

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

Autorke:

Dijana Janković

Milica Glišić

Beograd, jun 2024.

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

Ovaj dokument je kreiran sa namerom da, postupno i uz doprinos svih, unapređuje sistem socijalne zaštite i nije za širu javnost, već za institucije i organizacije, kao radni materijal sastanaka i kao okvir u kom pravcu bi javne politike i prakse nadalje mogle da idu.

Zahvaljujemo se svim koleginicama i kolegama iz organizacija i institucija javnog i civilnog sektora sistema socijalne zaštite, koji su učestvovali u istraživanju i dali doprinos izradi ovog dokumenta.

**Sve imenice koje su u tekstu upotrebljene u gramatičkom muškom rodu označavaju i osobe ženskog pola*

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

1. Uvod

Socijalna zaštita predstavlja **noseći stub svake razvijene i pravedne države, osiguravajući blagostanje i dobrobit svih građana**. Ovaj stav se potvrđuje i definisanjem socijalne zaštite u *Zakonu o socijalnoj zaštiti* (čl. 2), gde se navodi da ona predstavlja: „organizovanu društvenu delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje za samostalan i produktivan život u društvu pojedinaca i porodica, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti“¹. Međutim, čini se da je Republika Srbija dosta udaljena od ove tvrdnje, jer se kao zemlja u tranziciji suočava sa mnogobrojnim izazovima, poput reformskih procesa, ispunjavanjem uslova za ekonomski rast i razvoj, demografskim promenama i sl. Tranzitorni kontekst sa sobom povlači dugoročno siromaštvo, uslovljeno socio-ekonomskim faktorima². Prema procenama Republičkog zavoda za statistiku u 2022. godini u **riziku od siromaštva** bilo je **21% stanovništva**, istovremeno **stopa rizika od socijalne isključenosti** je iznosila **28.5%**. Agencija UN procenjuje da u **apsolutnom siromaštvu Srbiji živi 800.000 stanovnika**.³ Visoka stopa socijalne nejednakosti je još jedan indikator značaja postojanja efikasnog sistema socijalne zaštite kako bi se smanjile razlike i povećala socijalna uključenosti najosetljivijih grupa stanovništva (Roma, osoba sa invaliditetom, dece itd). Starenje stanovništva, migracije i demografske promene utiču na potrebe i zahteve u oblasti socijalne zaštite.

Shodno tome, u Srbiji, izazovi kao što su demografske promene, ekonomske nejednakosti i potrebe za fiskalnom održivošću zahtevaju sveobuhvatnu i stratešku reformu sistema socijalne zaštite, kao i prilagođavanje politika i programa socijalne zaštite kako bi se odgovorilo na promene demografskih trendova. U skladu sa *Ustavom Republike Srbije* (čl. 69) i *Zakonom o socijalnoj zaštiti* (čl. 4), pravo na socijalnu zaštitu imaju svi pojedinci i porodice koji su u potrebi za društvenom pomoći radi prevazilaženja socijalnih i životnih izazova, kao i za stvaranje uslova za zadovoljenje osnovnih životnih potreba.⁴

Reforme u oblasti socijalne zaštite sprovode se bez važeće strategije od 2005. godine. Prethodna strategija je usmerena na deinstitucionalizaciju, decentralizaciju i demokratizaciju usluga, s fokusom na razvoj usluga u zajednici i zaštite za najugroženije. Evaluacija sprovođenja nije bila sistematski obavljena tokom trajanja strategije. Reformski proces sistema socijalne zaštite podstaknut je donošenjem Zakona o socijalnog zaštiti 2011. godine. Osnovni ciljevi reforme bili su:

¹ “Zakon o socijalnoj zaštiti”, Službeni glasnik RS, br. 24/2011 i 117/2022 - odluka US. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html.

² Brkić, M., & Vidojević, J. (2012). Siromaštvo u Srbiji - karakteristike i programi zaštite. *Politeia*, 2(3), 61-72. <https://doi.org/10.5937/pol1203061B>

³ Republički zavod za statistiku, 2022. *Siromaštvo i socijalna nejednakost*. Beograd: Republički zavod za statistiku. <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/potrosnja-prihodi-i-uslovi-zivota/prihodi-i-uslovi-zivota/>

⁴“Ustav Republike Srbije”, Službeni glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021. https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html.

“Zakon o socijalnoj zaštiti”, Službeni glasnik RS, br. 24/2011 i 117/2022 - odluka US. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html.

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

1. unapređenje socijalne zaštite najsiromašnijih građana kroz osiguranje minimuma socijalne sigurnosti kroz efikasniji sistem materijalnog obezbeđenja,
2. razvoj mreža usluga u zajednici usmerenih na kvalitet i efikasnost⁵.

