Чињеница је да се пружањем непосредне подршке појединцу остварује и посредна подршка породици, али ипак нема стандардизоване услуге која би директно као субјект препознала породицу. Са друге стране, ни већ стандардизоване услуге нису доступне у значајном делу Републике Србије, те не чуди што нису предузимане иницијативе за увођење нових услуга. Један од разлога се може пронаћи у неадекватним капацитетима и неодлучности општина и градова да усвајају и имплементирају адекватне јавне политике у области социјалне заштите на локалном нивоу, о чему је већ било речи раније. У наредном периоду треба радити на њиховом оснаживању како би се донели адекватни плански документи који би подстакли развој ове области.

На крају треба нагласити, да нестабилно финансирање свакако представља једану од највећих препрека, како за одрживост постојећих, тако и за увођење нових услуга. Такође, мапирање потреба становништва је развијено у јаком малом броју локалних самоуправа. У ситуацији ограничених средстава и недовољно развијених услуга када се могу задовољити потребе само одређеног броја најугроженијих, адекватно формулисање приоритета посебно добија на важности. Ову тему треба додатно разрадити у будућем развоју јавних политика.

## 4.3. Обезбеђивање ефикасније материјалне подршке

У Републици Србији постоје различите врсте материјалних давања која су усмерена на смањење последица сиромаштва и социјалне искључености. Материјална подршка уређена ја Законом о социјалној заштити и Законом о финансијској подршци породици са децом, а надлежности су подељене између републичке и локалних власти. Најзначајније давања усмерена на социјалну и дечју заштиту у надлежности Републике Србије су новчана социјална помоћ и дечији додатак. Ова два програма карактерише добра таргетираност у смислу вертикалне ефикасности, али и низак обухват и ниски износи помоћи који су недовољни за задовољавање основних животних потреба. У наредном периоду потребно је испитати у којој мери је присутно неостваривање права како би помоћ могли да добију сва лица којима су, по Закону, ове помоћи намењене.

Новчана социјална помоћ спада у групу давања којим је загарантован минимални доходак и представља инструмент социјалне заштите који се активира када се исцрпе сви остали механизми подршке. Општа стопа обухвата правом на НСП се није значајније мењала током претходних година, али се драстично повећала у односу на период пре законских измена 2011. године. Право на новчану социјалну помоћ у 2017. години остварило је нешто више од 104 хиљаде домаћинстава, односно нешто више од 260 хиљада појединаца (3,7% укупног броја становника). Ипак, обухват је и даље низак, те би чак и у случају савршене таргетираности сиромашних стопа обухвата износила 53%. Анализа старосне структуре указује на натпропорционално учешће деце (36,3%, у односу на 17,3% у укупној популацији) и исподпросечну заступљеност старих 65 и више година (5,6%, у односу на 19,5%). Низак обухват старих лица може се објаснити, између осталог, ниским приходним цензусом, који је за појединца за трећину нижи од прага апсолутног сиромаштва, земљишним цензусом, као и обавезом потенцијалног корисника да код надлежног суда покрене поступак утврђивања обавезе издржавања од сродника. Недовољна информисаност и компликоване административне процедуре представљају додатну препреку приликом аплицирања за помоћ за мање образоване и најсиромашније.

Према оценама Светске банке таргетираност у погледу вертикалне ефикасности је добра, иако се почевши од 2013, смањује удео средстава за лица из најсиромашнијег квинтила, а повећавају износи у осталих квинтилима. Такође, треба наговестити да су износи новчане социјалне помоћи мали и недовољни ако би се анализирали са аспекта могућности да се појединци и породице извуку из апсолутног сиромаштва. Са друге стране, треба имати у виду да се адекватност давања не може процењивати само кроз НСП, с обзиром да постоје и друга давања која ова лица могу остварити попут статуса енергетски заштићеног купца, здравствену заштиту, дечији додатак за децу која се редовно школују и различита давања на нивоу локалне самоуправе. У том погледу усвајање Закон о социјалној карти било би веома значајно како би се постигао целовит увид у сва права која је одређено лице остварило.

Адекватност, износи и услови за остваривање новчане социјалне помоћи морају се процењивати и са аспекта (де)мотивације за рад. У погледу анализе односа НСП према минималној заради може се закључити да тек породица са четворо деце остварује право на НСП у износу једне минималне зараде, и то не током целе године, већ у трајању од девет месеци.

Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи донета 2014. године била је предмет спорења и бројних критика, па је чак и Уставном суду предат Предлог за оцену уставности појединих одредаба Уредбе. Анализа коју је спровела Државна ревизорска институција за период од 2016-2018. године указала је на бројне недостатке овог система. Према налазима ревизије постојећи систем социјалне заштите не доводи до остварења постављених циљева, а због недовољно ефикасне сарадње надлежних органа пропушта се прилика да радно способни корисници НСП изађу из система социјалне заштите. На основу наведеног препоручено је да Министарство преиспита Уредбу о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи у циљу отклањања дилема у примени, измени Уредбу како би се отклоне недоумице у вези с њеном уставношћу и донесе упутство о примени Уредбе како би постигао делотворнији и уједначенији рад центара за социјални рад. Такође, потребно је успоставити механизме подршке и контроле како би се обезбедила делотворна примена програма активације, што може укључивати и повећање капацитета ЦСР.

Према подацима Државне ревизорске институције, у периоду од 2016. до 2018. године надлежни органи су извршили ревизију решења о праву на НСП само код четири центра за социјални рад (од укупно 140 ЦСР) и прегледали 114 предмета од којих је 92% било поништено и враћено на поновно одлучивање. Утврђено је да Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова у периоду од 2016-2018. године није вршио ревизију решења, а као разлог наведен је недовољан број запослених. Ни Градска управа града Београда у овом периоду није вршила ревизију. Овакви налази представљају „сигнал“ Министарству да контролу треба радити у већем обиму. Доношењем неадекватних решење о признавању права на НСП ствара се ризик за неефикасно трошење средстава.

Програм дечијег додатка у Србији се разликује од многих европских земаља по томе што је усмерен на сиромашну децу, а не представља универзално право. Реформом из 2002. године популациона функција дечијег додатка пренета је на родитељски додатак, а дечији додатак постаје право са превасходно социјалном функцијом. Дечији додатак је у 2017. години остварило нешто више од 342 хиљаде деце и младих у Републици Србији, од којих око 72 хиљаде добија увећани износ. Стопа обухвата деце (0-18) је износила 21% и постепено се смањивала од 2014. године када је износила 23,6%. Програм дечијег додатка карактерише добра таргетираност уз извесно погоршање у периоду од 2013-2016. године. Повећање обухвата програмом дечијег додатка без промене критеријума за додељивање овог права може се очекивати уколико се у Републици Србији уведе обавезно средњошколско образовање.

Систем подршке за дуготрајну негу и помоћ у Републици Србији претежно се заснива на материјалној подршци, а мање на услугама подршке, што је карактеристика и неких европских земаља попут Аустрије и Немачке. За разлику од наведених земаља где постоје вишеструки издиференцирани износи права, у Србији постоје само два нивоа давања (основни и увећани додатак). Утврђивање овог права базира се превасходно на коришћењу тзв. медицинског модела где процену врши лекарска комисија и не узимају се довољно у обзир функционални критеријуми приликом додељивања права. Због тога је неопходна промена са медицинског приступа на приступ у коме би се, пре свега, испитивала функционалност и ограничења потенцијалних корисника за учешће у друштву. Потребна је свеобухватна процена заштите особа са инвалидитетом којима је потребна дуготрајна нега кроз сагледавање целокупног система који укључује материјалне накнаде, али и одређене услуге из система здравствене и социјалне заштите.

Материјална давања која за циљ имају усклађивање рада и родитељства и подршку породицама да остваре жељени број деце карактерише добар обухват и великодушност износа. Проблем може представљати што наш систем не препознаје флексибилне форме (нпр. комбиновање накнаде са скраћеним радним временом или избор дужег одсуства уз нижи ниво накнаде и слично). Треба радити на увођењу флексибилнијих форми коришћења права, али и на подстицању очева да у већих мери користе одсуство ради неге детета. Родитељски додатак је једино давање које за циљ има искључиво јачање пронаталитетне политике. Након измене закона 2018. године ово давање карактеришу високи износи који за четврто дете достижу износ од 2.160.000 динара који се исплаћује у 120 једнаких месечних рата (односно 18.000 месечно наредних 10 година).

