
PREGLED JAVNIH RASHODA ZA SOCIJALNU POMOĆ U SRBIJI

2022.



ZAHVALNOST

Ovaj izveštaj pripremili su zajednički tim Svetske banke i UNICEF-a: Ana Prodanović (rukovoditeljka programa za praćenje prava deteta, UNICEF), Biljana Mladenović (rukovoditeljka programa za socijalnu politiku, UNICEF), Marijana Jašarević (ekspert za socijalnu zaštitu, Svetska banka), Renata Maier Gukovas (istraživački analitičar, Svetska banka) i Sara Kol-Blek (viši ekonomista, Svetska banka).

Rad je deo *Pregleda ljudskog kapitala* koji vode Jamele Rigolini (vođa programa, Svetska banka) i Ana Prodanović (rukovoditeljka programa za praćenje prava deteta, UNICEF). Tim je zahvalan na izuzetnoj administrativnoj podršci koju je pružila Bisera Nurković (programski asistent, Svetska banka).

Autori žele da se zahvale Ministarstvu za brigu o porodici i demografiji i Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na njihovim doprinosima, diskusijama i razmeni dragocenih podataka i informacija.

Izveštaj je pripremljen pod vodstvom Cema Metea (menadžera prakse, sektor za socijalnu zaštitu i rad u regionu Evrope i centralne Azije, Svetska banka), Stivena Ndegve (bivši šef kancelarije Svetske banke u Srbiji), Nikole Pontare (šef kancelarije Svetske banke u Srbiji), i Deyane Kostadinove (direktorka UNICEF-a u Srbiji).

Nalazi, tumačenja i zaključci izneti ovde su oni samih autora. Oni ne odražavaju nužno stavove UNICEF-a i Odbora izvršnih direktora Svetske banke ili vlada koje predstavljaju.

SADRŽAJ

Skraćenice	4
IZVRŠNI REZIME	5
1. UVOD	10
2. SVEUKUPNA SOCIJALNA POMOĆ U SRBIJI – RASHODI	11
3. EFIKASNOST PROGRAMA SOCIJALNE POMOĆI: TARGETIRANJE, OBUHVAT I OBIM	20
3.1. Obuhvat i targetiranje programa socijalne pomoći	20
3.2. Efikasnost programa socijalne pomoći	28
4. EFIKASNOST SISTEMA PRUŽANJA SOCIJALNE POMOĆI: STUDIJA SLUČAJA NSP	35
4.1. Širenje dostupnosti	36
4.2. Prijem u sistem i registracija	39
4.3. Utvrđivanje naknada i paketa usluga	44
4.4. Obaveštavanje i registracija novog korisnika	45
4.5. Pružanje naknada i usluga	45
4.6. Ponovna procena	46
4.7. Usklađenost, ažuriranje i žalbe korisnika	47
4.8. Odluka o prestanku, obaveštenja i ishodi predmeta	48
5. ODGOVOR NA KOVID-19 ZA UBLAŽAVANJE UTICAJA NA LJUDE	49
5.1. Odgovor MRZBSP na krizu izazvanu pandemijom kovida-19	49
5.2. Razmatranje implementacionog sistema socijalne zaštite za podršku najsiromašnijem stanovništvu tokom krize	52
5.3. Pravni osnov za univerzalnu u odnosu na ciljanu podršku	53
5.4. Pojedinačni u odnosu na kolektivni rizik i implikacije na sistem socijalne zaštite	54
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	56
6.1. Rashodi i učinak socijalne pomoći	56
6.2. Sistem pružanja usluga socijalne zaštite	58
6.3. Odgovor socijalne zaštite na kovid-19	60
Reference	61
Prilog 1. Programi socijalne pomoći u Srbiji	62
Prilog 2. Detaljne izmene uvedene novim Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom (ZFPPD) (od 2018. godine)	67
Prilog 3. Procena dostupnosti informacija o NSP na osnovu analize veb stranica MRZBSP, Vlade Srbije i centara za socijalni rad u tri najveća grada u Srbiji	71
Prilog 4. Relevantna javna potrošnja tokom pandemije kovida-19	73



SKRAĆENICE

IPC	indeks potrošačkih cena
CSR	centar za socijalni rad
ECA	Evropa i Centralna Azija
EU	Evropska unija
NSP	novčana socijalna pomoć
ZFPPD	Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom
BDP	bruto domaći proizvod
LSU	lokalna samouprava
MRZBSP	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
PKM	paritet kupovne moći
RSD	srpski dinar
RSK	registar Socijalna karta
SZ	socijalna zaštita
ZSZ	Zakon o socijalnoj zaštiti
ISSZ	Informacioni sistem socijalne zaštite
USD	američki dolar

IZVRŠNI REZIME

Cilj ovog tematskog dokumenta o socijalnoj pomoći je da proceni kretanja potrošnje za socijalnu pomoć i njeno funkcionisanje u Srbiji. Ovaj dokument treba da identifikuje neefikasnosti u koncipiranju i pružanju ovih programa i da iznese preporuke za aktivnosti koje bi omogućile da se pojača uticaj socijalne pomoći na smanjenje siromaštva. S obzirom na taj cilj, procena se posebno fokusira na one programe socijalne pomoći kojima se pruža podrška siromašnima, sa posebnim naglaskom na efikasnost programa novčane socijalne pomoći (NSP) i dečijeg dodatka. Drugi deo dokumenta bavi se mogućnostima za unapređeno pružanje NSP. Dokument takođe analizira kako je sistem socijalne pomoći odgovorio na direktan uticaj pandemije kovida-19 na dobrobit domaćinstava i, oslanjajući se na ovo iskustvo, razmatra da li bi sistem mogao efikasnije da odgovori na buduće šokove. Dokument se završava rezimeom glavnih nalaza i preporuka, koji su sažeti u nastavku.

RASHODI ZA PROGRAME SOCIJALNE POMOĆI I NJIHOV UČINAK

U poređenju sa zemljama Evropske unije (EU) i Zapadnog Balkana, Srbija ima prosečan nivo davanja za socijalnu zaštitu; međutim, davanja za programe usmerene na siromašne su znatno niža. Sa rashodima za socijalnu pomoć u iznosu od 1,96 procenata BDP-a, ukupna davanja Srbije za socijalnu pomoć manja su od davanja Bosne i Hercegovine i Estonije, koje izdvajaju preko 2 procenta BDP-a za socijalnu pomoć. Ovaj iznos je i dalje nešto viši nego u Albaniji i Severnoj Makedoniji i oko pola procentnog poena viši u poređenju sa Bugarskom, Rumunijom, Češkom, Letonijom i Litvanijom. Ukoliko posmatramo isključivo rashode za programe namenjene siromašnima, Srbija troši manje od 5 procenta ukupnih rashoda za socijalnu zaštitu u poređenju sa 12 procenata koliko iznosi proseku u zemljama EU i Zapadnog Balkana.

Davanjima za socijalnu pomoć sve više dominiraju kategorijski programi, čime se skreće pažnja na neefikasnost ove potrošnje. Značajan i rastući udeo rashoda odnosi se na programe čiji su korisnici identifikovani primenom kategorijskih kriterijuma u poređenju sa programima sa prihodnim cenzusom (NSP i dečiji dodatak). Izdvajanja za kategorijske programe činila su skoro 70 procenata svih davanja za socijalnu pomoć 2013. godine, dok su 2020. godine dostigla 77 procenata, što je preko tri puta više u odnosu na izdvajanja namenjena programima sa prihodnim cenzusom. Iz navedenog proizlaze dva važna zaključka:

- > U rashodima za kategorijske programe socijalne pomoći dominiraju naknade zarade tokom porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta, kao i roditeljski dodatak. Veći obuhvat naknada koje imaju za cilj povećanje nataliteta, a koje su uvedene novim Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom (ZFPPD), uticao je na povećanje rashoda, što bi moglo biti neodrživo i istisnuti sredstva namenjena programima sa prihodnim cenzusom.
- > Više od polovine siromašnih i samo 60 procenata siromašne dece obuhvaćeni su programima socijalne pomoći, što ukazuje na jaz u pokrivenosti. Stoga je od ključne važnosti usmeriti pažnju i osigurati da naknade iz socijalne pomoći usmerene na siromašne zadovolje njihove osnovne potrebe.