Iako je započet reformski proces, on nikada nije do kraja završen, što pokazuje i dalje nedovoljan obuhvat siromašnih i najugroženijih građana programima socijalnih usluga. Istovremeno, državna izdvajanja za programe namenjene siromašnima su i dalje nedovoljna i neefikasna⁶. U prilog ovome govori i činjenica da je poslednja strategija socijalne zaštite doneta 2005. godine i važila je do 2009. godine, što jasno pokazuje da **reforma započeta 2011. godine nikada nije operacionalizovana do kraja kroz jasno donošenje Strategije socijalne zaštite i pratećih Akcionih planova**.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije u procesu pridruživanja od novembra 2023. godine, u poglavlju 19 navodi da još nije doneta nova Strategija socijalne zaštite, kao i neophodne izmene Zakona o socijalnoj zaštiti. Da je potrebno poboljšati kvalitet i obuhvat socijalnih usluga, a nadzor i regulatorne mehanizme, praćenje i evaluaciju treba ojačati.⁷ Aktuelni programi socijalne pomoći, sa strogim kriterijumima, ne dopiru dovoljno do siromašnih. **Kapaciteti sistema socijalne zaštite bili su neznatno povećani zapošljavanjem 230 novih radnika u 2022. godini, međutim procene su da nedostaje između 700 i 1000 zaposlenih u sistemu socijalne zaštite.** Ovaj izveštaj jasno pokazuje da je neophodno unaprediti obuhvat socijalnih usluga, kao i unapređenje regulatornih mehanizama. Zato, **Strategija socijalne zaštite treba da predstavlja osnovu za kreiranje stabilnog, sveobuhvatnog sistema socijalne zaštite po meri građana Republike Srbije, a koja će kao krajnji cilj imati smanjenje siromaštva, postizanje socijalne jednakosti, smanjenja diskriminacije i marginalizacije osetljivih društvenih kategorija.**

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je 2018. godine započelo izradu Strategije socijalne zaštite za period 2019–2025. (u daljem tekstu Nacrta Strategije). Proces je javno pokrenut u aprilu 2018. godine na nacionalnoj konferenciji u Beogradu. Ovaj proces podržavao je projekat Podrška razvoju regulatornih mehanizama socijalne zaštite, finansiran od strane Evropske unije kroz IPA 2013.

U Nacrtu Strategije navedeno je da Strategija predstavlja društveni dogovor o razvoju politika socijalne zaštite, usklađen sa nacionalnim razvojnim prioritetima i evropskim integracijama. Shodno *Zakonu o planskom sistemu RS* (čl.11), strategija predstavlja „osnovni dokument javne politike, kojim se na celovit način utvrđuju strateški pravac delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade”⁸. Ciljevi koji su definisani u Nacrtu Strategije su usklađeni s *Agendom 2030 za održivi razvoj*, što

⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Republic of Serbia Office for Human and Minority Rights”, OHCHR, Geneva, 2011.

⁶ World Bank (2022d), “Serbia Social Protection Situational Analysis”, World Bank, Washington, D.C., 2022d

⁷ Evropska komisija, “Radni dokument Komisije: Republika Srbija Izveštaj za 2023. godinu” <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>

⁸ “Zakon o planskom sistemu Republike Srbije”, Službeni glasnik RS, br. 30/2018. <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>.

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

obuhvata borbu protiv siromaštva, rodnu ravnopravnost, smanjenje nejednakosti, unapređenje obrazovnog i zdravstvenog sistema i poboljšanje upravljanja.

Za potrebe izrade ovog dokumenta sprovedene su dve fokus grupe sa predstavnicima organizacija civilnog društva, javnog sektora, strukovnih udruženja i sindikata, kako bi se sagledala njihova perspektiva u pogledu procesa izrade i teksta Nacrta Strategije.

Proces reforme socijalne zaštite, započet 2011. godine donošenjem Zakona o socijalnoj zaštiti, nije uspeo da obezbedi potrebne promene. Poslednja strategija u ovoj oblasti je bila važeća do 2009. godine, a iako je 2018. godine započeta izrada nove Strategije socijalne zaštite za period 2019–2025, ona nikada nije usvojena. Evropska komisija je 2023. godine ukazala na potrebu za donošenjem nove strategije i poboljšanjem kvaliteta i obuhvata socijalnih usluga, ali do danas, ove reforme nisu sprovedene.

Srbija se i dalje suočava sa neadekvatnim obuhvatom i finansiranjem programa socijalne zaštite. Trenutni programi socijalne pomoći imaju stroge kriterijume koji ne uspevaju da obuhvate sve ugrožene građane, a kapaciteti sistema su nedovoljni. Takođe, postoji neophodnost za razvojem usluga socijalne zaštite, koje bi bile adekvatne potrebama ranjivih grupa.

Sveobuhvatna i strateška reforma sistema socijalne zaštite ostaje neophodna kako bi se odgovorilo na demografske i ekonomske izazove, smanjilo siromaštvo, povećala socijalna jednakost. Usvajanje nove strategije i pratećih akcionih planova je ključno za kreiranje stabilnog i efikasnog sistema socijalne zaštite, koji će odgovarati potrebama građana Republike Srbije.

2. Analiza procesa donošenja Strategije socijalne zaštite u Srbiji 2019-2025

Na osnovu podataka u Nacrtu Strategije socijalne zaštite 2019–2025, tekst je pripremljen na osnovu analiza, konsultacija i preporuka, uzimajući u obzir relevantne zakonske okvire. Sadrži oblasti koje se tiču vizije, analize postojećeg stanja, ciljeva, mera, ključnog pokazatelja učinaka i institucionalnog okvira za praćenje sprovođenja, kako je i propisano *Zakonom o planskom sistemu RS*.