Током 2018. године по први пут је спроведено истраживање материјалне подршке у надлежности ЈЛС. Према резултатима истраживања готово све ЈЛС обезбеђују додатна давања приликом рођења детета и бесплатан боравак или регресирање трошкова за боравак у предшколској установи.

Укупни расходи за материјалну подршку у надлежности ЈЛС током 2018. години износили су приближно 7,3 милијарде динара (0,14% БПД). У односу на услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС (3,65 милијарди динара), наведени расходи су двоструко већи. Половина укупних расхода је искоришћена у три највећа града у Републици Србији: Београду (2,4 милијарде динара), Новом Саду (890 милиона динара) и Нишу (384 милиона динара). Ипак, структура укупних расхода се веома разликује у три највећа града у Републици Србији: Београду, Новом Саду и Нишу. Док се у Београду највише средстава издваја за пронаталитетна давања (49,3%), у Новом Саду доминирају категоријска (59,7%), а у Нишу је највећи удео расхода за сиромашне (41,1%).

У просеку се током 2018. године у Републици Србији издвајало око 2,5% локалних буџета за материјалну подршку. Занимљиво је да се међу 12 ЈЛС које су највише издвајале за ове намене (скоро двоструко више од просека – 4,9%) налазе најмање и најнеразвијеније општине на југу Србије, Димитровград и Босилеград. Овај податак указује да ниво издвајања за ове намене пре свега зависи од мотивисаности локалних власти, а не од самих средстава којима располажу. Упола мање средстава од просека (мање од 1,2%) издвајало је 44 ЈЛС, што указује да се у трећини локалних самоуправа у Републици Србији материјална подршка не налази на листи приоритета.

Током 2018. године, у 131 ЈЛС обухваћених овом анализом, социјални издаци за сиромашне из републичког буџета (НСП и дечији додатак) износили су 21,3 милијарди динара, док су ЈЛС издвојиле додатних 2,8 милијарди, односно 13,2%. Удео већи од 26,4% локалних расхода у односу на она која се издвајају на националном нивоу остварило је 17 ЈЛС, међу којима су градови Београд и Ужице. Имајући у виду да је у овим градовима удео домаћинстава корисника НСП и дечјег додатка испод просека, разумљиво је да су средства из локалног буџета за сиромашне знатно већа у односу на она која се издвајају на националном нивоу. Са друге стране, међу ЈЛС које издвајају значајна додатна средства су и мале неразвијене општине попут Црне Траве и Босилеграда са натпросечним уделом корисника НСП и дечјег додатка. У 42 ЈЛС удео средства из локалних буџета је мањи од 6,6% у односу на национални ниво.

Према резултатима Мапирања, расходи за радно ангажовање су у 2018. години били присутни у приближно четвртини градова и општина (36), а издвојена су средства у износу од нешто више од 369 хиљада динара. У појединим општинама више од половине расхода за сиромашне везује се за радно ангажовање корисника ( у Босилеграду 100%), док је у 13 ЈЛС удео ових расхода мањи од 5% (у Новом Саду свега 0,8%). Имајући у виду да радно ангажовање представља један од основних услова како би се изашло из „зачараног круга сиромаштва“ и како би се напустио систем социјалне заштите, покривеност општина и удео средстава би требало да буде већи. У наредном периоду треба радити на подстицању ЈЛС да више пажње посвете овом сегменту.

Из горенаведених података може се закључити да не постоје одређене правилности у погледу издвајања средстава из локалних буџета за систем социјалне заштите. Пре се може говорити о мотивисаности локалних власти да више или мање пажње посвете овој области на основу личних приоритета и преференција, него о неким правилностима у погледу развијености ЈЛС или географском положају. У складу са тим потребно је подстицати локалне самоуправе кроз указивање на важност и значај овог система за добробит грађана, али и за саму локалну самоуправу. Имајући у виду да су средства за подстицање радног ангажовања издвојена у мање од 1/3 локалних самоуправа, као и многе нејасноће у примени Уредбе о радној активацији корисника НСП, јасно је да систем социјалне заштите мало пажње посвећује овом питању од есенцијалног значаја, како за систем социјалне заштите, тако и за економију и ефикасност целог друштава.

На крају, како би се унапредио систем социјалне и дечје заштите у Републици Србији неопходно је унапређивати услуге процене и планирања, јачати капацитете ЦСР и интегралну и међусекторску сарадњу којом би се на адекватан начин целовито сагледале и решавале потребе и проблеми корисника. У протеклим годинама нису остварени значајнији резултати у овом пољу.

## 4.4. Систем квалитета у социјалној заштити

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

Надзор над стручним радом није у потпуности нормативно дефинисан. Законом о социјалној заштити није предвиђен стручни надзор над свим пружаоцима услуга социјалне заштите. Правне празнине у погледу локалних пружалаца услуга могу се надоместити чланом 32 Закона о локалној самоуправи који наводи да скупштина општине оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и *врши надзор над њима*. Поставља се питање, да ли су у њиховој надлежности и организације социјалне заштите које пружају услуге из надлежности локалних самоуправа, иако она није њихов оснивач. На пример, како тумачити Закон у погледу услуга које пружа приватни или невладин сектор, а обезбеђују се путем јавне набавке? Уколико би се усвојило овакво тумачење дошло би до подизања капацитета система контроле услуга и децентрализације контроле функције.

Министарство треба да обезбеди подршку установама из јавног сектора да обезбеде одговарајуће лиценце. Имајући у виду да је један од главних проблема установа прилагођавање објеката прописаним захтевима, Министарство би требало да предузме активности и пружи помоћ овим установама како би кренуле да функционишу у складу са Законом и подзаконским актима.

Систем лиценцирања је постигао циљ, бројне организације и стручни радници су добили лиценце које корисницима гарантују одређени ниво квалитета услуге. Са друге стране, треба указати да још увек постоје пружаоци услуга који корисницима обезбеђују услугу без лиценце као и да систем акредитовања има одређене недостатке.

Према изложеним чињеницама, постојећа структура са три субјекта која учествују у поступку акредитације обука компликује процес акредитације што успорава целу процедуру. Такође, подела програма у две групе (основне и комплементарне) са великим бројем стандарда које треба испунити представља препреку и отежава процес акредитације многим ауторима. Укидањем поделе смањио би се број прописаних стандарда што би цео процес учинило бржим. Уз то, резултати евалуације акредитованих програма обуке из 2018. године указују да је потребно прецизно дефинисати индикаторе испуњености стандарда и Републичком заводу за социјалну заштиту вратили улогу везану за процену испуњености стандарда за акредитацију (по унапред јасно дефинисаним индикаторима), будући да се та пракса показала као боља. Потребно је додатно дефинисати критеријуме на основу којих би се одређивало колико бодова носи који програм обуке. У оваквом систему стручни радници похађају краће обуке које нису релевантне за посао који обављају искључиво ради прикупљања бодова за обнављање лиценце. Све ово обесмишљава процес стручног усавршавања и своди га на искључиво прикупљање бодова. Такође, треба радити и на подизању свести међу стручним радницима о важности и значају похађања програма који су релевантни за унапређење њихових компетенција у области којом се професионално баве.

Велики број акредитованих, а нереализованих програма обуке важан је индикатор који указује да значајан део обука не даје никакав или даје минимални допринос одржавању квалитета социјалне заштите. У складу са тим Завод би, као предлагач Плана приоритетних обука у социјалној заштити, требало да ради на испитивању потреба запослених за додатним знањима и вештинама и да се у складу са тим обезбеђују средства за финансирање реализације обука. Такође, утврђени су и проблеми у раду Одбора за акредитацију. У наредном периоду потребно је предупредити све разлоге који могу довести до прекида динамике рада овог Одбора, како би процес акредитације могао несметано и континуирано да се одвија.

Имајући у виду да су програми обуке један од услова за добијање лиценце, потребно је радити на обезбеђивању различитих обука које би унапређивале стручне капацитете радника који пружају различите услуге. Из наведеног се изводи закључак да је акредитација уско повезана са поступком лиценцирања, а самим тим и са системом квалитета. До унапређења система квалитета доћи ће управо кроз уклањање наведених недостатака.