Pokrivenost siromašnog stanovništva programima socijalne pomoći je niska, što podriva njihov potencijal da smanje siromaštvo. Među programima socijalne pomoći, dve naknade sa prihodnim cenzusom – novčana socijalna pomoć i dečiji dodatak – pružaju najveću pomoć siromašnima. Ova dva programa su dobro ciljana na siromašne primenom međunarodnih standarda i isplativa su u smislu smanjenja siromaštva po potrošenom dinaru (RSD). Međutim, samo 3,5 procenata stanovništva prima novčanu socijalnu pomoć, što predstavlja nizak procenat u odnosu na procenat stanovništva koji se suočava sa uskraćivanjem osnovnih potreba (7,1 procenat). Broj korisnika je tokom godina opao, mada se u istom periodu nije desio statistički značajan pad stope siromaštva ili stanovništva. Ukupan efekat ovih programa na smanjenje siromaštva je ograničen, jer je obuhvat prilično uzak, a vrednost transfera niska.

Uprkos cilju vlade da podrži porodice sa decom, mnoga deca iz siromašnih porodica ne primaju socijalnu pomoć – bez obzira da li je reč o programima sa prihodnim cenzusom ili sa kategorijskim univerzalnim naknadama. Obuhvat programa usmerenih na siromašno stanovništvo limitiran je među siromašnima u ruralnim područjima i neujednačen je između opština, što ukazuje na dodatni jaz u pokrivenosti do koga može da dođe u zavisnosti od toga kako su definisani uslovi za ostvarivanje prava ili od promenljivog kvaliteta pružanja programa, iako analizu realizacije programa znatno otežava nedostatak administrativnih podataka. Pristup univerzalnim naknadama može biti otežan zbog komplikovanih procedura i kriterijuma za ostvarivanje prava poput vakcinacije i pohađanja škole. Nedostatak finansijske podrške nekim segmentima siromašnih porodica sa decom i mladima može ih sprečiti da zadovolje osnovne potrebe, priušte sebi osnovne usluge, uključujući tu i pravilnu ishranu i (predškolsko) obrazovanje, a time i da razviju svoj pun potencijal.

Niži obuhvat programima socijalne pomoći u ruralnim oblastima, uprkos višim stopama siromaštva, sugerise da ti programi ne dopiru do domaćinstava kojima je potrebna podrška i ne ispunjavaju svoj cilj da promovišu socijalno uključivanje zaostalih područja.

Pored slabe pokrivenosti, sistem socijalne pomoći u Srbiji propušta priliku da dodatno smanji siromaštvo zbog vrednosti naknada. NSP, čija prosečna vrednost iznosi samo 20 procenata apsolutne linije siromaštva, ne može da pomogne domaćinstvima koja su korisnici da izađu iz siromaštva. Ova analiza pokazuje da postoji prostor za unapređenje adekvatnosti programa usmerenih na siromaštvo.

Vlada Srbije mogla bi da razmotri sledeće:

- > Da bi se poboljšali rezultati u vezi sa ljudskim kapitalom i promovisala inkluzija siromašnog i ugroženog stanovništva, uključujući i decu, potrebna je efikasnija podrška ovom segmentu stanovništva. Taj cilj bi se mogao postići tako što će se povećati obuhvat programima socijalne pomoći usmerenim na siromašne, kako bi pomoć stigla do siromašnih domaćinstava koja se nalaze ispod apsolutne linije siromaštva (trenutno je pokrivenost 3,5 procenata, a onih koji žive ispod apsolutne linije siromaštva ima 7 procenata). U postizanju cilja pomogle bi aktivnosti informisanja marginalizovanih grupa, sa posebnim akcentom na ruralne oblasti i domaćinstva sa decom.
- > Potrebno je poboljšati efikasnost potrošnje na programe socijalne pomoći: vlada treba posebno da preispita ciljeve kategorijskih programa i davanja za njih, kao i da uvede neophodna poboljšanja. Trenutno nema dokaza da je povećanje davanja za roditeljski dodatak doprinelo realizaciji cilja programa, tj. povećanju stope nataliteta. Stoga bi vlada trebalo da razmotri davanja za ovaj program.

- > Treba ponovo proceniti kriterijume targetiranja kako bi se unapredio obuhvat korisnika programa NSP i dečijeg dodatka: i) eliminisanje ili ublažavanje kriterijuma za ostvarivanje prava (kao što su vlasništvo nad zemljom i kriterijum koji se odnosi na veličinu kuće u slučaju starijeg stanovništva koje se prijavljuje za NSP); ii) ublažavanje imovinskog cenzusa za korisnike dečijeg dodatka (prihod od poljoprivrede, ublažavanje odredbi koje se odnose na nepokretnu imovinu, osim zemljišta, itd.).

Sistem pružanja usluga socijalne zaštite

Nedostaci u obuhvatu socijalne pomoći mogu nastati usled strogih kriterijuma, ograničenih budžetskih izdavanja i slabosti u sistemu pružanja socijalne zaštite. Pregled sistema pružanja NSP identifikovao je niz ograničenja, od kojih je najvažnije sveukupni nedostatak administrativnih podataka ili procena sistema koji bi pružili uvid u učinak svake faze u ovom lancu. Osim toga, uočeni su i sledeći izazovi.

Procedura prijavljivanja za NSP nije se menjala u poslednjih deset godina i zastarela je. Od 2011. godine, kada je usvojen novi Zakon o socijalnoj zaštiti (ZSZ) i kada se materijalno obezbeđenje transformisalo u NSP, na snazi su Uredba o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na NSP i Pravilnik o obrascima o postupku ostvarivanja prava na NSP. Pored toga, Pravilnik o centrima za socijalni rad, čije odredbe regulišu NSP, nije menjan od 2008, što ukazuje na to da je lanac pružanja novčane socijalne pomoći u velikoj meri bio zanemaren tokom poslednje decenije.

Ulaganje u informacioni sistem socijalne zaštite (ISSZ) poslednjih godina nije uspelo da u sistem uključi NSP. Informacioni sistem socijalne zaštite, koji obuhvata sva prava definisana Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom (npr. dečiji dodatak), nije proširen na NSP zato što su za ove dve naknade (NSP i dečiji dodatak) nadležne različite institucije lokalne samouprave (za NSP je nadležan centar za socijalni rad, koji funkcioniše u okviru MRZBSP, dok je dečiji dodatak u nadležnosti službe za dečiju zaštitu pri lokalnoj samoupravi). Jedini aspekt lanca pružanja NSP koji je jedinstven u svim lokalnim samoupravama i čini deo informacionog sistema socijalne zaštite pri MRZBSP jeste aspekt koji se odnosi na isplatu NSP (tj. isplatu korisnicima). Međutim, baza podataka o isplataima sadrži mali deo informacija o primaocima NSP i to su samo osnovne informacije neophodne da bi se plaćanje obavilo. Detaljnije informacije koje se nalaze u standardizovanoj prijavi za NSP gotovo u potpunosti nedostaju, a nedostaju i informacije relevantne za razumevanje efikasnosti početnih faza lanca isporuke (deo koji je u nadležnosti zaposlenih u CSR koji, na primer, odbijaju prijave preko telefona ili usmene prijave u direktnom kontaktu). Razvoj registra Socijalna karta (RSK) i informacionog sistema socijalne zaštite (ISSZ), što Vlada trenutno sprovodi, može pomoći u dosezanju novih korisnika, ali neće pružiti rešenje za sve uočene izazove. Trebalo bi raditi na jačanju kapaciteta i poboljšati sistem praćenja, uz izradu zakona koji nedostaju i ažuriranje postojećih kako bi se sistem pružanja usluge učinio efikasnijim.