Shodno istom zakonu (čl.3), predviđeno je da se u procesu izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i u procesu upravljanja sistemom javnih politika poštuju određena načela. U ovom delu, istaknut je značaj **načela koordinacije i saradnje**, prema kojem se proces planiranja odvija uzimajući u obzir interese svih učesnika u planskom sistemu. Slično tome, **načelo javnosti i partnerstva** znači da se javne politike razvijaju kroz transparentan i konsultativni proces. To podrazumeva da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i analize i vrednovanja učinaka javnih politika, vodi transparentan dijalog sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama. U taj proces su uključeni udruženja, druge organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke i druge relevantne organizacije.⁹ Ova načela su nam važna, kako bismo bolje razumeli učešće svih zainteresovanih strana u procesu izrade Nacrta Strategije. Takođe, prema članu 34 *Zakona o planskom sistemu RS*,

⁹ “Zakon o planskom sistemu Republike Srbije”, Službeni glasnik RS, br. 30/2018. <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

nadležni predlagač mora omogućiti **učešće svih relevantnih strana i ciljnih grupa u konsultacijama** prilikom izrade dokumenta javnih politika. Ovo uključuje građane, privredne subjekte, udruženja, naučno-istraživačke organizacije, strukovne organizacije, državne organe, lokalne vlasti i druge učesnike u planskom sistemu.¹⁰ **Shodno tekstu Nacrta Strategije, izvršene su konsultacije sa zainteresovanim stranama i prikupljene preporuke, i to na sledećim događajima koji su organizovani u okviru projekta „Podrška razvoju regulatornih mehanizama socijalne zaštite“ koji finansira EU:**

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

Uz navedene događaje, postoji i informacija da su pri izradi Nacrta strategije uzeti u obzir i rezultati sa konsultativne radionice pod nazivom „Usluge socijalne zaštite za osetljive grupe“. Ovu radionicu je organizovao GIZ u saradnji sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja 12. jula 2018. godine.¹¹ Pored navedenog u Nacrtu strategije nalazi se informacija da je **prilikom pripreme nacrta predlagač koristio relevantne analize i dokumenta iz prethodnog perioda,** koji su se odnosili na ciljeve i mere prethodne strategije. Ove analize su uključivale **ex-ante i ex-post procene efekata važećih politika i propisa.**

Na osnovu ovako opisanog procesa, čini se da su svi koraci koji su propisani Zakonom o planskom sistemu ispoštovani. Međutim, nalazi fokus grupa pokazuju da su mišljenja predstavnika organizacija civilnog društva, javnog sektora, strukovnih udruženja i sindikata drugačiji od predstavljenog u Nacrtu.

Učesnici fokus grupa identifikovali su nekoliko propusta u prethodnom procesu izrade Nacrta strategije, uključujući transparentnost i participativnost, adekvatnu uključenost korisnika, stručnjaka, predstavnika organizacija civilnog društva, sindikata, strukovnih udruženja, drugih sektora i uzimanje u obzir stručnih mišljenja, komentara, predloga izmena i dopuna i dr. Istakli su da su dobili gotov dokument bez prethodnog učešća u procesu izrade ili informisanja o tom istom procesu. Ne raspolažu informacijama ko je sve učestvovao u tom procesu izrade, na koji način se on izrađivao, koja metodologija je primenjena. Kao jedan od ključnih propusta, naveli su **nedostatak otvorenosti i nedostatak povratnih informacija o dostavljenim predlozima za izmene i dopune.** Sa druge strane, **Zakon o planskom sistemu nalaže da predlagač razmatra sve sugestije koje se iznesu tokom konsultacija i obaveštava učesnike o rezultatima, posebno o razlozima za neuključivanje određenih sugestija.** Rezultati konsultacija, uključujući podatke o učesnicima, metodama i pitanjima konsultacija, kao i prihvaćene i odbijene sugestije sa razlozima za

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije, *Nacrta Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine: Inicijalna verzija.*

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

njihovo neprihvatanje, predstavljaju se u dokumentu javne politike. Ako se ne sprovedi analiza efekata, informacije o konsultacijama prilažu se uz predlog dokumenta. Predlagač je dužan da ove informacije objavi na svojoj internet stranici u roku od 15 dana nakon završetka konsultacija.¹²

U kontekstu izmena Strategije socijalne zaštite u Srbiji, 2019. godine pokrenuta je Inicijativa civilnog sektora i predstavnika sindikata koja ukazuje na nekoliko ključnih nedostataka u tekstu Nacrta Strategije. Prvo, ističe se **nedostatak adekvatne analize finansijskih efekata strategije**, kao i analize njenih efekata na društvo. Ova inicijativa istakla je **važnost dodatnih konsultacija sa svim relevantnim akterima radi izrade preciznijeg dokumenta koji će adekvatno odražavati potrebe i ciljeve društva.** Jedno od ključnih rešenja koje se predlaže jeste **izrada detaljnog Akcionog plana koji bi precizno odredio sredstva potrebna za sprovođenje mera strategije i izvore finansiranja.** Takođe, neophodno je omogućiti **platformu za dijalog sa organizacijama civilnog društva radi uključivanja različitih perspektiva i potreba u proces donošenja odluka.**

Uprkos ispunjavanju formalnih zahteva, nedostaci su identifikovani u transparentnosti i participativnosti procesa, kao i nedostatku povratnih informacija. Iako je Nacrt Strategije pripremljen uzimajući u obzir relevantne analize, konsultacije i preporuke, postoji jasna potreba za poboljšanjem transparentnosti i inkluzivnosti u procesu izrade. Ispostavlja se da su koraci propisani Zakonom o planskom sistemu u vezi sa konsultacijama ispoštovani, ali su mišljenja predstavnika različitih javnih sektora i organizacija civilnog društva pokazala nedostatke u ovom procesu. Ključni propusti uključuju nedostatak otvorenosti, nedovoljno informisanje učesnika o procesu izrade, kao i nedostatak povratnih informacija o predlozima za izmene i dopune. Kako bi se ovo unapredilo, važno je da predlagači planskih dokumenata razmatraju sve sugestije iznete tokom konsultacija, obaveštavaju učesnike o rezultatima, i detaljno dokumentuju proces i odluke. Ovo bi osiguralo veću transparentnost, participaciju i poverenje u proces donošenja važnih strateških dokumenata kao što je Strategija socijalne zaštite.