# 5. Анекс

## 5.1. Табеле

**Табела 1. Удео наменских трансфера у расходима за услуге социјалне заштите у 2018. години**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Укупни расходи (РСД) | Удео наменских трансфера (%) |
| Дневне услуге у заједници | | |
| Помоћ у кући за одрасле и старије | 1.255.910.687 | 25 |
| Помоћ у кући за децу (и младе) | 38.442.265 | 32 |
| ДБ за децу са сметњама и инвалидитетом | 894.664.947 | 8 |
| ДБ за одрасле ОСИ | 90.644.407 | 21 |
| ДБ за стара лица | 56.135.321 | 9 |
| ДБ за децу у сукобу са законом | 19.516.018 | 0 |
| Лични пратилац детета | 576.453.922 | 24 |
| Свратиште | 34.951.232 | 0 |
| Услуге подршке за самостални живот | | |
| Персонална асистенција | 97.730.672 | 14 |
| СУП за младе | 12.766.264 | 2 |
| СУП за ОСИ | 57.598.184 | 2 |
| Услуге смештаја | | |
| Прихватилиште за одрасле/старије | 142.460.374 | 4 |
| Прихватилиште за децу | 134.353.685 | - |
| Прихватилиште за жртве насиља | 115.136.827 | 9 |
| Предах смештај | 13.283.055 | 47 |
| Саветодавне услуге | | |
| Саветовалиште | 93.440.022 | 19 |
| Породични сарадник | 9.494.540 | 16 |

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

**Табела 2. Удео укупних расхода за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС у БДП-у**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Година | Бруто домаћи производ –БДП (у милијардама, РСД)1\* | Укупни расходи за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС (у милијардама, РСД)2\* | Удео укупних расхода у БДП-у (%)3\* |
| 2012 | 3584,235 | 2,5 | 0.070 |
| 2015 | 4043,467 | 2,6 | 0.064 |
| 2018 | 5072,932 | 3,65 | 0,072 |

Извор: 1\*Републички завод за статистику, Статистички годишњак Републике Србије 2017, 2020.  
 2\* Мапирање услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа 2013,2016,2020,   
 3\* Прорачун аутора

**Табела 3. Развијеност капацитета јединица локалне самоуправе у области креирања стратешког и планског оквира у односу на пожељан ниво**[[181]](#footnote-181)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Развијеност капацитета ЈЛС у односу на пожељан ниво изражен у процентима | Број јединица локалне самоуправе | Удео у узорку (%) |
| 60-70% | 2 | 6.4 |
| 45-60% | 7 | 22.6 |
| 30-45% | 3 | 9.6 |
| Испод 30% | 19 | 61.4 |
| Укупно | 31 | 100.0 |

Извор: Swiss PRO, Процена институционалних капацитета јединица локалне самоуправе у области социјалне заштите и остваривању социјалне укључености рањивих група, Београд, 2019

**Табела 4. Евалуација стратешких и планских докумената**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Број ЈЛС | Удео у узорку (%) |
| Стратегије | 1 | 3.2 |
| Локални акциони планови | 5 | 16.1 |
| Није вршена евалуација стратешких и планских докумената | 25 | 80.7 |
| Укупно | 31 | 100.0 |

Извор: Swiss PRO (2019). *Процена институционалних капацитета јединица локалне самоуправе у области социјалне заштите и остваривању социјалне укључености рањивих група*. Београд

**Табела 5. Степен развијености и облици међусекторске сарадње**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Број ЈЛС | Удео у узорку (%) |
| Међусекторска сарадња развијена на нивоу успостављања међусекторских интегрисаних услуга | 0 | 0.0 |
| Међусекторска сарадња постоји и регулисана је протоколима о сарадњи | 4 | 12.9 |
| Међусекторска сарадња успостављена спорадично и ситуационо | 24 | 77.4 |
| Међусекторска сарадња није успостављена | 3 | 9.7 |
| Укупно | 31 | 100.0 |

Извор: Swiss PRO (2019). *Процена институционалних капацитета јединица локалне самоуправе у области социјалне заштите и остваривању социјалне укључености рањивих група*. Београд

**Табела 6. Број корисника домског смештаја за одрасле и старије, 2015-2018.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Укупно у години | На дан 31.12. | Нови корисници |
| 2015. | 13.896 | 7.780 | 4.894 |
| 2016. | 17.594 | 11.487 | 7.102 |
| 2017. | 19.648 | 12.496 | 8.415 |
| 2018. | 23.415 | 14.531 | 10.303 |

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа за смештај одраслих и старијих за 2018. годину*. Београд. стр. 12

**Табела 7. Преглед броја корисника по врсти права на материјалну подршку из буџета Републике Србије**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Година | Новчана социјална помоћ | | Додатак за помоћ и негу другог лица | | | | Помоћ за оспособљавање за рад | | Укупно |
| Основни | | Увећани | |
| Број | % | Број | % | Број | % | Број | % |
| 2016. | 273.804 | 84% | 15.995 | 5% | 34.966 | 11% | 2.555 | 1% | 327.321 |
| 2017. | 271.143 | 83% | 16.039 | 5% | 35.453 | 11% | 2.585 | 1% | 325.220 |
| 2018. | 260.314 | 82% | 16.237 | 5% | 36.131 | 11% | 2.900 | 1% | 315.583 |
| Просечно | 268.421 | 83% | 16.091 | 5% | 35.517 | 11% | 2.680 | 1% | 322.708 |

Извор: Државна ревизорска институција (2019). Извештај о ревизији сврсисходности пословања: Материјална подршка као мера смањења сиромаштва. Београд. Доступно на: <https://www.dri.rs/php/document/download/2381/2>, приступљено 30.11.2020.

**Табела 8. Корисници и годишњи расходи за НСП у периоду од 2010-2017. године**[[182]](#footnote-182)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Година | Корисници - годишњи просек | | Годишњи расходи | |
| Домаћинства | Појединци | у милионима дин. | удео у БДП |
| 2010. | 65.816 | 167.914 | 5.147,8 | 0,18 |
| 2011. | 73.629 | 186.228 | 8.069,5 | 0,25 |
| 2012. | 87.330 | 223.685 | 10.270,5 | 0,30 |
| 2013. | 101.656 | 258.807 | 12.801,4 | 0,34 |
| 2014. | 107.570 | 275.309 | 14.416,1 | 0,37 |
| 2015. | 105.064 | 263.893 | 14.103,8 | 0,35 |
| 2016. | 106.439 | 268.010 | 14.304,1 | 0,34 |
| 2017. | 104.276 | 260.759 | 14.510,7 | 0,33 |

Извор: Влада Републике Србије (2014). Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2011-2014. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 180; Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 195

**Табела 9. Удео НСП средстава која се додељују корисницима из одређеног квинтила (дохотка) у укупним НСП расходима**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2013. | 73,4 | 18,6 | 6,4 | 0,0 | 1,6 |
| 2014. | 60,0 | 22,1 | 9,3 | 8,5 | 0,1 |
| 2015. | 56,4 | 32,2 | 7,1 | 3,5 | 0,7 |
| 2016. | 58,2 | 28,7 | 8,3 | 1,7 | 3,2 |

Извор: Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 354

**Табела 10. Апсолутно сиромаштво у Републици Србији, 2006-2019. године**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. |
| Линија сиромаштва, месечно по потрошачкој јединици (РСД) | 6.221 | 6.625 | 7.401 | 8.022 | 8.544 | 9.483 | 10.223 |
| Стопа сиромаштва (у %) | **8,8** | **8,3** | **6,1** | **6,6** | **7,6** | **6,6** | **6,3** |
| Стандардна грешка | 0,63 | 0,62 | 0,52 | 0,58 | 0,60 | 0,56 | 0,56 |
| Доња и горња граница 95% интервала поверења | (7.6 -10.1) | (7.0 - 9.5) | (5.0 - 7.1) | (5.5 - 7.8) | (6.4 - 8.8) | (5.5 - 7.7) | (5.2 - 7.4) |

**Табела 10. Апсолутно сиромаштво у Републици Србији, 2006-2019. године (наставак)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. |
| Линија сиромаштва, месечно по потрошачкој јединици (РСД) | 11.020 | 11.340 | 11.556 | 11.694 | 12.045 | 12.286 | 12.495 |
| Стопа сиромаштва (у %) | **7,4** | **7,6** | **7,4** | **7,3** | **7,2** | **7,1** | **7,0** |
| Стандардна грешка | 0,62 | 0,50 | 0,48 | 0,49 | 0,56 | 0,54 | 0,50 |
| Доња и горња граница 95% интервала поверења | (6.2 - 8.6) | (6.6 - 8.5) | (6.5 - 8.4) | (6.3 - 8.3) | (6.1 - 8.3) | (6.0 - 8.2) | (6.1 - 8.0) |

Извор: Апсолутно сиромаштво 2006-2019. Доступно на: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/ocena-kretanja-siromastva-zivotnog-standarda-i-odgovor-na-posledice-covid-19-pandemije/#_ftn2>, приступљено 29.11.2020.