S obzirom na nedostatak administrativnih podataka o početnim fazama lanca pružanja usluga (dosezanje novih korisnika, prijava i registracija), **čini se da zaposleni u CSR imaju visok stepen diskrecionog prava kada je reč o direktnom kontaktu,** informisanju korisnika i proceni predmeta – i u pogledu rokova za ove postupke i u pogledu osnova za donošenje odluke. Iako takvo diskreciono pravo može pomoći sistemu da odgovori na jedinstvene potrebe svakog pojedinca, ono takođe može stvoriti netransparentne procese, posebno kada se čini da je nadzor nadređenih limitiran.



Uprkos činjenici da je javnost upoznata sa postojanjem programa socijalne pomoći, i dalje postoje stigma i pogrešne informacije u vezi sa programima. Rezultati ankete, posebno kada je reč o NSP i dečijem dodatku, pokazuju da je gotovo celokupno stanovništvo svesno postojanja tih programa. Uprkos tome, veliki deo siromašnog stanovništva navodi da im naknada nije potrebna, veruju da nemaju prava na nju ili su već nezvanično dobili informaciju da ne ispunjavaju uslove. Nedostatak administrativnih informacija ne dozvoljava da se proceni da li ovi ispitanici zaista ne ispunjavaju uslove; međutim, nizak obuhvat u poređenju sa stopom siromaštva ukazuje na to da još uvek nisu obuhvaćeni potencijalni korisnici.

Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine i podzakonska akta iz 2014. godine predstavljaju inicijalni i važan korak ka uvođenju aktivacije korisnika NSP, ali treba uložiti dodatne napore kako bi se ovaj koncept unapredio i promovisao. Aktivacija korisnika NSP ima višestruke ciljeve, od kojih je jedan identifikacija stvarnih tražilaca posla među korisnicima NSP. U tom kontekstu ovo može biti moćan instrument za usmeravanje NSP na porodice koje imaju radno sposobne članove, ali im je istovremeno potrebna materijalna podrška i pomoć pri zapošljavanju. Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti i podzakonskim aktima trebalo bi da radno sposobni korisnici NSP imaju intenzivniji tretman u smislu usluga, ali to zahteva dodatno unapređenje u smislu jačanja pristupa integrisanim uslugama.

Preporuke

1. Poboljšati dosezanje među potencijalnih korisnika tako što će se razvijati efikasni načini distribuiranja informacija, posebno u najsiromašnijoj populaciji. Takve kampanje informisanja trebalo bi posebno da imaju za cilj smanjenje stigme i samodiskvalifikovanja potencijalnih korisnika kroz promenu duboko ukorenjene negativne percepcije o korisnicima novčane socijalne pomoći.
2. Sistematski prikupljati detaljnije administrativne podatke o svim aspektima lanca pružanja usluga kako bi se omogućilo sprovođenje analize odluka koje donose zaposleni u CSR i usvojio pristup usmeren na korisnika koji bi potencijalnim korisnicima olakšao pristup novčanoj socijalnoj pomoći.
3. Razmotriti promene u administrativnoj strukturi koje bi pojednostavile postupak prijave za NSP i sva socijalna davanja. Na primer, kada se starije osobe prijavljuju za NSP (koja se finansira sa centralnog nivoa), one se upućuju na kancelariju za materijalna davanja centra za socijalni rad, pri čemu se, ako se prijave za jednokratnu naknadu (koja se finansira sa lokalnog nivoa), često upućuju na kancelarije lokalne samouprave, tzv. kancelarije za lokalne davanja.
4. Ograničiti diskreciono pravo zaposlenih u CSR pri proceni nivoa propuštene zarade domaćinstva i pokretne imovine podnosilaca zahteva za NSP.
5. Nastaviti sa unapređenjem sistema ISSZ kako bi se doprinelo boljem i efikasnijem pružanju programa socijalne zaštite korisnicima koji ispunjavaju uslove i obezbedilo da aranžmani za implementaciju NSP ne sprečavaju bolju pokrivenost i efikasno pružanje usluga.
6. Promovisati sve definisane oblike socijalne inkluzije za korisnike NSP i pružiti integrisane usluge onako kako je to propisano. Za radno sposobne korisnike NSP treba promovisati snažnu podršku Nacionalne službe za zapošljavanje i srednjoročno integrisati socijalnu pomoć i usluge tržišta rada.



ODGOVOR SOCIJALNE ZAŠTITE NA KOVID-19

Srbija je sprovela neke reforme kako bi poboljšala odgovor sistema socijalne pomoći tokom krize izazvane kovidom-19. Međutim, nisu uvedene promene u podzakonskim aktima koji regulišu postupak i zahteve za pristup pravima u okviru novčane socijalne pomoći, iako je MRZBSP uvelo druge izmene, koje za cilj imaju ublažavanje širenja kovid-19 među zaposlenima i u CSR. Elektronska prijava nije bila dostupna za NSP (za razliku od, na primer, naknada u oblasti dečije zaštite, gde je elektronska prijava već postojala).

Pored toga, trenutna struktura sistema socijalne pomoći u Srbiji i dalje ne omogućava brzu ekspanziju naknada i brzo pružanje pomoći značajnom broju ljudi pogođenih vanrednim situacijama. Zakon o socijalnoj zaštiti ne definiše eksplicitno na koji način bi sistem socijalne zaštite trebalo da reaguje u vanrednim situacijama niti navodi podzakonska akta koja bi se na to odnosila.

U nedostatku potpuno operativnog informacionog sistema za upravljanje socijalnom zaštitom nije bila moguća brza identifikacija grupa i pojedinaca kojima je potrebna pomoć. Sistem socijalne zaštite u Srbiji nije mogao da pruži pravovremene i pouzdane podatke za brzu identifikaciju grupa i pojedinaca kojima je potrebna pomoć tokom pandemije kovid-19, što bi pomoglo da se programima socijalne pomoći obuhvate i te osetljive grupe.

Rashodi za socijalnu pomoć nisu porasli tokom vanrednog stanja. U mesecima kada je na snazi bilo vanredno stanje (mart, april, maj), rashodi za socijalnu pomoć finansirani iz republičkog budžeta nisu se povećavali, što znači da se broj korisnika u tom periodu nije značajno promenio.

Preporuke

1. Nastaviti sa sprovođenjem reformi zakonskog okvira, ali takođe poboljšati i promeniti procese u lancu socijalnih davanja i usluga. Konkretno, u Zakon o socijalnoj zaštiti treba uneti rešenje koje bi se odnosilo na socijalnu zaštitu u slučaju elementarnih nepogoda.
2. Nastaviti sa jačanjem upravljanja informacijama u sektoru socijalne zaštite, što se posebno odnosi na:
 - a. sprovođenje i jačanje registra Socijalna karta, koji treba da sadrži informacije relevantne za socijalni status korisnika socijalne zaštite i njihovih porodica i/ili domaćinstava i da omogućiti bolju identifikaciju ranjivih grupa te da na taj način pruži pravovremene i pouzdane podatke za brzu identifikaciju grupa i pojedinaca kojima je pomoć potrebna, kao i efikasno upravljanje sistemom socijalne zaštite tokom odgovora na krizu.
 - b. razvijanje sistema ISSZ (svrha tog sistema je da podrži poslovne procese koji se koriste u pružanju socijalne zaštite, uglavnom u CSR, što bi obezbedilo pokrivenost svih socijalnih davanja i usluga na centralnom i lokalnom nivou i centralizovanu evidenciju svih korisnika, naknada, isplata i slično; na osnovu lekcija naučenih tokom krize izazvane pandemijom kovid-19, MRZBSP će morati da prilagodi tehničke specifikacije sistema ISSZ kako bi se u većoj meri koristila onlajn tehnologija koja podržava procese unosa, registracije, procene, plaćanja i praćenja u smislu koncipiranja usluga usmerenih na korisnike).