Preporuke za unapređenje procesa izrade Strategije socijalne zaštite:

Na temelju povratnih informacija, analize podataka i iskustva ljudi koji rade u sistemu socijalne zaštite, te sa ciljem postizanja veće efikasnosti, transparentnosti i inkluzivnosti u procesu donošenja odluka u budućnosti, izdvojeno je nekoliko ključnih preporuka. Ovim preporukama teži se stvaranju okruženja u kojem će svi relevantni akteri biti aktivno uključeni u formiranje strategije, osiguravajući da se različiti interesi, perspektive i potrebe uzmu u obzir. Konačni cilj je postizanje povećane efikasnosti i efektivnosti u ostvarivanju ciljeva socijalne zaštite.

- **Veća transparentnost:** Proces izrade Strategije treba da bude transparentan, sa jasno definisanim koracima i mogućnošću uvida i učešća svih relevantnih aktera. Informacije o procesu donošenja odluka i mogućnosti davanja povratnih informacija trebalo bi da budu dostupne široj javnosti.
- **Šira participacija:** Proces uključivanja različitih interesnih grupa treba da bude proširen kako bi se osiguralo da su svi relevantni subjekti uključeni, poput:

¹² "Zakon o planskom sistemu Republike Srbije." Službeni glasnik RS, br. 30/2018. <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

predstavnik organizacija civilnog društva, stručnjaka iz oblasti socijalne zaštite, predstavnik sindikata i strukovnih udruženja, predstavnik drugih sektora, korisnika usluga i drugih relevantnih aktera.

- **Konsultacije sa stručnjacima:** Važno je da se u proces izrade Strategije uključe stručnjaci iz oblasti socijalne zaštite kako bi se osiguralo da su predlozi i mere utemeljeni na najnovijim naučnim saznanjima i najboljoj praksi.
- **Intersektorska saradnja:** Specifičnost sistema socijalne zaštite nalazi se u činjenici da je on servis za sve druge državne sisteme (zdravstvo, obrazovanje, pravosuđe i dr) u situacijama kada oni ne mogu da odgovore na potrebe građana. Izazovi građana koji ne mogu da se reše u okviru sistema obrazovanja, zdravstva i dr, „ulivaju“ se u sistem socijalne zaštite. Po tome možemo videti koliki je značaj socijalne zaštite za državu i društvo. Stoga, ključna je intersektorska saradnja u cilju obezbeđivanja sveobuhvatne socijalne zaštite.
- **Poštovati definisane faze procesa:** Trebalo bi definisati korake u skladu sa zakonskim propisima. Makar za početak ispoštovati propisano *Zakonom o planskom sistemu*.
- **Analiza finansijskih resursa:** Neophodno je da se u procesu izrade Strategije izvrši detaljna analiza finansijskih resursa i da se jasno definiše plan raspodele resursa. To će omogućiti realistično planiranje i delotvorno korišćenje raspoloživih sredstava.
- **Periodična evaluacija:** Nakon usvajanja Strategije, važno je redovno vršiti evaluaciju njenih efekata i sprovođenje potrebnih korekcija kako bi se osiguralo postizanje postavljenih ciljeva.
- **Strategija zagovaranja:** Učesnici su izrazili potrebu za promenom pristupa i povećanom angažovanošću u procesu zagovaranja za unapređenje sistema socijalne zaštite. Istakli su potrebu za upornošću i istrajnošću u zagovaranju, kao i na umrežavanju i povezivanju. Iznete su kritike na račun nedostatka angažmana institucija, nedostatka jasnoće u procesu donošenja strategija, kao i nedostatka političke volje za promenama u sistemu socijalne zaštite. Postavlja se pitanje granice trpljenja i izdržljivosti onih koji rade u socijalnoj zaštiti. Takođe, naglašavaju važnost samostalne inicijative organizacija civilnog društva, kao i povezivanje aktera radi efikasnog zagovaranja. Izneseni stavovi sugerišu na potrebu za aktivnim pristupom, izgradnjom partnerstava i saradnje, kao i promenom načina razmišljanja kako bi se ostvarile značajne reforme u sistemu socijalne zaštite.