**Табела 11. Корисници дечијег додатка, обухват (%), месечни износи права (РСД) и годишњи расходи (у милионима дин. и % БДП), 2014-2017**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Корисници | | | Месечни износ права (редовни) | Расходи | |
| Година | **Деца и млади** | **Породице** | **Стопа обухвата  (0-18** | **Укупно (милиони дин.)** | **Удео у БДП** |
| 2014. | 384.315 | 204.818 | 23,6 | 2.595 | 12.997,3 | 0,33 |
| 2015. | 370.718 | 196.801 | 22,8 | 2.641 | 12.768,5 | 0,32 |
| 2016. | 359.411 | 189.509 | 22,1 | 2.662 | 12.428,5 | 0,30 |
| 2017. | 342.248 | 178.591 | 21,0 | 2.734 | 12.343.4 | 0,28 |

Извор: Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 201

**Табела 12. Корисници дечијег додатка, месечни износи права (РСД) и годишњи расходи (у милионима дин. и % БДП), 2011-2013**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Корисници | | Месечни износ права | Расходи | |
| Година | **Деца** | **Породице** | **Укупно (милиони дин.)** | **Удео у БДП** |
| 2011. | 380.846 | 201.595 | 2.167 | 10.398 | 0,32 |
| 2012. | 382.879 | 203.294 | 2.308 | 11.144 | 0,33 |
| 2013. | 387.257 | 206.099 | 2.522 | 12.337 | 0,33 |

Извор: Влада Републике Србије (2014). Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2011-2014. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 185

**Табела 13. Удео средстава за дечији додатак која се додељују корисницима из одређеног квинтила (дохотка) у укупним расходима за дечији додатак, 2013-2016**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2013. | 45,8 | 30,7 | 15,4 | 6,1 | 2,4 |
| 2014. | 38,7 | 34,3 | 17,4 | 6,7 | 2,8 |
| 2015. | 38,7 | 33,1 | 18,4 | 6,8 | 3,1 |
| 2016. | 37,3 | 33,8 | 18,7 | 5,6 | 4,1 |

Извор: Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 354

**Табела 14. Корисници, месечни износи и годишњи расходи за давања за помоћ и негу из система социјалне заштите, 2014-2017.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Година | Број корисника | | | Месечни износ (у дин.) | | Расходи | |
| **Додатак** | **Увећани СЗ** | **Увећани - доплата** | **Додатак** | **Увећани додатак** | **Укупно (милиони дин.)** | **Удео у БДП** |
| 2014. | 16.965 | 15.317 | 19.848 | 9.700 | 26.161 | 9.796,2 | 0,25 |
| 2015. | 16.420 | 15.438 | 19.963 | 9.873 | 26.627 | 9.973,6 | 0,25 |
| 2016. | 15.942 | 15.400 | 19.721 | 9.952 | 26.840 | 10.027,3 | 0,24 |
| 2017. | 16.197 | 15.847 | 20.032 | 10.222 | 27.568 | 10.376,3 | 0,24 |

Извор: Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 204

**Табела 15. Број корисника услуга у надлежности ЈЛС према врсти услуге и типу лиценце, 2018.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Услуга | Има лиценцу | Ограничена лиценца | Поднет захтев | Без лиценце | Одбијен захтев | Укупно |
| ДБ за децу/младе са сметњама у развоју и инвалидитетом | 186 | 957 | 658 | 198 | 0 | 1.999 |
| ДБ за децу/младе у сукобу са законом | 0 | 7 | 41 | 5 | 0 | 53 |
| ДБ за одрасле особе (ОСИ) | 76 | 178 | 52 | 143 | 0 | 449 |
| ДБ за старије | 20 | 84 | 207 | 34 | 0 | 345 |
| Лични пратилац | 237 | 816 | 425 | 284 | 0 | 1.762 |
| Персонална асистенција | 77 | 70 | 53 | 23 | 0 | 223 |
| Помоћ у кући за децу/младе | 53 | 57 | 95 | 22 | 0 | 227 |
| Помоћ у кући за старије и одрасле | 5.711 | 7.565 | 1.544 | 1.483 | 375 | 16.678 |
| Породични сарадник | 0 | 0 | 0 | 387 | 0 | 387 |
| Предах | 0 | 0 | 56 | 29 | 0 | 85 |
| Прихватилиште за децу | 0 | 23 | 256 | 162 | 0 | 441 |
| Прихватилиште за одрасле/старије | 196 | 274 | 47 | 130 | 0 | 647 |
| Прихватилиште за жртве насиља | 88 | 54 | 164 | 52 | 0 | 358 |
| Прихватилиште за жртве трговине људима | 0 | 0 | 0 | 23 | 0 | 23 |
| Саветовалиште | 0 | 5 | 0 | 1.234 | 0 | 1.239 |
| Становање уз подршку (млади) | 0 | 0 | 29 | 21 | 0 | 50 |
| Становање уз подршку (ОСИ) | 20 | 5 | 39 | 43 | 0 | 107 |
| Свратиште | 295 | 0 | 0 | 32 | 0 | 327 |
| Укупно | **6.959** | **10.095** | **3.666** | **4.305** | **375** | **25.400** |

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018.

**Табела 16. Број пружалаца услуге према типу лиценце и сектору (државном или недржавном), 2018**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Услуга/сектор оснивања | Лиценца | Ограничена лиценца | Поднет захтев | Без лиценце | Одбијен захтев |
| ДБ за децу/младе са сметњама у развоју и инвалидитетом | **15** | **14** | **28** | **13** | **0** |
| Недржавни | 9 | 5 | 8 | 7 | 0 |
| Државни | 6 | 9 | 20 | 6 | 0 |
| ДБ за децу/младе у сукобу са законом | **0** | **1** | **1** | **1** | **0** |
| Недржавни | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Државни | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| ДБ за одрасле особе (ОСИ) | **5** | **10** | **2** | **3** | **0** |
| Недржавни | 2 | 8 | 1 | 3 | 0 |
| Државни | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 |
| ДБ за старије | **1** | **2** | **3** | **1** | **0** |
| Недржавни | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Државни | 1 | 2 | 3 | 0 | 0 |
| Лични пратилац | **18** | **28** | **12** | **18** | **0** |
| Недржавни | 16 | 27 | 3 | 5 | 0 |
| Државни | 2 | 1 | 9 | 13 | 0 |
| Персонална асистенција | **4** | **7** | **4** | **3** | **0** |
| Недржавни | 4 | 7 | 1 | 1 | 0 |
| Државни | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 |
| Помоћ у кући за децу/младе | **3** | **5** | **6** | **1** | **0** |
| Недржавни | 3 | 3 | 1 | 1 | 0 |
| Државни | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 |
| Помоћ у кући за старије и одрасле | **52** | **50** | **21** | **21** | **1** |
| Недржавни | 31 | 34 | 5 | 8 | 1 |
| Државни | 21 | 16 | 16 | 13 | 0 |
| Породични сарадник | **0** | **0** | **0** | **5** | **0** |
| Недржавни | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Државни | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Предах | **0** | **0** | **4** | **2** | **0** |
| Недржавни | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| Државни | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Прихватилиште за децу | **0** | **1** | **4** | **4** | **0** |
| Недржавни | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Државни | 0 | 1 | 4 | 3 | 0 |
| Прихватилиште за одрасле/старије | **1** | **2** | **3** | **7** | **0** |
| Недржавни | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Државни | 1 | 1 | 3 | 7 | 0 |
| Прихватилиште за жртве насиља | **2** | **2** | **6** | **6** | **0** |
| Недржавни | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Државни | 1 | 2 | 6 | 6 | 0 |
| Прихватилиште за жртве трговине људима | **0** | **0** | **0** | **1** | **0** |
| Недржавни | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Саветовалиште | **0** | **1** | **0** | **41** | **0** |
| Недржавни | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Државни | 0 | 1 | 0 | 37 | 0 |
| Становање уз подршку (млади) | **0** | **0** | **5** | **10** | **0** |
| Државни | 0 | 0 | 5 | 10 | 0 |
| Становање уз подршку (ОСИ) | **3** | **1** | **1** | **2** | **0** |
| Недржавни | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Државни | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| Свратиште | **1** | **0** | **0** | **1** | **0** |
| Недржавни | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Укупно | **105** | **124** | **100** | **140** | **1** |

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018.