1 UVOD

Uprkos pozitivnim trendovima ekonomskog rasta i boljim rezultatima na tržištu rada, stope siromaštva i nejednakosti u Srbiji i dalje su zabrinjavajuće. Poslednjih godina se beleži pozitivan rast, koji je u proseku dostigao 2,9 procenta u periodu od 2016. do 2018. godine. Tržište rada se takođe oporavilo od gubitaka radnih mesta do kojih je došlo tokom krize. U periodu od 2014. do 2018. godine Srbija je otvorila oko 240.000 neto novih radnih mesta, a stopa nezaposlenosti opala je sa blizu 20 procenata, koliko je iznosila 2014. godine, na ispod 13 procenata 2018. godine (među osobama starosti 15–64 godine). Od bolje situacije na tržištu rada imale su koristi žene te stariji i mlađi radnici. Međutim, produktivnost u Srbiji (merena kao *output* po radniku) spada u najniže na Zapadnom Balkanu. Dok je stopa siromaštva (merena kao prihod po stanovniku ispod standardizovane granice siromaštva u zemljama sa gornjim srednjim dohotkom od 5,5 američkih dolara dnevno) pala sa 24,7 procenata 2013. godine na 17,3 procenta 2019. godine, gotovo jedna trećina stanovništva Srbije živi od dohotka koji iznosi između 5,5 i 11 američkih dolara dnevno (PKM 2011. godine), zbog čega taj trećini stanovništva preta pad u siromaštvo u slučaju krize; sa Ginijevim koeficijentom koji je 2017. godine iznosio 37,2, nejednakost dohotka je među najvišim u regionu.¹

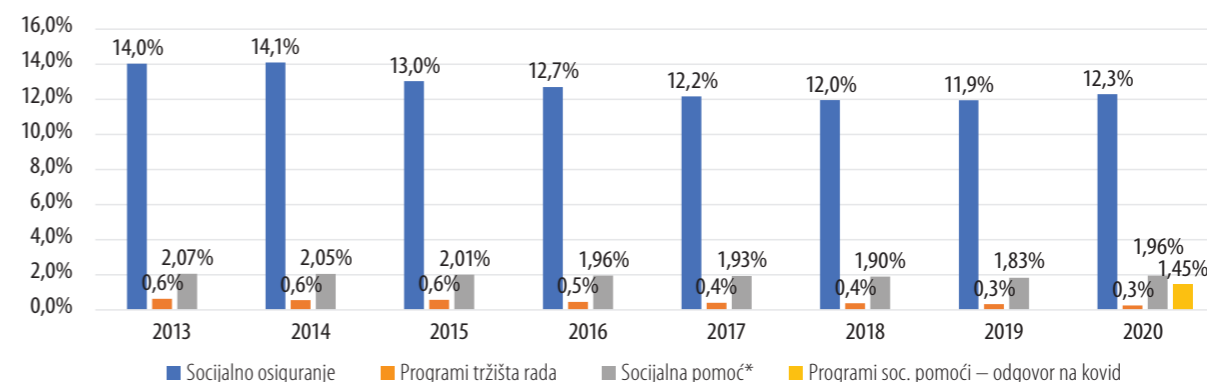
U tom kontekstu, ovaj dokument ima za cilj da identifikuje na koji način ulaganja u socijalnu pomoć mogu bolje da promovišu smanjenje siromaštva i zajednički prosperitet u Srbiji. Ovaj tematski dokument je jedan u nizu dokumenata koji pružaju informacije za potrebe Rezimea pregleda ljudskog kapitala (HCR). Dokument započinje predstavljanjem potrošnje za socijalnu pomoć, pozicionirajući je u okviru davanja za socijalnu zaštitu i nedavne zakonske promene. Dokument daje i procenu delotvornosti programa sa prihodnim cenzusom koji su usmereni na smanjenje siromaštva, kao i kategorijskih programa socijalne pomoći. Razmatra se i delotvornost pružanja usluga socijalne pomoći, sa posebnim akcentom na NSP², uz analizu načina na koji bi se mogla unaprediti realizacija ovog programa kako bi se dobio bolji obuhvat siromašnih i ugroženih kojima ovaj program socijalne pomoći predstavlja poslednje rešenje. Dokument zatim daje pregled odgovora na šokove i otpornost socijalne pomoći tokom pandemije kovida-19. Na samom kraju, u zaključku se iznose ključna saznanja i preporuke za unapređenje delotvornosti i pravednosti postojeće javne potrošnje usmerene na socijalnu pomoć, pružanje programa NSP i reagovanje sistema u kriznim situacijama.

2 SVEUKUPNA SOCIJALNA POMOĆ U SRBIJI – RASHODI

Socijalna pomoć je jedna od tri glavne kategorije u programima socijalne zaštite, zajedno sa tržištem rada i programima socijalnog osiguranja. Da bi se obezbedila uporedivost sa javnim rashodima u drugim zemljama, prema međunarodnim definicijama, izdaci za socijalnu zaštitu Srbije grupisani su kao socijalno osiguranje (penzije i drugi programi socijalnog osiguranja)³, mere tržišta rada (aktivne i pasivne)⁴ i programi socijalne pomoći (programi koji se ne zasnivaju na doprinosima koji su ili usmereni na siromašne, poput NSP i dečijeg dodatka, ili predstavljaju kategorijske programe, poput naknada zarade⁵, roditeljskog dodatka i boračke naknade; vidi okvir 2.1 za detaljni opis programa socijalne pomoći).⁶ Ove tri kategorije su korišćene za potrebe analize koja sledi.

Rashodi za programe socijalne zaštite smanjili su se kao udeo u bruto domaćem proizvodu u Srbiji. Ukupni izdaci za socijalnu zaštitu 2019. godine iznosili su 14,11 procenata BDP-a Srbije, što predstavlja pad sa 16,7 procenata BDP-a 2013. godine (grafikon 2.1). Izdaci za socijalno osiguranje iznosili su 2013. godine 14 procenata BDP-a, ali se to zbog privremenog smanjenja isplata penzija stalno smanjivalo pa su ti izdaci 2019. godine pali na 11,9 procenata. Smanjeni su i izdaci za programe tržišta rada, sa 0,63 procenta BDP-a 2013. na 0,33 procenta BDP-a 2019. godine. Potrošnja za socijalnu pomoć je pala sa 2,07 procenata 2013. godine na 1,83 procenta 2019. godina, a potom je 2020. godine dostigla nivo od 1,96 procenata.⁷

Grafikon 2.1. Ukupni izdaci za socijalnu zaštitu (procenat BDP-a)



Izvor: Proračuni autora dokumenta zasnovani na administrativnim podacima MRZBSP.

* Ukupna potrošnja za socijalnu pomoć obračunata je korišćenjem administrativnih podataka dobijenih od MRZBSP, a procena za boračke naknade (na osnovu rashoda iz 2011. godine, što su i poslednji raspoloživi podaci) i naknadu zarade za period 2016–2018, na osnovu vrednosti raspoloživih za 2013. i 2019.

³ Socijalno osiguranje obuhvata penzije zasnovane na doprinosima (starosnu, invalidsku i porodičnu penziju) i druga socijalna osiguranja (povreda na radu, bolovanje, zdravstveno osiguranje i drugi oblici socijalnog osiguranja).

⁴ Mere tržišta rada obuhvataju usluge na tržištu rada, obuku na tržištu rada, podsticaje za zapošljavanje, subvencije zarada, mere zapošljavanja za osobe sa invaliditetom, podršku preduzetništvu (novčana davanja, obuke), druge aktivne mere tržišta rada, naknade za nezaposlene.

⁵ U Srbiji, za razliku od drugih zemalja, naknada zarada za porodiljsko odsustvo (osim za pojedince koji rade po ugovoru) potpada pod socijalnu pomoć jer se ne vezuje za doprinose, tj. država direktno finansira ovu naknadu iz poreskih prihoda, a ne iz doprinosa za socijalno osiguranje, što je standardna praksa u drugim zemljama.