3. Analiza teksta Nacrta Strategije socijalne zaštite u Srbiji 2019-2025.

Socijalna zaštita u Republici Srbiji suočava se sa nizom izazova, uključujući demografske promene, ekonomske ograničenosti i socijalne probleme. **Nacrt strategije za period 2019-2025. pruža solidnu osnovu, ali postoje značajni propusti** koji zahtevaju dodatnu pažnju i intervencije kako bi se osiguralo unapređenje, održivost i efikasnost sistema socijalne zaštite. **Segmenti Nacrta koji se bave specifičnim davanjima, uslugama ili makro-trendovima često ne pružaju dosledne podatke niti jasno definišu ciljeve i mere na osnovu prikazanog stanja.** Ovo dovodi do nedovoljne identifikacije prioriteta i otežava razvoj strategija i mera potrebnih za poboljšanje sistema socijalne zaštite. Shodno navedenom,

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

proces ex-ante analize efekata, propisan *Uredbom*¹³, ključan je za planiranje javnih politika poput Strategije socijalne zaštite. Na taj način se omogućava objektivna procena postojećeg stanja, identifikaciju željenih promena, procena efekata različitih opcija, uključivanje interesnih grupa i praćenje sprovođenja politika. Kako je u Nacrtu strategije zapažen **nedostatak detaljne analize postojećeg stanja i prikaza istog**, posledično utiče i na **identifikaciju potrebnih promena**, što može dovesti do neadekvatnog prepoznavanja prioriteta i nedostatka učinkovitih rešenja. Stoga je neophodno da strategija ispuni zahteve propisane *Uredbom* kako bi se osiguralo da bude temeljena na objektivnim analizama i rešenjima.

U okviru ovog poglavlja, fokus će biti na analizi određenih delova teksta Nacrta strategije koji su izazvali pažnju i povratne informacije od učesnika fokus grupa. Uvidom u njihove povratne informacije, primećeno je da postoji potreba za prilagođavanjem određenih delova shodno aktuelnim podacima i realnim prikazom stanja.

Nacrt strategije, u delu koji se tiče adekvatnosti novčane socijalne pomoći i deinstitucionalizacije, sadrži predloge reformi zasnovane na nalazima Vlade i nezavisnim izveštajima. Međutim, **tekst ne implicira jasne zaključke i predloge reformi shodno realnom stanju u sistemu. U prilog tome govori jedna od rečenica, koja je previše opšta i ne pruža jasne smernice za dalje delovanje: „Očekuje se da će dodatna sredstva koja se obezbeđuju kroz namenske transfere od 2016. godine uspeti da podstaknu i povećaju razvoj usluga socijalne zaštite u mandatu lokalnih samouprava“.**¹⁴

Iako se broj stanovnika u zemlji smanjuje, broj korisnika socijalne zaštite kontinuirano raste, što ukazuje na potrebu za efikasnijim prilagođavanjem sistema kako bi se adekvatno odgovorilo na rastuće potrebe. Dok su programi poput **novčane socijalne pomoći (NSP)** i **dečijeg dodatka** dobro koncipirani, njihova efikasnost je ograničena nedovoljnom pokrivenošću, vremenskim okvirom i niskim iznosima. Ovo bi moglo biti unapređeno kroz promene u kriterijumima, ukidanjem ili redefinisanjem vremenskog okvira i povećanjem iznosa pomoći kako bi se bolje zadovoljile osnovne potrebe korisnika. Za staračka domaćinstva, nedovoljna pokrivenost NSP-om, delimično je rezultat stroge primene imovinskih kriterijuma. Relaksacija ovih kriterijuma mogla bi povećati obuhvat programa i smanjiti siromaštvo među starijom populacijom. Iznosi NSP-a trebalo bi redovno indeksirati i prilagođavati kako bi se osiguralo da odražavaju stvarne troškove života i potrebe korisnika. Nedovoljni iznosi novčane pomoći, posebno novčane socijalne pomoći (NSP), nisu dovoljni za zadovoljenje osnovnih potreba korisnika, što mnoge korisnike ostavlja ispod praga siromaštva. Strogi kriterijumi i administrativne procedure rezultiraju niskim obuhvatom programa socijalne zaštite, posebno NSP-a, zbog čega veliki broj socijalno ugroženih osoba ne dobija neophodnu pomoć. Prekopotrebna je revizija kriterijuma i pojednostavljenje procedura za pristup NSP-u. Stariji građani, posebno oni koji nisu u mogućnosti da ostvare penziju, suočavaju se sa velikim rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti. Uvođenjem specijalizovanih programa pomoći

¹³ "Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika". Službeni glasnik RS, br. 8/2019. http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2019_02/t02_0224.htm

¹⁴ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije, *Nacrt Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine: Inicijalna verzija.*

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

(npr. socijalne penzije) za starije osobe doprinelo bi unapređenju kvaliteta života. Identifikacija i fokusiranje na najugroženije omogućava celovitiju podršku onima koji su u najtežoj situaciji. Nedovoljna pažnja ili isključenje ovih grupa iz sistema socijalne zaštite može ih učiniti nevidljivim sistemom, što dodatno produbljuje njihovu ranjivost i socijalnu isključenost. Rigorozne administrativne procedure mogu otežati pristup ovim sredstvima, takođe, nedovoljna visina iznosa NSP i ograničen vremenski rok primanja iste, dodatno pogoršava njihov status i otežava im zadovoljenje osnovnih potreba. Stoga, transparentan i precizan prikaz realnog stanja, uz poseban naglasak na identifikaciju i podršku najugroženijim grupama, ključan je za efikasno funkcionisanje sistema socijalne zaštite i pravednu raspodelu resursa.