**Табела 17. Дужина трајања програма обуке**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Трајање програма | 2012.1 | 2017.2 |
| Мање од 8 сати | 6 | 13 |
| од 9 до 16 сати | 20 | 65 |
| од 17 до 24 сати | 14 | 30 |
| од 25 до 32 сати | 24 | 20 |
| од 33 до 40 сати | 14 | 12 |
| од 41 до 48 сати | 7 | 7 |
| преко 49 сати | 25 | 59 |

Извор: 1 Живановић, С., Симатовић, С., Поповић, И. (2012). Анализа података унетих у Базу акредитованих програма обуке у периоду од марта 2008. до марта 2012. године. *Актуелности*. Београд. № 1-2/2012  
2 Шарац, Н., Живанић, С. (2018). Резултати евалуације процеса акредитације у периоду од 2008. до 2018. године. *Актуелности.* Београд.№1-2/2018

## 5.2. Графикони

**Графикон 1. Структура извора финансирања услуга у надлежности ЈЛС у 2012, 2015 и 2018. години**

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

**Графикон 2. Расположиви капацитети у установама, 31.12.2015-31.12.2018.**

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа за смештај одраслих и старијих за 2018. годину*. Београд. стр. 5

**Графикон 3. Тренд раста броја корисника евидентираних на листама чекања 31.12.2015-31.12.2018.**

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа за смештај одраслих и старијих за 2018. годину*. Београд. стр. 6

**Графикон 4. Обухват корисника према сектору који пружа услуге, 2015. и 2018. године (у %)**

Извор: База податак услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015. и 2018. годину

**Графикон 5. Корисници на смештају у установама социјалне заштите, 2011-2019.**

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2020). Пунолетни у систему социјалне заштите 2019. Београд

**Графикон 6. Проценат корисника према процењеном потребном степену подршке, 2018.**

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа социјалне заштите за одрасле и старије са менталним, интелектуалним, телесним или сензорним тешкоћама за 2018. годину*. Београд. стр. 19

**Графикон 7. Број деце на смештају у систему социјалне заштите и број деце на домском и породичном смештају, 2005-2011.**

Извор: Жегарац, Н. (ур.) (2014). У лавиринту социјалне заштите: поуке истраживања о деци на породичном и резиденцијалном смештају. Факултет политичких наука и УНИЦЕФ. Београд

**Графикон 8. Број корисника у установама за децу и младе, 2014-2018.**

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2019). Извештај о раду установа за смештај деце и младих за 2018. годину. Београд

**Графикон 9. Број деце на смештају у систему социјалне заштите и број деце на домском и породичном смештају, 2010-2019.**[[183]](#footnote-183)

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2020). Деца у систему социјалне заштите 2019. Београд

**Графикон 9а. . Број деце на смештају у систему социјалне заштите и број деце на домском и породичном смештају, 2009-2018.**

Извор: Републички завод за социјалну заштиту (2019). Деца у систему социјалне заштите 2018. Београд

**Графикон 10. Број седница Одбора за акредитацију и број програма пријављених на акредитацију по годинама, 2008-2017.**

Извор: Шарац, Н., Живанић, С. (2018). Резултати евалуације процеса акредитације у периоду од 2008. до 2018. године. *Актуелности.* Београд.№1-2/2018