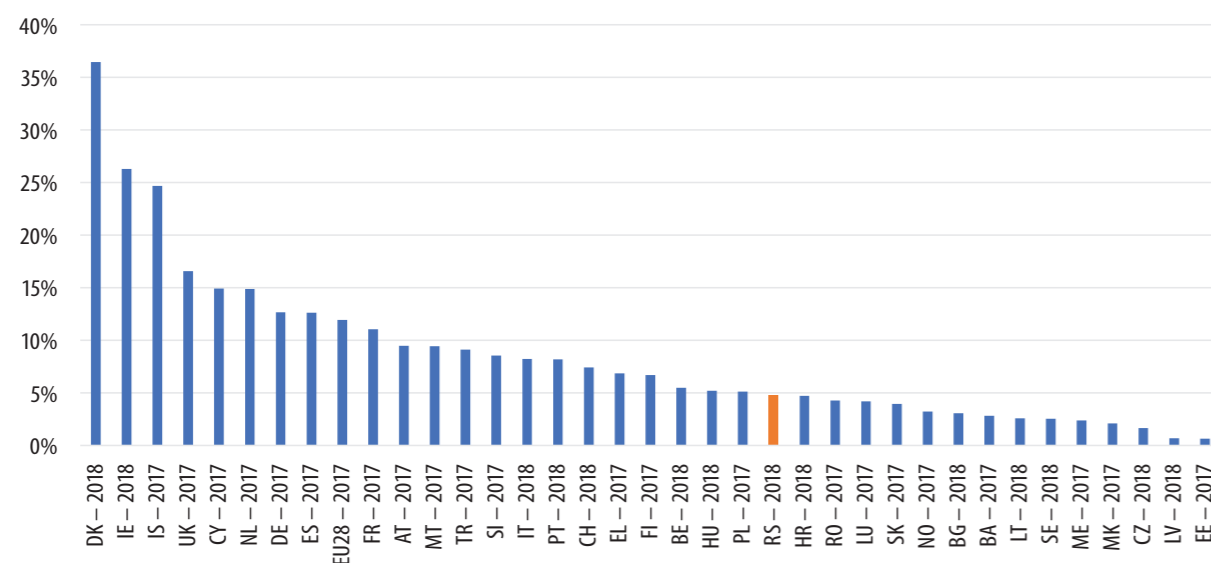
⁶ U Srbiji se obično smatra da termin „socijalna pomoć” obuhvata samo programe sa prihodnim cenzusom.

⁷ Ako uzmemo u obzir programe odgovora na kovid-19, ukupna potrošnja na socijalnu pomoć 2020. godine iznosila je 3,41 procenat BDP-a.

U poređenju sa drugim zemljama EU i Zapadnog Balkana, Srbija ima prosečan nivo potrošnje za socijalnu zaštitu, iako je udeo budžeta koji se odvaja za programe sa prihodnim cenzusom mali.

Sa rashodima za socijalnu zaštitu od 1,96 procenata BDP-a, ukupni rashodi Srbije za socijalnu pomoć manji su od potrošnje Bosne i Hercegovine i Estonije, koje izdvajaju preko 2 procenta BDP-a. I dalje su malo iznad Albanije i Severne Makedonije i oko pola procentnog poena iznad Bugarske, Rumunije, Češke, Letonije i Litvanije. Posmatrajući samo potrošnju za programe sa prihodnim cenzusom, odnosno programe usmerene na siromašnu populaciju, moguće je uporediti izdatke za ove programe u Srbiji sa rashodima u ostalim zapadnoevropskim zemljama: Srbija odvaja veoma malo za ove programe – manje od 5 procenata ukupnih rashoda za socijalnu zaštitu u poređenju sa 12 procenata koliko iznosi regionalni prosek.

Grafikon 2.2. Procenat davanja na socijalnu zaštitu namenjen programima sa prihodnim cenzusom u Evropi



Izvor: Evropski sistem integrisanih statističkih podataka o socijalnoj zaštiti (ESPROSS), kome je pristupljeno 21. avgusta 2020.⁸

⁸ Za potrebe poređenja sa drugim evropskim zemljama trebalo je kao izvor podataka koristiti ESPROSS, čija klasifikacija nije ista kao ona koja je korišćena u izveštaju i obuhvata programe koji ovde nisu obuhvaćeni. Nivoi ukupnih rashoda neznatno se razlikuju, dok je udeo rashoda na programe sa proverom imovinskog stanja isti.

Okvir 2.1. Programi socijalne pomoći u Srbiji⁹

Programi socijalne pomoći usmereni na siromašnu populaciju (sa prihodnim cenzusom)

Novčana socijalna pomoć predstavlja program socijalne pomoći u krajnjoj nuždi i pruža materijalnu pomoć porodicama ili domaćinstvima koja ispunjavaju uslove u pogledu primanja, vlasništva nad imovinom i statusa nezaposlenosti radno sposobnih članova.

Program dečijeg dodatka pruži podršku primanjima siromašnih domaćinstava sa decom. Kao i u slučaju NSP, ispunjavanje uslova se procenjuje proverom materijalnog stanja; iako je od 2018. godine dečiji dodatak univerzalan za domaćinstva sa decom sa invaliditetom, uslov za sticanje prava na ovaj program je i da deca redovno pohađaju školu. Dečiji dodatak mogu primati deca koja primaju naknadu za tuđu negu i pomoć, bez obzira na njihov materijalni položaj. Pored toga, deca čije porodice primaju NSP automatski se kvalifikuju za dobijanje dečijeg dodatka pod uslovom da pohađaju školu.

Jednokratnu pomoć finansiraju i administriraju lokalne samouprave i stoga ovaj program nije jedinstven na teritoriji čitave zemlje. Kako bi stekle pravo na ovaj vid pomoći, porodice obično treba da podnesu dokumenta „kojima se dokazuje da se iznenada ili trenutno nalaze u stanju socijalne potrebe“. Naknada se isplaćuje jednom ili dva puta godišnje u novcu ili u naturi, a program može biti kategorijski ili sa proverom imovinskog stanja.

Naknada za električnu energiju ima za cilj da zaštiti siromašno stanovništvo tako što će mu se umanjiti mesečni račun za električnu energiju i gas. Zahteva se provera imovinskog stanja. Lokalne samouprave analiziraju i odobravaju podnete prijave za ovu naknadu, što stvara fragmentisanost pružanja usluge.

Kategorijski programi socijalne pomoći (koji nisu usmereni na siromašne)

Naknade zarade za vreme porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i posebne nege deteta (naknada zarade) isplaćuju se privremeno ili stalno zaposlenim majkama kao kompenzacija za izgublenu zaradu tokom porodiljskog odsustva. Od 2018. godine, žene koje rade po ugovoru, samozaposlene žene ili poljoprivrednice koje plaćaju sebi doprinose takođe imaju pravo na sličnu naknadu koja pruža kompenzaciju tokom odsustva sa posla zbog brige o detetu. Naknade su srazmerne zaradi/plati. Naknada zarade za vreme porodiljskog odsustva isplaćuje se godinu dana, dok se naknada tokom odsustva radi posebne nege deteta isplaćuje do 5 godina.

Roditeljski dodatak¹⁰ je program koji se sastoji od jednokratne isplate za prvorođeno dete, isplate u 24 rate za drugo dete, a od 25. decembra 2017. godine ova naknada se isplaćuje i za treće i četvrto dete u 120 mesečnih rata. Vlada je 2017. godine uvela uslove za dobijanje ove naknade koji se odnose na imunizaciju te pohađanje predškolskog programa i osnovne škole.

Dodatak za pomoć i negu drugog lica je program na koji ima pravo osoba kojoj je, usled telesnog ili čulnog oštećenja, intelektualnih smetnji ili promena u zdravlju, potrebna tuđa nega i pomoć kako bi zadovoljila svoje osnovne životne potrebe. Sve starosne grupe imaju prava na ovu naknadu. Postoje osnovna i uvećana naknada.