Ono što je neizostavno pomenuti kada je u pitanju ostvarivanje prava na NSP i ostvarivanja prava na usluge u zajednici je i **digitalizacija**, koja bi trebalo da olakša rad, smanji opterećenje u pogledu gomilanja dokumentacije i administrativnih procedura, te smanji utrošeno vreme za određene poslove, međutim, promene u tom polju nisu dale očekivane rezultate prema mišljenju učesnika fokus grupe. Umesto da poboljša efikasnost, digitalizacija je često viđena kao dodatno opterećenje. Problemi se gomilaju zbog nekoliko faktora. Prvo, prelazak na digitalne sisteme nije praćen adekvatnom obukom osoblja, što je rezultiralo nepravilnom primenom novih tehnologija. Drugo, infrastruktura potrebna za efikasnu digitalizaciju je često nedovoljna ili neodgovarajuća. Takođe, složeni administrativni postupci nisu pojednostavljeni, već su se digitalizacijom samo preneli u novu formu, zadržavajući svoju kompleksnost. Nedostatak koordinacije i jasnih procedura dodatno opterećuje zaposlene, što vodi ka povećanom broju grešaka i propusta. Zbog ovih izazova mnogi zaposleni doživljavaju digitalizaciju kao još jedan sloj birokratskih komplikacija, umesto kao alat koji bi im olakšao rad. Sve ove probleme dodatno otežava nedostatak resursa, kako ljudskih tako i materijalnih, što stvara začarani krug u kojem digitalizacija ne postiže svoj potencijal, već postaje dodatni teret za već preopterećeni sistem socijalne zaštite.

U Nacrtu strategije opisana je **uloga Centra za socijalni rad (CSR)**, prepoznati su izazovi u radu, ali su pažljivo definisane i preporuke za unapređenje. Osnovani su od strane jedinica lokalne samouprave, CSR obavljaju poslove poverene i od lokalnih osnivača i od Republike Srbije. Prema aktuelnim zakonima, CSR mogu pružati druge usluge socijalne zaštite u nedostatku odgovarajućih pružalaca, što može rezultirati sukobom interesa jer se upućivanje na uslugu i njeno korišćenje odvijaju unutar iste organizacije. Takođe, praksa da stručni radnici istovremeno obavljaju poslove javnih ovlašćenja i pružanja usluga socijalne zaštite utiče na kvalitet usluga i može dovesti do nenamenskog trošenja sredstava. Kapaciteti CSR su nedovoljni, kako u broju stručnih radnika, tako i u vremenu dostupnom za rad sa korisnicima, što se reflektuje i kroz nesrazmeru između postojećih normativa i stvarnih potreba. Stoga, CSR treba da se vrate prvobitnim aktivnostima, koje uključuju odlučivanje o pristupu pravima i uslugama, kao i nadzor. Uloga CSR bi trebalo da se svede na mapiranje korisnika, upućivanje na prava i usluge, te kontrolu kvaliteta i postignuća usluga, umesto da budu sami pružaoci tih usluga. Potrebno je jačati kapacitet CSR-a za integrisano planiranje i podršku pojedincima i porodicama, kao i drugih ustanova socijalne zaštite. Unapređenje socijalne zaštite u Srbiji ne može se postići bez jačanja kapaciteta CSR i unapređenja usluga procene i planiranja, te uspostavljanja integralne socijalne zaštite i međusektorske saradnje. CSR ne

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

moгу samostalno unaprediti položaj najsiromašnijih i najugroženijih bez povezivanja sa institucijama u drugim sektorima i nevladinim organizacijama, na lokalnom i nacionalnom nivou. Pored toga, neophodno je unaprediti sistem praćenja potreba i ciljeva u oblasti socijalne zaštite. Definisanje indikatora i njihovo praćenje (kao što su dostupnost i kvalitet usluga na lokalnom nivou) je ključno za praćenje kvaliteta usluga i nivoa zaštite korisnika.

Jedan segment Nacrta strategije upućuje na jačanje **uloge** u nadzoru, praćenju i izveštavanju, od strane **Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu**. Zavod trenutno obavlja razvojne, savetodavne i istraživačke poslove, ali je potrebno proširiti njegove odgovornosti na eksternu superviziju, izradu stručno-metodoloških uputstava i prikupljanje i obradu podataka za godišnje izveštaje.

U Nacrtu strategije ukazano je da **struktura finansiranja socijalne zaštite** ne prati u dovoljnoj meri usvojene politike, odnosno da postoji neusaglašenost između strukture finansiranja socijalne zaštite i usvojenih politika, posebno u kontekstu redistribucije resursa sa infrastrukturnih izdvajanja (zgrade, oprema i sl.) ka izdvajanjima za održavanje postojećih i osnivanje novih usluga u zajednici. Ova disproporcija otežava adekvatno finansiranje usluga podrške porodici, koja su ključna za dobrobit deteta, budući da su njihova sredstva često neizvesna zbog zavisnosti od lokalnih budžeta. Nedostaci u strukturi finansiranja socijalne zaštite postaju očigledni kroz nedostatak ravnoteže između resursa usmerenih ka institucionalnom smeštaju i podršci porodicama u zajednici. Iako se stručnjaci slažu da je bolje da korisnici dobiju podršku unutar porodice i zajednice, praktično se ta ideja nije odrazila u planu o adekvatnoj raspodeli finansijskih sredstava. Ovo stvara neizvesnost u finansiranju ključnih usluga podrške porodici, jer se oslanjaju na lokalne budžete, za razliku od sigurnog finansiranja za alternativne oblike smeštaja.