1. Закон о планском систему, *Службени гласник РС*, број 8/2019. [↑](#footnote-ref-1)
2. Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, *Службени гласник РС*, број 8/2019. [↑](#footnote-ref-2)
3. Савет министара Европске уније је 14. јула 2004. године усвојио Одлуку о принципима, приоритетима и условима обухваћених Европским партнерством са Србијом и Црном Гором, а затим је Влада Републике Србије припремила Акциони План за примену Европског партнерства који је усвојен 4. новембра 2004. године. Европско партнерство представља инструмент којим се уређују односи између Европске уније и државе која претендује на чланство све до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању. У складу са тим Влада Републике Србије се обавезала на испуњавање три критеријума (политички, економски и правни) успостављених у Копенхагену 1993. године. [↑](#footnote-ref-3)
4. Стратегија за смањење сиромаштва (2003), доступно на: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/06/2.-Strategija-za-smanjenje-siromastva-u-Srbiji-Glavni-tekst.pdf>, приступљено 04.11.2020. [↑](#footnote-ref-4)
5. Путем Фондова подстиче се развој услуга на локалном нивоу које треба да представљају алтернативу институционалном смештају корисника (кућна нега, дневни боравак, хранитељство и др.). [↑](#footnote-ref-5)
6. Пејаковић, Љ., Зајић, Г. и група аутора (2016). *Деинституционализација у Србији – остварени резултати и препоруке за даље унапређење процеса*. Републички завод за социјалну заштиту. Београд. [↑](#footnote-ref-6)
7. Програм реформи Републике Србије (2003). стр. 32, доступно на: <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/Documents/ProgramReformi.pdf>, приступљено 01.11.2020. У другим документима помиње се цифра од 480 000 хиљада избеглих и интерно расељених лица. На пример у Стратегији за смањење сиромаштва (2003), стр. 6. [↑](#footnote-ref-7)
8. Програм реформи Републике Србије (2003). стр. 33-34. [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://savetzapravadeteta.gov.rs/doc/dokumenta/Nacionalni-plan-akcije-za-decu-2004.-2015.god.pdf>, приступљено 02.11.2020. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Службени гласник РС*, број 24/2011. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Службени гласник РС*, број 13/2008. [↑](#footnote-ref-11)
12. <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Nacionalna%20strategija%20o%20starenju_1.pdf>, приступљено 08.11.2020. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Службени гласник РС*, број 85/2005. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Службени гласник РС*, број 33/2006 и 13/2016. [↑](#footnote-ref-14)
15. <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Strategija%20unapredjenja%20polozaja%20OSI_2.pdf>, приступљено 11.11.2020. [↑](#footnote-ref-15)
16. *Службени гласник РС*, број 122/2008. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Службени гласник РС* – међународни документи, број 42/2009. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Службени гласник РС*, број 36/2009 и 32/2013. [↑](#footnote-ref-18)
19. Статут Републичког завода за социјалну заштиту Републике Србије, члан 11. Доступно на: <http://www.zavodsz.gov.rs/media/1947/statut-zavoda-2013.pdf>, приступљено 11.11.2020. [↑](#footnote-ref-19)
20. Статут Републичког завода за социјалну заштиту Републике Србије, члан 3. [↑](#footnote-ref-20)
21. Иницијатива за развој и сарадњу (2013). *Улоге и одговорности јединица локалне самоуправе и пружалаца услуга у примени Закона о социјалној заштити*. Београд. [↑](#footnote-ref-21)
22. *Службени гласник РС*, број 94/2016. Овим Законом уводи се принцип нулте толеранције на насиље који омогућава спречавање насиља у породици уз хитну, делотворну и благовремену реакцију државних органа и установа и заштиту жртве. Такође, предвиђа се оснивање Групе за координацију и сарадњу на подручју сваког основног јавног тужилаштва која разматра случајеве насиља у породици који нису окончани правоснажном судском одлуком уз мултиресорну сарадњу представника основних јавних тужилаштава, полицијских управа и центара за социјални рад. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Службени гласник РС*, број 45/2013. [↑](#footnote-ref-23)
24. *Службени гласник РС*, број 33/2006 и 13/2016. [↑](#footnote-ref-24)
25. *Службени гласник РС*, број 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018. [↑](#footnote-ref-25)
26. *Службени гласник РС*, број 91/2019. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Службени гласник РС*, број 51/2009, 99/2011 – др. закони и 44/2018 – др. закон. [↑](#footnote-ref-27)
28. Извештај о примени програма реформи политике запошљавања и социјалне политике (ЕСПР) у процесу приступања ЕУ за 2016. и 2017. годину, доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/izvestaj-o-primeni-programa-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-eu-2016-2017-godine>, приступљено 15.12.2020. [↑](#footnote-ref-28)
29. <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-socijalnoj-karti>, приступљено 11.11.2020. [↑](#footnote-ref-29)
30. <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-socijalnom-preduzetnistvu>, приступљено 11.11.2020. [↑](#footnote-ref-30)
31. <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti>, приступљено 11.11.2020. [↑](#footnote-ref-31)
32. Јавна расправа о нацртима изменама и допунама Закона о социјалној зашити и Закона о социјалном предузетништву завршена је још током 2018. године. [↑](#footnote-ref-32)
33. Младеновић, Д., Радетић, А. (2018). *Вертикална димензија доброг управљања: принципи и приступи у сарадњи државе и локалне самоуправе у области социјалне заштите*. Београд. стр. 6. Доступно на: <https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/73-527-ep_vddu_socijalna_zastita_sr_2018.pdf>, приступљено 10.11.2020. [↑](#footnote-ref-33)
34. Матковић, Г. (2006). *Децентрализација система социјалне заштите у Србији*. Центар за либерално-демократске студије. стр. 11. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ибид. стр. 16 -18. [↑](#footnote-ref-35)
36. Ибид. стр. 20. [↑](#footnote-ref-36)
37. Стратегија развоја социјалне заштите, Службени гласник РС, број 108/2005 (појединачни циљ 2.3 - Територијално и функционално доступне услуге). [↑](#footnote-ref-37)
38. Општа оцена истраживања је да и у општинама у којима услуге постоје нису довољно развијене. [↑](#footnote-ref-38)
39. Матковић Децентрализација стр. 29-46. [↑](#footnote-ref-39)
40. Стратегија развоја социјалне заштите, Службени гласник РС, број 108/2005. [↑](#footnote-ref-40)
41. Анализа ефеката Закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити, допуна на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti>, приступљено: 16.11.2020. [↑](#footnote-ref-41)
42. Младеновић, Д., Радетић, А. (2018). *Вертикална димензија доброг управљања: принципи и приступи у сарадњи државе и локалне самоуправе у области социјалне заштите*. Београд. стр. 25. [↑](#footnote-ref-42)
43. Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити, Службени гласник РС, број 18/2016. [↑](#footnote-ref-43)
44. Разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености уређено је чланом 11 Закона о регионалном развоју, Службени гласник РС, број 51/2009, 30/2010 и 89/2015 – др. закон). [↑](#footnote-ref-44)
45. Матковић Г, Страњаковић М. (2020). Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије. Београд. стр. 36. [↑](#footnote-ref-45)
46. Ибид. стр. 37. [↑](#footnote-ref-46)
47. База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015. и 2018. годину. [↑](#footnote-ref-47)
48. База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015. и 2018. годину. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Службени гласник РС*, број 30/2018 [↑](#footnote-ref-49)
50. Иницијатива за развој и сарадњу (2013). *Улоге и одговорности локалне самоуправе и пружалаца услуга у примени Закона о социјалној заштити*. Београд. стр. 60 [↑](#footnote-ref-50)
51. Према члану 32. Закона о локалној самоуправи (Службени гласник РС, бр. 129/2007, 83/2014 - др. 101/2016 - др. и 47/2018) скупштина општине доноси програм развоја општине и појединих делатности, док према Закону о социјалној заштити јединица локалне самоуправе утврђује програм унапређења социјалне заштите. Иако постоји терминолошка неусаглашеност између наведених закона, оправдано се може претпоставити да се ради о истом документу. [↑](#footnote-ref-51)
52. Swiss PRO (2019). *Процена институционалних капацитета јединица локалне самоуправе у области социјалне заштите и остваривању социјалне укључености рањивих група*. Београд. стр. 6 [↑](#footnote-ref-52)
53. Козарчанин, Л., Миливојевић, С. (2016). *Евалуација примене Националне стратегије о старењу Владе Републике Србије, 2006-2015. и предлози за нови стратешки оквир*. Београд. стр. 18 [↑](#footnote-ref-53)
54. Swiss PRO (2019). *Процена институционалних капацитета јединица локалне самоуправе у области социјалне заштите и остваривању социјалне укључености рањивих група*. Београд. стр. 11 [↑](#footnote-ref-54)
55. Ибид. стр. 11 [↑](#footnote-ref-55)
56. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, *Службени гласник – Међународни уговори*, број 70/2007. [↑](#footnote-ref-56)
57. Младеновић, Д., Радетић, А. (2018). *Вертикална димензија доброг управљања: принципи и приступи у сарадњи државе и локалне самоуправе у области социјалне заштите*. Београд. стр. 11. [↑](#footnote-ref-57)
58. Вуковић Д. (2011). *Социјална политика Европске уније*, Факултет политичких наука. Београд. стр. 319 [↑](#footnote-ref-58)