Program boračkih naknada čine različite vrste novčanih naknada i naknada u naturi namenjenih ratnim veteranima, civilnim žrtvama rata i članovima njihovih porodica. Program obuhvata naknadu zarade, novčanu kompenzaciju za ratne invalide, naknadu za tuđu negu i pomoć i porodične naknade.

Naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi obezbeđuje se deci sa invaliditetom, deci bez roditeljskog staranja i deci korisnika NSP.

⁹ Programi socijalne pomoći klasifikovani su prema metodologiji Svetske banke, pri čemu su uzeti u obzir svi programi koji se finansiraju iz budžeta i koji nisu vezani za plaćanje doprinosa, bez obzira na to da li su ciljani ili ne.

¹⁰ Roditeljski dodatak za drugo, treće i četvrto dete odnosi se na decu rođenu od 25. decembra 2017. godine, kada je ZFPPD stupio na snagu.

Nominalni nivo potrošnje za socijalnu pomoć u Srbiji ostao je konstantan, ali ta činjenica maskira pad potrošnje na programe usmerene na siromašnu populaciju. Činjenica da se nominalni izdaci za socijalnu pomoć kao udeo u BDP-u nisu značajno promenili u periodu između 2013. i 2020. godine prikriva različite trendove u raspodeli izdataka na različite programe socijalne pomoći. U tom periodu davanja za kategorijske programe porasla su sa 1,43 procenta BDP-a 2013. godine na 1,52 procenta BDP-a 2020. godine. Nasuprot tome, potrošnja na targetirane programe sa prihodnim cenzusom smanjila se sa 0,63 procenta BDP-a 2013. na 0,47 procenata 2019. godine i 0,44 procenta 2020. godine. Zbog toga je velika većina potrošnje za socijalnu pomoć u Srbiji (74 procenta) dodeljena je kategorijskim programima, dok je samo 26 procenata bilo namenjeno programima sa prihodnim cenzusom koji su usmereni na smanjenje siromaštva (NSP i dečiji dodatak). Konačno, 2020. godine, uprkos globalnoj pandemiji kovida-19, potrošnja na programe socijalne pomoći ciljane na siromaštvo nije porasla, što je u suprotnosti sa svetskim trendom.¹¹ Umesto toga, potrošnja na ove programe je opala: potrošnja na NSP blago se smanjila, sa 0,255 na 0,245 procenta BDP-a, a dečiji dodatak pao je sa 0,216 na 0,198 procenata BDP-a.

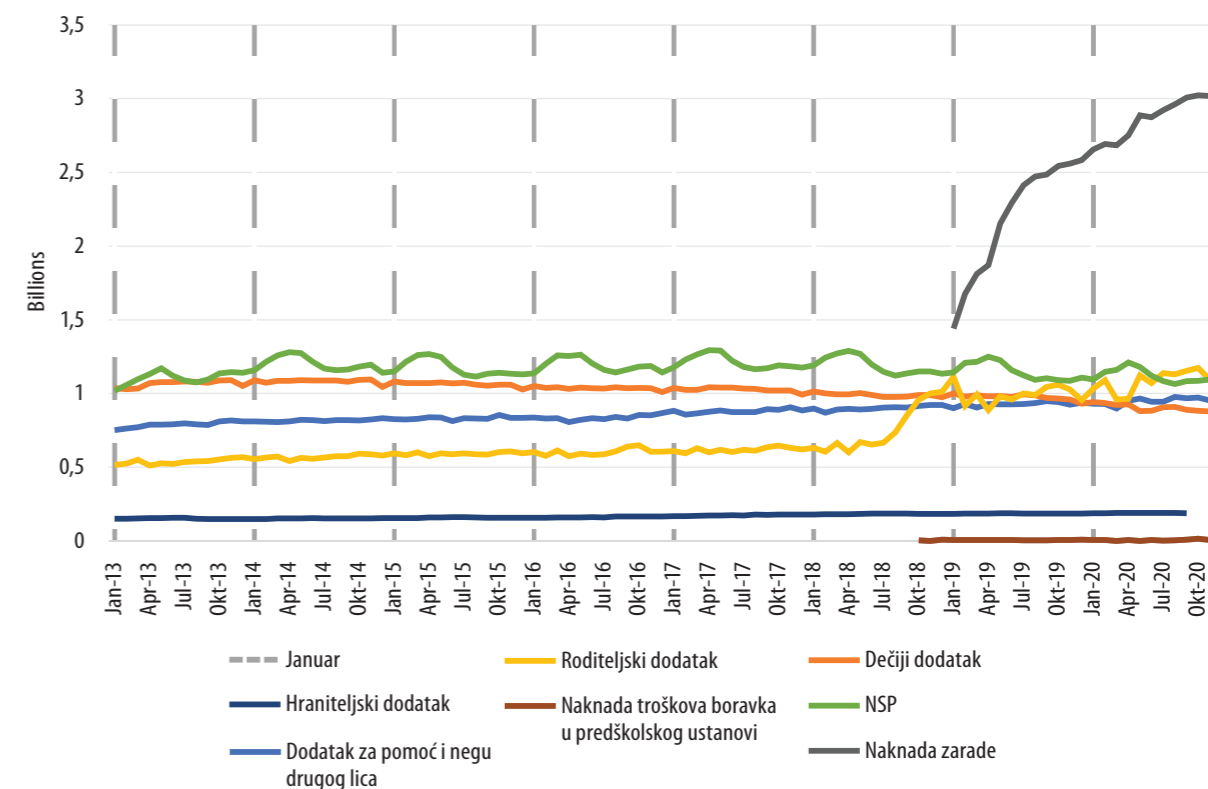
Došlo je do promene u kompoziciji socijalne pomoći: kategorijski programi premašuju programe koji ciljaju siromašno stanovništvo, kao najveći programi socijalne pomoći. Dva najveća programa bila su 2013. godine usmerena na siromaštvo – dečiji dodatak i NSP (grafikon 2.3). Od tada potrošnja na dečiji dodatak beleži blagi pad, dok se potrošnja na NSP uglavnom nije menjala, sa cikličnim varijacijama tokom godine.¹² Nasuprot tome, došlo je do značajnog povećanja izdataka za roditeljski dodatak od juna 2018. godine, kao rezultat reformi (okvir 2.2), što je dovelo do toga da je taj program krajem 2019. premašio dečiji dodatak i dodatak za pomoć i negu drugog lica, a sredinom 2020. godine i rashode za NSP, pa je postao drugi najveći program socijalne pomoći nakon naknade zarade. Posledica toga je da dva najveća programa socijalne pomoći spadaju u kategorijske programe: roditeljski dodatak i naknada zarade.

Naknada zarade predstavlja najveći program socijalne pomoći, sa brzo rastućim rashodima. Najveći program socijalne pomoći 2019. godine bio je naknada zarada, sa potrošnjom od 26 milijardi dinara tokom cele godine, što predstavlja 26 procenata ukupnih izdataka za socijalnu pomoć (otprilike dvostruko više od iznosa potrošenog na NSP). Iako ima važnu funkciju, u drugim evropskim zemljama program naknade zarade zasniva se obično na plaćanju doprinosa i stoga je obično deo stuba socijalnog osiguranja sistema socijalne zaštite. Finansiranje ovog programa kroz socijalno osiguranje obezbeđuje da se on ne takmiči za dobijanje budžetskih sredstava sa programima socijalne pomoći koji su usmereni na siromašne.

¹¹ Vidi Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. Odgovor sektora socijalne zaštite i rada na kovid-19: Pregled mera u realnom vremenu. Svetska banka, Vašington. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>.