Prema *Zakonu o socijalnoj zaštiti* (čl. 5): „Usluge socijalne zaštite su aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti da samostalno žive u društvu”.¹⁵ Isto tako, propisuje „pravo na različite vrste materijalne podrške ostvaruje se radi obezbeđenja egzistencijalnog minimuma i podrške socijalnoj uključenosti korisnika”.¹⁶ Sa druge strane, **realno stanje u sistemu je drugačije, izazovi se ogledaju u nedovoljnom broju usluga i obuhvatu, neadekvatnosti finansijskih davanja, izostanku napretka u zajednici, te nesistematičnom i netransparentnom funkcionisanju na lokalnom nivou**. Ovi problemi zahtevaju hitne intervencije i strateške promene kako bi se osigurala bolja zaštita najugroženijih kategorija stanovništva.

Učesnici fokus grupa ističu nedostatak adekvatne analize finansijskih efekata strategije, kao i analize njenih efekata na društvo. Kada je reč o ciljevima Strategije socijalne zaštite, predviđeno je smanjenje broja ljudi koji žive u siromaštvu do 2025. godine, kao i povećanje javnih rashoda za socijalnu zaštitu na lokalnom nivou. Međutim, postoji zabrinutost zbog nedostatka konkretnih mera i planova za ostvarenje ovih ciljeva, posebno imajući u vidu nedavne statističke podatke koji pokazuju rast siromaštva i ekonomske

¹⁵ “Zakon o socijalnoj zaštiti”, Službeni glasnik RS, br. 24/2011 i 117/2022 - odluka US. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html.

¹⁶ Ibid.

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

nejednakosti. **Dodatnu zabrinutost** su izrazili u vezi sa delom u Nacrtu strategije, gde stoji da **dodatna finansijska sredstva neće biti potrebna**, već da će se za implementaciju koristiti i preraspodeliti sredstva iz postojećih finansijskih resursa, što prema njihovom mišljenju nije dovoljno. U prilog tome, govori sledeća rečenica navedena u Nacrtu Strategije socijalne zaštite: „**Prilikom definisanja mera izrazito je vođeno računa o fiskalnoj stabilnosti i ograničenju u vidu finansijskih resursa, tako da za implementaciju ove Strategije nije potrebno obezbediti dodatna sredstva iz budžeta Republike Srbije, u odnosu na sredstva koja su već obezbeđena za funkcionisanje sistema socijalne zaštite. Biće izvršena redistribucija postojećih sredstava u cilju ispunjenja predviđenih mera**”.¹⁷ S tim u vezi i procena raspodele resursa je prema većini loša, izražavaju sumnju u adekvatnost raspodele resursa – ljudskih, finansijskih, infrastrukturnih. Zapažen je nedostatak jasnog plana u vezi sa finansijama kao i nedostatak transparentnosti u tom pogledu.

Kapaciteti lokalnih samouprava često su nedovoljni za efikasno sprovođenje reformi socijalne zaštite. U prethodnom strateškom ciklusu, **izrada lokalnih strategija socijalne zaštite značajno je doprinela ostvarivanju ciljeva na nacionalnom nivou**. Međutim, u **nedostatku nacionalnog strateškog okvira, ovaj proces je zapostavljen**. Potrebno je, nakon usvajanja nove nacionalne Strategije socijalne zaštite, podržati usvajanje lokalnih strategija kako bi se osigurala uspešna implementacija reformi. U tekstu Nacrta strategije su identifikovane **razlike u davanjima na nivou lokalnih samouprava**, ali nisu definisane preporuke za sistematsko prikupljanje podataka. **Prema međunarodnim obavezama, država treba da obezbedi praćenje stepena ostvarivanja prava na socijalnu sigurnost na lokalnom nivou. Uključivanje ovog standarda u Strategiju omogućilo bi bolje planiranje i implementaciju mera socijalne zaštite**. Pored toga, treba da **adresira izazove vezane za neravnomernost u razvoju usluga socijalne zaštite i nedostatak sistematskog praćenja i finansiranja**. Nužno je **povećanje budžetskih izdvajanja za socijalnu zaštitu i praćenje izvršenja budžetskih programa na svim nivoima vlasti kako bi se obezbedila adekvatna i dostupna socijalna zaštita za sve građane**.

4. Zaključak

Stanje u sistemu socijalne zaštite je teško usled brojnih izazova koji se svakodnevno pojavljuju i usložnjavaju. Činjenica da **ne postoji strategije socijalne zaštite već 15 godina**, dovodi do toga da se ne može uraditi jasna i precizna ex ante analiza Strategije socijalne zaštite 2005-2009. Postavlja se pitanje kako i na koji način će se meriti efekti stare strategije, koja nije važeća već 15 godina. Svakako to dovodi u nezavidan položaj kreatora naredne strategije, zato što ne postoji jasan oslonac za novi strateški dokument, a to znači da se novom nacrtu strategije treba pristupiti temeljno.

Temeljnost u kreiranju nove Strategije socijalne zaštite treba da se ogleda u kreiranju strategije na osnovu:

¹⁷ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije, *Nacrt Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine: Inicijalna verzija*.

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

- 1) Realnih i tačnih statističkih podataka, korišćenju dostupnih naučnih istraživanja sprovedenih u Republici Srbiji od strane Univerziteta;
- 2) Mapiranju potrebnih usluga u zajednici sa posebnim akcentom na usluge koje su usmerene ka podršci porodici, deinstitucionalizaciji i prevenciji.