59. Супсидијарност се помиње још у првој половини XX века у писму папе Пиуса XI, од 15.05.1931. године, где се дефинише као принцип организације друштва: починила би се неправда, а у исто време би се на штетан начин пореметио друштвени поредак ако би се групацијама нижег реда одузимале функције које они могу испуњавати, да би се исте повериле ширем колективу и вишем рангу. Синђински Д. (1996). Федералистичка будућност Европе: ЕЗ . Основе Уговора из Мастрихта. Просвета, Europa Press. Београд. стр. 308. [↑](#footnote-ref-59)
60. Матковић Г, Страњаковић М, Ковачевић В. (2009). *Улога невладиних организација у пружању услуга социјалне заштите*. Центар за либерално-демократске студије. Београд. стр. 7-15. [↑](#footnote-ref-60)
61. Матковић Г, Страњаковић М, Ковачевић В. (2009). *Улога невладиних организација у пружању услуга социјалне заштите*. Центар за либерално-демократске студије. Београд. стр. 19-22 [↑](#footnote-ref-61)
62. Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа за смештај одраслих и старијих за 2018. годину*. Београд [↑](#footnote-ref-62)
63. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20191180.pdf>, приступљено 1.12.2020. [↑](#footnote-ref-63)
64. Сатарић, Н., Милићевић-Калашић, А., Игњатовић, Т. (2013). *Обесправљени из незнања: Извештај о мониторингу људских права старијих на резиденцијалном смештају у Србији*. Београд: Удружење грађана „Снага пријатељска“ – Amity. [↑](#footnote-ref-64)
65. Матковић, Г., Станић, К. (2014). *Социјална заштита у старости: дуготрајна нега и социјалне пензије.* Београд: Факултет за економију, финансије и администрацију, Центар за социјалну политику; Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва; Влада Републике Србије. [↑](#footnote-ref-65)
66. Две установе из нејавног сектора нису доставиле Републичком заводу за социјалну заштиту годишњи извештај о раду. [↑](#footnote-ref-66)
67. Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа за смештај одраслих и старијих за 2018. годину*. Београд. стр. 12-13 [↑](#footnote-ref-67)
68. База података о услугама социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015. и 2018. годину. [↑](#footnote-ref-68)
69. Пејаковић Љ, Зајић Г. и др. (2016). *Деинституционализација у Србији – остварени резултати и препоруке за даље унапређење процеса*. Републички завод за социјалну заштиту. Београд. стр. 6-8. [↑](#footnote-ref-69)
70. Ибид. стр. 28. [↑](#footnote-ref-70)
71. *Службени гласник РС*, број 42/2013, 89/2018 и 73/2019. [↑](#footnote-ref-71)
72. Матковић, Г., Станић, К. (2014). *Социјална заштита у старости: дуготрајна нега и социјалне пензије.* Факултет за економију, финансије и администрацију, Центар за социјалну политику; Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва; Влада Републике Србије. Београд. стр. 68. [↑](#footnote-ref-72)
73. Члан 206 Закона о социјалној заштити, Службени гласник РС, број 24/2011 [↑](#footnote-ref-73)
74. Члан 88 и члан 99 Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите. Службени гласник РС, број 42/2013, 89/2018 и 73/2019 [↑](#footnote-ref-74)
75. <http://europa.rs/podrska-evropske-unije-osobama-sa-mentalnim-problemima/>; <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/otvoreni-zagrljaj-podrska-osobama-sa-mentalnim-problemima> [↑](#footnote-ref-75)
76. Милорадовић, С., Јовић, С. (2016). *Пилотирање услуге „Породични сарадник“ и евалуација резултата пружања услуге*. Републички завод за социјалну заштиту. Београд [↑](#footnote-ref-76)
77. Ибид. стр. 11 [↑](#footnote-ref-77)
78. Члан 28 Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите. Службени гласник РС, број 42/2013, 89/2018 и 73/2019 [↑](#footnote-ref-78)
79. *Службени гласник РС*, број 16/2012 и 12/2013. [↑](#footnote-ref-79)
80. *Службени гласник РС*, број 42/2013, 89/2018 и 73/2019. [↑](#footnote-ref-80)
81. Извештајима нису обухваћени подаци Центра за заштиту жртава трговине људима, Земун, Београд који је са радом почео 2012. године и извештај установе „Штимље“, Урошевац који није доступан од 1999. године. Такође, треба напоменути да је у извештају из 2019. године обухваћена и Установа за смештај одраслих и старијих у Љубовији, док је у ранијим извештајима Републичког завода за социјалу заштиту ова Установа била део извештаја о установама за смештај одраслих и старијих. Стога се може закључити да је током 2017-2018. године анализирано 16 установа, док је у ранијим година анализом обухваћено 15 установа. [↑](#footnote-ref-81)
82. Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа социјалне заштите за одрасле и старије са менталним, интелектуалним, телесним или сензорним тешкоћама за 2018. годину*. Београд. [↑](#footnote-ref-82)
83. Ибид. стр. 16-17. [↑](#footnote-ref-83)
84. Ибид. стр. 14-16. [↑](#footnote-ref-84)
85. Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа социјалне заштите за одрасле и старије са менталним, интелектуалним, телесним или сензорним тешкоћама за 2018. годину*. Београд. стр. 17. [↑](#footnote-ref-85)
86. Члан 52 Закона о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 24/2011. [↑](#footnote-ref-86)
87. Републички завод за социјалну заштиту (2019*). Извештај о раду установа за смештај деце и младих за 2018. годину*. Београд. [↑](#footnote-ref-87)
88. <https://www.unicef.org/serbia/media/3186/file/Konvencija%20o%20pravima%20deteta.pdf>, приступљено: 18.11.2020. [↑](#footnote-ref-88)
89. Члановима 48, 49 и 50. Закона о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, број 24/2011 [↑](#footnote-ref-89)
90. *Службени гласник РС*, број 16/2012 и 12/2013 [↑](#footnote-ref-90)
91. *Службени гласник РС*, број 36/2008 [↑](#footnote-ref-91)
92. Уредба о мрежи установа социјалне заштите, *Службени гласник РС*, број 16/2012 и 12/2013 [↑](#footnote-ref-92)
93. Републички завод за социјалну заштиту (2019). Синтетизовани извештај о раду центара за породични смештај и усвојење за 2018. годину. Београд, стр. 14-15 [↑](#footnote-ref-93)
94. Детаљније податке видети у: Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Извештај о раду установа за смештај деце и младих за 2018. годину*. Београд, стр. 24-28. [↑](#footnote-ref-94)
95. Термин „материјалне услуге“ користи се у Стратегији развоја социјалне заштите (2005). Међутим, доношењем Закона о социјалној заштити 2011. године, новчана давања су дефинисана термином „материјална подршка“, те ће се у тексту даље користити термин дефинисан Законом. [↑](#footnote-ref-95)
96. Идентификоване потребе могу бити и материјалне природе, али се сам поступак за остваривање права реализује у надлежном општинском органу. [↑](#footnote-ref-96)
97. Службени гласник РС, број 24/2011 [↑](#footnote-ref-97)
98. Службени гласник РС, број 113/2017 и 50/2018 [↑](#footnote-ref-98)
99. У делу који говори о подели надлежности детаљније је описано која права обезбеђује централна, а која локална власт. [↑](#footnote-ref-99)
100. За додатак за помоћ и негу другог лица и увећани додатак за помоћ и негу другог лица 10,3 милијарди, за помоћ за оспособљавање за рад 37 милиона динара, за остале накнаде за социјалну заштиту 222 милиона динара. Према: Државна ревизорска институција (2019). Извештај о ревизији сврсисходности пословања: Материјална подршка као мера смањења сиромаштва. Београд. [↑](#footnote-ref-100)
101. Више података о броју корисника пре законских измена можете пронаћи у Матковић, Г., Мијатовић, Б., Станић, К. (2014) *Новчана давања за децу и породице са децом у Србији: анализа и препоруке*. УНИЦЕФ Србија. Београд. Анекс 1, Табела 1. [↑](#footnote-ref-101)
102. <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/ocena-kretanja-siromastva-zivotnog-standarda-i-odgovor-na-posledice-covid-19-pandemije/#_ftn2>, приступљено 05.12.2020. [↑](#footnote-ref-102)
103. Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредни период. Београд. стр. 195. [↑](#footnote-ref-103)
104. Пре усвајања Закона о социјалној зашити 2011. године ову обавезу су утврђивали стручњаци центара за социјални рад, што је за потенцијалног корисника много прихватљивије, јер није мора да покреће тужбу против сродника. [↑](#footnote-ref-104)
105. Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредни период. Београд. стр. 195-196 [↑](#footnote-ref-105)
106. При рачунању апсолутног сиромаштва по потрошњи у Републици Србији се корисника ОЕЦД склада еквиваленције према којој свако следеће одрасло лице у домаћинству „троши“ 0,7 од износа које би одрасло лице „трошило“ да живи само, а за дете до 14 година пондер је 0,5. Према: Младеновић, Б. (2017). *Сиромаштво у Републици Србији 2006-2016. године*. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва. Београд. [↑](#footnote-ref-106)
107. Уредба о енергетски угроженом купцу*, Службени гласник РС*, број 113/2015, 48/2016 - др. правилник, 88/2016 - др. правилник, 49/2017 – др. правилник, 104/2017 - др. правилник, 36/2018 - др. Правилник, 59/2018, 88/2018 - др. правилник, 34/2019 - др. правилник, 82/2018 - др. правилник, 76/2020 - др. правилник и 144/2020 - др. правилник. [↑](#footnote-ref-107)
108. Закон о здравственом осигурању, *Службени гласник РС*, број 25/2019. [↑](#footnote-ref-108)
109. Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 199. [↑](#footnote-ref-109)
110. *Службени гласник РС*, број 112/2014. [↑](#footnote-ref-110)
111. Државна ревизорска институција (2019). Извештај о ревизији сврсисходности пословања: Материјална подршка као мера смањења сиромаштва. Београд. Доступно на: <https://www.dri.rs/php/document/download/2381/2>, приступљено 30.11.2020. [↑](#footnote-ref-111)