¹² Ovo odražava porast u periodu mart–maj i drugi mnogo niži nivo u oktobru–novembru. Ciklična varijacija uzrokovana je činjenicom da radno sposobno stanovništvo prima NSP 9 meseci godišnje. Korisnici se obično odjave sa NSP pre leta, kada mogu da rade sezonske poslove tokom tri letnja meseca i obezbede egzistenciju svojim porodicama; nakon toga, mogu ponovo da se prijave za NSP i dobiju tu vrstu naknade.

Grafikon 2.3. Mesečni rashodi po programima socijalne pomoći (nominalno)



Izvor: Analiza autora na osnovu administrativnih podataka MRZBSP¹³

Napomena: Istorijski gledano, analiza Svetske banke je unela izdatke za hraniteljstvo u ukupne programe socijalne pomoći, iako je to usluga socijalne zaštite. Radi doslednosti sa nedavnim izveštajima, tim je uneo usluge hraniteljstva u glavne tabele. Za naknadu zarada podaci su bili dostupni samo za period nakon januara 2019. godine, iako je program uspostavljen pre toga i ukupan godišnji budžet je bio dostupan 2013. godine. Godišnji podaci izraženi kao ukupni rashodi kao udeo u BDP-u predstavljaju rezultat interpolacija ukupne potrošnje 2013. i 2019. godine.

¹³ Tabela sa godišnjim budžetom po programima dostupna je u Aneksu 2.



Okvir 2.2. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom (ZFPPD)

Novi ZFPPD¹⁴ usvojen je kako bi se povećala stopa nataliteta i obezbedila finansijska podrška deci i roditeljima, uključujući i proširenje obuhvata naknade zarade. Zakon je usvojen u decembru 2017, a izmene i dopune tog zakona usvojene su u junu 2018. godine. Zakon sa izmenama i dopunama stupio je na snagu u julu 2018. godine. Novi ZFPPD i izmene i dopune predstavljaju najvažnije reforme u oblasti dečije i socijalne zaštite od usvajanja Zakona o socijalnoj zaštiti 2011. godine.

ZFPPD predviđa novčane naknade kao sredstvo zaštite siromašnih porodica sa decom (dečiji dodatak) te naknade usmerene na pronalaženje ravnoteže između posla i roditeljstva i na podršku kada se dete rodi (naknada za odsustvo sa rada i naknada za rođenje). Međutim, proširenje dečijeg dodatka nije bilo u fokusu ovih izmena i dopuna, a uvedene izmene u najvećoj meri se odnose na povećanje potrošnje i opseg kategorijskih programa,¹⁵ što znači da mnoga siromašna deca i dalje nisu obuhvaćena programima, kao što se vidi iz analize koja sledi.

Zakonom su posebno uvedene neke značajne promene.

Naknada zarade: i) pored stalno zaposlenih žena čije su naknade regulisane Zakonom o radu, opseg naknade je proširen tako da obuhvati i žene angažovane po osnovu različitih fleksibilnih vrsta ugovora; ii) promenjen je način obračuna naknade (18 umesto 12 meseci pre rođenja deteta); iii) nezaposlene žene takođe mogu da prime naknadu ukoliko su platile poreze i doprinose u relevantnom periodu pre rođenja deteta.

Roditeljski dodatak beleži značajan rast dodeljenog iznosa: i) iznos za prvorođeno dete porastao je 2,5 puta; ii) iznosi za treće i četvrto dete zabeležili su rast od 5,2 odnosno 5,7 puta i naknada sada traje deset godina. Eliminirana je gornja imovinska granica, što je ovaj program učinilo univerzalnim. Uvedeni su zahtevi poput vakcinacije te pohađanja pripremnih predškolskih programa i osnovne škole.

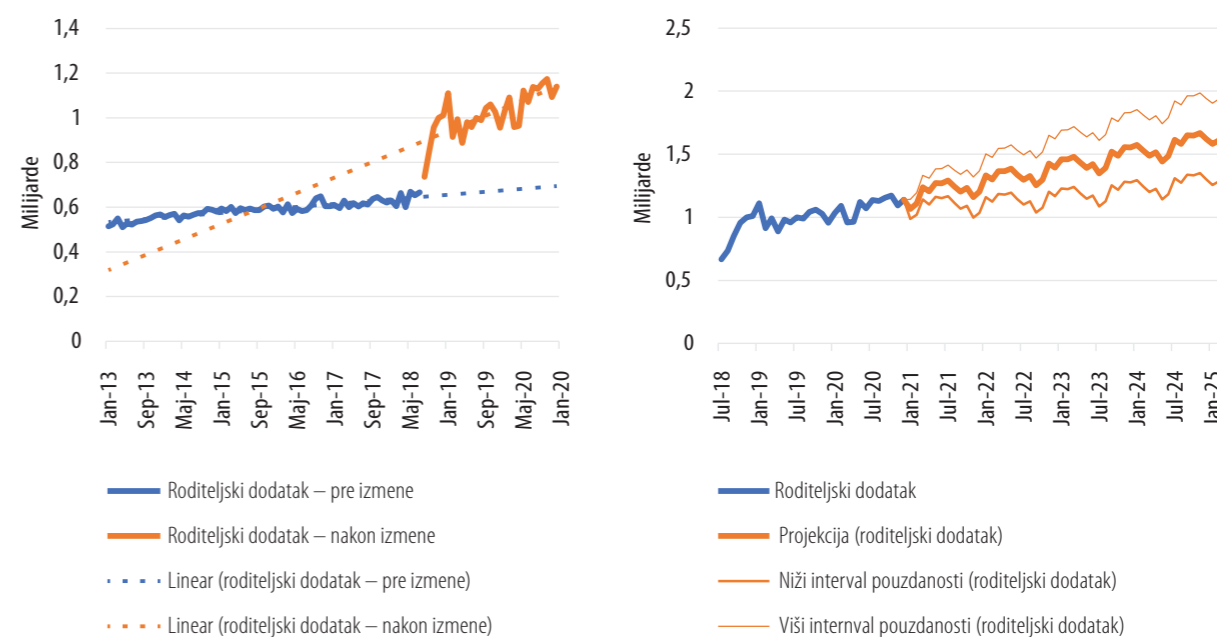
Program **dečijeg dodatka** pretrpeo je sledeće izmene: i) postao je univerzalan program za svu decu sa invaliditetom; ii) uvedena je 13. rata za srednjoškolve; uveden je iznos dodatka za decu samohranih roditelja; iii) naknada je sada zagantovana za četvero dece ukupno, a ne kao ranije za prvih četvero. Pored toga, dečiji dodatak mogu dobiti deca koja primaju dodatak za pomoć i negu drugog lica, bez obzira na materijalni položaj.

Uprkos opredeljenju Vlade da proširi obuhvat naknade socijalne pomoći, davanja za ovaj program ostala su nepromenjena i beleže pad tokom prošle godine; u skladu s tim, i dalje se ne pruža dovoljna pokrivenost siromašnima. Rashodi za NSP su bili relativno stabilni tokom poslednjih sedam godina, a smanjenje se beleži od 2019. godine. Međutim, to predstavlja pad u pogledu potrošnje kao udela u BDP-u sa 0,322 procenta 2013. na 0,255 procenta 2019. godine. Ovo nije u skladu sa kretanjem stope siromaštva, koja se u tom periodu nije značajno promenila; međutim, kako je prikazano u odeljcima u nastavku, program nije dovoljno obiman da bi obuhvatio sve siromašne u Srbiji.