Donošenje nove Strategije socijalne zaštite treba da prati i donošenje Akcionog plana, sa definisanim aktivnostima, rokovima realizacije i odgovornim telima. Razvoj Strategije socijalne zaštite zahteva **dugoročnu viziju i planiranje.** Postavljanje **jasnih ciljeva, uspostavljanje mernih indikatora i kontinuirano prilagođavanje strategije na osnovu promena u društvenom i ekonomskom okruženju** osiguravaju održivost i relevantnost socijalne politike.

Učinkovita socijalna zaštita se ostvaruje kroz holistički pristup koji integriše različite aspekte socijalne politike. Ovo uključuje usklađenost zdravstvene zaštite, obrazovanja, tržišta rada i socijalnih usluga kako bi se obezbedio sveobuhvatan odgovor na potrebe građana sa jedne strane, dok sa druge, u pogledu sigurnosti da će se pomoć i podrška pružati pravedno, kontinuirano i da će doći do najugroženijih, važna je **integracija socijalne zaštite u širu ekonomsku politiku.** Pored toga, potrebno je **permanentno jačanje intersektorske saradnje** - javnog, privatnog i nevladinog kako bi Strategija socijalne zaštite imala uspešnu implementaciju. Partnerstva i sinergije između ovih sektora mogu doneti inovativna rešenja i dodatne resurse za socijalne programe.

Važan deo Strategije socijalne zaštite je pitanje **finansiranja.** Neretko se nedostatak finansija navodi kao razlog nedovoljno razvijenih usluga u socijalnoj zaštiti, ali i kao izgovor za ukidanje određenih prava i usluga korisnicima. Isto tako, svaki uloženi 1 dolar u socijalnu zaštitu, vraća se kao 3 dolara kroz privredu. U prilog tome govori i neminovnost da je sistem socijalne zaštite jedan od najvažnijih sistema u državi, a njegovo finansiranje je ključalno za osiguravanje održivosti i efikasnosti programa. Stabilni, adekvatni i transparentni izvori finansiranja omogućavaju pružanje potrebne pomoći najugroženijima grupama stanovništva. Zato se kroz strategiju moraju postaviti prioriteta, koji će pomoći u alokaciji sredstava, a to podrazumava identifikaciju ciljnih grupa i specifičnih rizika sa kojima se suočavaju. Povećanje transparentnosti i odgovornosti u upravljanju sredstvima namenjenim socijalnoj zaštiti doprinosi većem poverenju građana i delotvornijem korišćenju resursa. Redovno izveštavanje, nezavisne revizije i participativni pristup u planiranju i implementaciji politika su od suštinskog značaja.

Sistem socijalne zaštite treba da bude **fleksibilan i sposoban da se brzo prilagodi promenljivim društvenim i ekonomskim uslovima,** uključujući vanredne situacije kao što su ekonomske krize, prirodne katastrofe i pandemije. Rezervni fondovi i fleksibilne politike su ključni za otpornost sistema.

Dobro definisana strategija finansiranja socijalne zaštite doprinosi socijalnoj koheziji, smanjenju siromaštva i unapređenju životnog standarda. Pažljivo planirani i implementirani finansijski mehanizmi omogućavaju održivost programa i osiguravaju da pomoć stigne do onih kojima je najpotrebnija. Pored navedenog, reforma socijalne zaštite u Srbiji je nužna kako bi se odgovorilo na aktuelne demografske, ekonomske i socijalne izazove. Implementacija

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

predloženih preporuka može značajno unaprediti efikasnost i održivost sistema socijalne zaštite, osiguravajući tako blagostanje i dobrobit svih građana.

Bitno je naglasiti da izrada strateških dokumenata ne sme biti samo formalnost u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, već bi trebalo da predstavlja realan presek stanja i odgovor na stvarne potrebe društva. Odsustvo dijaloga i nedostatak spremnosti za inkluzivni proces donošenja odluka mogu ozbiljno ugroziti efikasnost i primenljivost strategija socijalne zaštite. Stoga je neophodno da se prioritet stavi na suštinu i praktičnu primenu, umesto na formalnosti, kako bi se osiguralo da strateški dokumenti zaista doprinose poboljšanju kvaliteta života svih građana.

Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite

Reference:

1. Brkić, M., & Vidojević, J. (2012) „Siromaštvo u Srbiji - karakteristike i programi zaštite“, *Politeia*, 2(3), str. 61-72. doi: 10.5937/pol1203061B.
2. Evropska komisija (2023) „Radni dokument Komisije: Republika Srbija Izveštaj za 2023. godinu“.
3. Dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaj-ek> (Pristupljeno: 12. jun 2024).
4. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije (2019) *Nacrt Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine: Inicijalna verzija*.
5. „Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika“ (2019) *Službeni glasnik RS*, br. 8/2019. Dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2019_02/t02_0224.htm (Pristupljeno: 12. jun 2024).
6. „Ustav Republike Srbije“ (2006, 2021) *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021. Dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html (Pristupljeno: 12. jun 2024).
7. „Zakon o planskom sistemu Republike Srbije“ (2018) *Službeni glasnik RS*, br. 30/2018. Dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html> (Pristupljeno: 12. jun 2024).
8. „Zakon o socijalnoj zaštiti“ (2011, 2022) *Službeni glasnik RS*, br. 24/2011 i 117/2022 - odluka US. Dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html (Pristupljeno: 12. jun 2024).
9. World Bank (2022) *Serbia Social Protection Situational Analysis*. Washington, D.C.

Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije odgovorno je isključivo udruženje „Sociativa“ i ta sadržina nipošto ne odražava stavove Evropske unije.