112. Ибид. стр. 6-10. [↑](#footnote-ref-112)
113. Ибид. стр. 21-22. [↑](#footnote-ref-113)
114. Ибид. стр. 36-37. [↑](#footnote-ref-114)
115. Анализом је покривен рад центара за социјални рад у Нишу, Сомбору и Београду за период од 2016. до 2018. године. [↑](#footnote-ref-115)
116. Државна ревизорска институција (2019). Извештај о ревизији сврсисходности пословања: Материјална подршка као мера смањења сиромаштва. Београд. стр. 41-42. [↑](#footnote-ref-116)
117. Ибид. стр. 42. [↑](#footnote-ref-117)
118. Ибид. стр. 54-55. [↑](#footnote-ref-118)
119. Ибид. стр. 56-59. [↑](#footnote-ref-119)
120. Члан 51 Закона о државној управи, *Службени гласник РС*, број 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон. [↑](#footnote-ref-120)
121. *Службени гласник РС*, број 113/2017 и 50/2018. [↑](#footnote-ref-121)
122. Постоје и додатни изузеци који су ближе објашњени у члану 26 Закона о финансијској подршци породици са децом, *Службени гласник РС*, број 113/2017 и 50/2018. [↑](#footnote-ref-122)
123. Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 200. [↑](#footnote-ref-123)
124. Републички завод за статистику и УНИЦЕФ (2014). *Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у Србији 2014. и Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у ромским насељима у Србији 2014*. Коначни извештај. Београд. стр. 244. [↑](#footnote-ref-124)
125. Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 201. [↑](#footnote-ref-125)
126. World Bank (2017). *Republic of Serbia: Restructuring and Right Sizing Project Vertical Review of Ministry of Labor – Review of Social Assistance Programs in Serbia*. стр. 27. [↑](#footnote-ref-126)
127. Eurostat databаse *Tables by benefits – family/children function.* [↑](#footnote-ref-127)
128. Осигураници и пензионери захтев предају директно ПИО фонду. [↑](#footnote-ref-128)
129. Матковић, Г., Станић К. (2014). Социјална заштита у старости: Дуготрајна нега и социјалне пензије. Београд. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Центар за социјалну политику, Факултет за економију, финансије и администрацију. [↑](#footnote-ref-129)
130. МДРИ-С (2018). Положај деце и младих са инвалидитетом у систему социјалне заштите – Изазови и прилике. Београд, доступно на <https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/07/policy-brief_bo%C5%A1.pdf>, приступљено 1.12.2020. [↑](#footnote-ref-130)
131. Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 204-205. [↑](#footnote-ref-131)
132. *Службени гласник РС*, број 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2007 и 95/2018 – аутентично тумачење. [↑](#footnote-ref-132)
133. *Службени гласник РС*, број 113/2017 и 50/2018. [↑](#footnote-ref-133)
134. Отац детета може да користи ово право у случају кад мајка напусти дете, умре или је из других оправданих разлога спречена да користи то право или када није у радном односу. [↑](#footnote-ref-134)
135. Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 205. [↑](#footnote-ref-135)
136. Право на родитељски додатак може остварити и отац детета, уколико је мајка детета страни држављанин, није жива, напустила дете, лишена родитељског правa или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету. [↑](#footnote-ref-136)
137. Влада Републике Србије (2018). Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период од 2014-2017. године са приоритетима за наредним период. Београд. стр. 206. [↑](#footnote-ref-137)
138. Матковић, Г., Мијатовић, Б., Станић, К. (2014) *Новчана давања за децу и породице са децом у Србији: анализа и препоруке*. УНИЦЕФ Србија. Београд. стр. 86. [↑](#footnote-ref-138)
139. *Службени гласник РС*, број 24/2011. [↑](#footnote-ref-139)
140. *Службени гласник РС*, број 113/2017 и 50/2018. [↑](#footnote-ref-140)
141. Матковић, Г., Страњаковић, М. (2020). *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије. Београд, стр. 91 [↑](#footnote-ref-141)
142. Категоријска давања су давања без провере материјалног стања ( нпр. субвенције за превоз свим ђацима, умањење комуналних рачуна корисницима права на помоћ и негу другог лица или ратним војним инвалидима, стипендије које се додељују студентима по основу успеха и слично). [↑](#footnote-ref-142)
143. Давања поводом рођења детета, мере усмерене на усклађивање рада и родитељства и друге популационе/пронаталитетне политике. [↑](#footnote-ref-143)
144. Истраживањем је обухваћена 131 ЈЛС. Више о методологији и разлозима изостанка одређених ЈЛС можете пронаћи у: Матковић, Г., Страњаковић, М. (2020). *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије. Београд. [↑](#footnote-ref-144)
145. Ибид. [↑](#footnote-ref-145)
146. Матковић, Г., Страњаковић, М. (2020). *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије. Београд. Анекс 7, Табела 4. [↑](#footnote-ref-146)
147. Матковић, Г., Страњаковић, М. (2020). *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије. Београд. стр. 110. [↑](#footnote-ref-147)
148. Ибид. стр. 98. [↑](#footnote-ref-148)
149. Матковић, Г., Страњаковић, М. (2020). *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије. Београд. стр. 100. [↑](#footnote-ref-149)
150. Ибид. стр. 101. [↑](#footnote-ref-150)
151. *Службени гласник РС*, број 42/2013, 89/2018 и 73/2019. [↑](#footnote-ref-151)
152. *Службени гласник РС*, број 42/2013. [↑](#footnote-ref-152)
153. *Службени гласник РС*, број 42/2013, 53/2013 – исправка. [↑](#footnote-ref-153)
154. *Службени гласник РС*, број 1/2012. [↑](#footnote-ref-154)
155. *Службени гласник РС*, број 84/2016. [↑](#footnote-ref-155)
156. Бркић, М. (2013).Процеси стандардизације у социјалној заштити. *Социјална политика*. Београд. № 2/2013. стр. 10. [↑](#footnote-ref-156)
157. Жегарац, Н., Бркић, М. (2007). *Развој локалних услуга социјалне заштите*. Фонд за социјалне иновације и УНДП. Београд. стр. 21. [↑](#footnote-ref-157)
158. Ибид. [↑](#footnote-ref-158)
159. Правилник о ближим условима за пружање услуге СОС телефона за жене са искуством насиља, *Службени гласник РС*, број 93/2015, 90/2020. [↑](#footnote-ref-159)
160. *Службени гласник РС*, број 36/2008. [↑](#footnote-ref-160)
161. Жегарац, Н., Бркић, М. (2007). *Развој локалних услуга социјалне заштите*. Фонд за социјалне иновације и УНДП. Београд. стр. 192. [↑](#footnote-ref-161)
162. <https://www.komorasz.rs/>, приступљено 18.12.2020. [↑](#footnote-ref-162)
163. *Службени гласник РС*, број 1/2012. [↑](#footnote-ref-163)
164. *Службени гласник РС*, број 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018. [↑](#footnote-ref-164)
165. *Службени гласник РС*, број 42/2013. [↑](#footnote-ref-165)
166. <https://www.minrzs.gov.rs/sr/registri/sektor-za-brigu-o-porodici-i-socialnu-zastitu>, приступљено 16.12.2020. У анализи података о лиценцама разматране су све издате лиценце, важеће, као и оне које су истекле. [↑](#footnote-ref-166)
167. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/150416/150416-vest9.html>, приступљено: 18.12.2020. [↑](#footnote-ref-167)
168. *Службени гласник РС*, број 42/2013. [↑](#footnote-ref-168)
169. *Службени гласник РС*, број 84/2016. [↑](#footnote-ref-169)
170. <https://www.komorasz.rs/registar-o-izdatim-licencama-strucnih-radnika/>, приступљено 18.12.2020. [↑](#footnote-ref-170)
171. <https://www.komorasz.rs/>, приступљено 18.12.2020. [↑](#footnote-ref-171)
172. Пројекат је реализовало Министарство надлежно за социјална питања, уз подршку Министарства спољних послова Краљевине Норвешке. [↑](#footnote-ref-172)
173. Шарац, Н., Живанић, С. (2018). Резултати евалуације процеса акредитације у периоду од 2008. до 2018. године. *Актуелности.* Београд.№1-2/2018. [↑](#footnote-ref-173)
174. *Службени гласник РС*, број 31/2014. [↑](#footnote-ref-174)
175. Шарац, Н., Живанић, С. (2018). Резултати евалуације процеса акредитације у периоду од 2008. до 2018. године. *Актуелности.* Београд.№1-2/2018. [↑](#footnote-ref-175)
176. *Службени гласник РС*, број 31/2014. [↑](#footnote-ref-176)
177. Шарац, Н., Живанић, С. (2018). Резултати евалуације процеса акредитације у периоду од 2008. до 2018. године. *Актуелности.* Београд.№1-2/2018. стр. 63. [↑](#footnote-ref-177)
178. Ибид. стр. 64. [↑](#footnote-ref-178)
179. <https://www.minrzs.gov.rs/sr/registri/republicki-zavod-za-socijalnu-zastitu>, приступљено 19.12.2020. [↑](#footnote-ref-179)
180. Шарац, Н., Живанић, С. (2018). Резултати евалуације процеса акредитације у периоду од 2008. до 2018. године. *Актуелности.* Београд.№1-2/2018, стр. 76. [↑](#footnote-ref-180)
181. Општине које улазе у узорак, критеријуми за њихов избор, као и методологија по којој је процењиван пожељан ниво развијености капацитета детаљније је објашњен у: Swiss PRO (2019). *Процена институционалних капацитета јединица локалне самоуправе у области социјалне заштите и остваривању социјалне укључености рањивих група*. Београд. 2019, стр. 2-3 [↑](#footnote-ref-181)
182. Напомена: у 2010. и током првих месеци 2011. године право се звало материјално обезбеђење и додељивало се у складу са Законом о социјалној заштити и социјалној сигурности грађана. Такође, треба напоменути да током године број корисника варира због тромесечног искључивања појединаца и породица у којима је већина чланова радно способна. [↑](#footnote-ref-182)
183. Постоје извесна одступања у погледу броја деце на смештају по годинама у извештајима Републичког завода за социјалну заштиту за 2018. и 2019. године. Због прецизности и упоредивости биће приказан и графикон 9а са подацима из извештаја „Деца у систему социјалне заштите 2018“. [↑](#footnote-ref-183)