Nasuprot tome, izdaci za roditeljski dodatak beleže nagli rast od sredine 2018. godine¹⁶ i ovim tempom potencijalno bi mogli da dostignu neodrživ nivo. Kao što je prikazano na grafikonu 2.4, uključivanje dugotrajnijih roditeljskih naknada za treće i četvrto dete značajno je promenilo trend u budžetu za roditeljski dodatak. Nakon izmene propisa mesečni budžet za roditeljski dodatak zabele-

žio je značajan rast, sa 0,6 milijardi na 1,1 milijardu dinara. Trend rasta takođe se značajno povećao. S obzirom na to da se, kada se naknada jednom uvede, dodata vrednost nastavlja tokom deset godina, pa čak i uz stabilnu stopu nataliteta, opravdano je očekivati da će se ta stopa rasta nastaviti i tokom datog perioda. Uzimajući u obzir jednostavnu projekciju zasnovanu na mesečnim rashodima nakon jula 2018. godine, očekuje se da će budžet u roku od pet godina dostići 1,5 milijardi dinara, što premašuje trenutne ukupne izdatke za kategorijske programe. Ukoliko bi se zadržala ista stopa rasta, ova suma mogla bi nakon deset godina da dostigne 2 milijarde dinara, što je više od sadašnjeg budžeta za sve programe socijalne pomoći. Uprkos ovom rastu rashoda u periodu 2019–2020. godine, nema dokaza da je program postigao cilj, tj. povećanje stope nataliteta. Pored toga, međunarodni dokazi ukazuju na to da su samo novčani transferi obično neefikasni u podizanju stope nataliteta, a postoje različiti dokazi o njihovom uticaju kada se kombinuju sa politikama poput povećanog pružanja usluga brige o deci (vidi okvir 2.3).

Grafikon 2.4. i) Izdaci za roditeljski dodatak pre i nakon reforme; ii) Projekcije potrošnje za roditeljski dodatak na osnovu kretanja nakon reforme



Izvor: Analiza autora na osnovu administrativnih podataka koje je dostavilo MRZBSP. Simulacije su rađene na osnovu projekcije eksponencijalnog ravnjanja.

¹⁴ Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 113/2017 i 50/2018. <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom.html>.

¹⁵ Detaljne informacije o promenama zakonske regulative date su u prilogu 2.

¹⁶ Prema novom ZFPPD iznos za treće i četvrto dete porastao je 5,2 odnosno 5,7 puta, a naknada se sada isplaćuje deset godina.



Okvir 2.3. Populacione politike – šta nam dokazi govore?

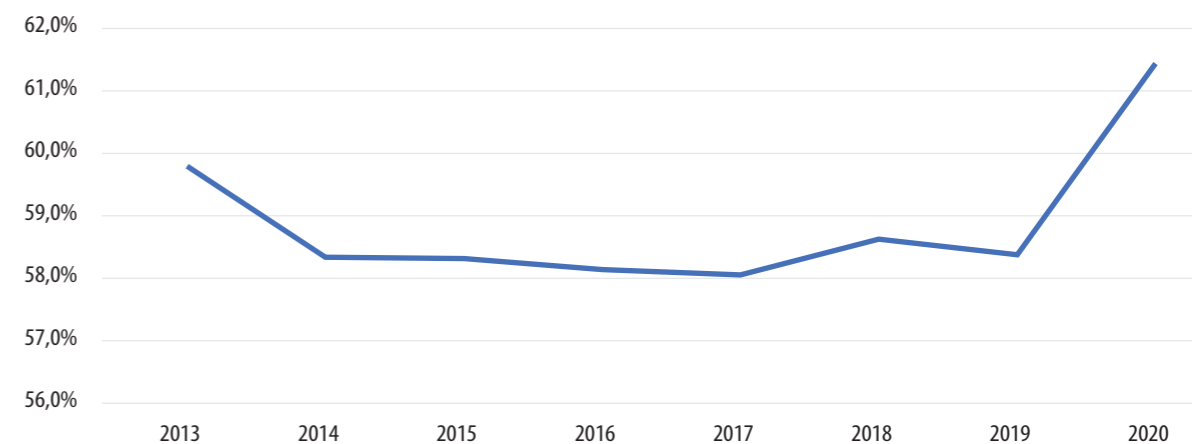
Niske stope nataliteta ne odražavaju nužno preferencije stanovništva – zemlje sa veoma niskom stopom nataliteta često pokazuju širok jaz između težnji u mladosti i realnosti u kasnijem periodu života. Ovo sugerise da postoje konkretne prepreke, bilo aspirativne, psihološke, vrednosne ili finansijske, za ostvarivanje porodičnih aspiracija, što otvara prostor za mere politika. Neke od njih, na primer, uslovi na tržištu rada ili politička nestabilnost, ostaju izvan sfere direktne porodične politike. Direktne populacione politike generalno spadaju u tri kategorije: finansijski transferi, usluge brige o deci i politike roditeljskog odsustva. Roditeljski dodatak u Srbiji spada u prvu kategoriju.

Dokazi iz drugih zemalja ukazuju na to da roditeljski dodatak u Srbiji nije optimalna politika za postizanje ciljeva vezanih za natalitet i da podrazumeva neodrživo visoke fiskalne troškove. Empirijska istraživanja pokazuju da finansijski podsticaji samo skromno utiču na ukupnu stopu nataliteta. Oni mogu imati jači uticaj na domaćinstva sa niskim prihodima za koja javni transfer predstavlja veći podsticaj (u odnosu na njihov prihod), pomerajući udeo rođenih i dece ka socio-ekonomski ugroženim grupama. Dokazi o uticaju „bonusa za bebe”, kao što je roditeljski dodatak u Srbiji, na natalitet sugerise da on može značajno da varira u zavisnosti od konteksta, ali generalno posmatrano, ta naknada je manje efikasna od redovnih finansijskih transfera namenjenih deci. Osim toga, fiskalni trošak takvih naknada po detetu je nesrazmerno visok.

Nasuprot tome, pomoć ženama da uklope posao sa zasnivanjem porodice predstavlja politiku koja je bila od ključnog značaja u svim zemljama koje su uspele da povećaju stopu nataliteta. Izgleda da najbolje rezultate daju redovni finansijski transferi tokom ranog detinjstva i usluge brige o deci mlađe od tri godine. Produženo porodično odsustvo ima ograničeni efekat i može da stvori situaciju u kojoj žene moraju da prave kompromis po pitanju učešća na tržištu rada. Island nudi primer za paket politika koje se fokusiraju na porodično odsustvo i muškarca i žene te na značajnu pokrivenost uslugama brige o deci; takav paket može da utiče na porast stope nataliteta, a istovremeno i da promovise značajno učešće žena na tržištu rada¹⁷

Posle 2017. godine udeo rashoda za socijalnu pomoć namenjen deci najpre se smanjivao, nakon čega je zabeležio rast 2020. godine; to je bio rezultat promena uvedenih novim ZFPPD iz 2017. godine. Uzimajući u obzir roditeljski dodatak, naknadu troškova boravka u predškolskoj ustanovi, naknade za starateljstvo i naknadu zarade, kao naknade u potpunosti namenjene deci, i s obzirom na rashode za NSP, dodatak za pomoć i negu drugog lica i dečiji dodatak, srazmerne udelu korisnika mlađih od 18 godina,¹⁸ udeo rashoda za socijalnu pomoć koju su deca primila smanjio se u periodu između 2013. i 2017. godine. Na početku tog perioda on je iznosio manje od 60 procenata ukupnih rashoda za socijalnu pomoć, uz pad na oko 58 procenata u periodu između 2014. i 2017. godine. Blagi porast rashoda za socijalnu pomoć namenjenu deci zabeležen je 2018, a do značajnog rasta došlo je 2020, kada su rashodi dostigli više od 61 procenta ukupnih rashoda (grafikon 2.5).

Grafikon 2.5. Udeo rashoda za socijalnu pomoć namenjenu deci



Izvor: Analiza autora zasnovana je na administrativnim podacima MRZBSP. Rashodi za socijalnu pomoć usmerenu na decu obračunati su kao ukupni rashodi za programe na koje deca imaju pravo (naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi, roditeljski dodatak, naknada zarade i naknada za hraniteljstvo) i udeo rashoda u odnosu na procenat dece korisnika u programima koji ili imaju komponentu koja nije usmerena na decu ili je namenjena celokupnom domaćinstvu (naknada za negu i pomoć drugog lica, dečiji dodatak i NSP).

Racionalizacijom potrošnje na kategorijske programe stvorio bi se fiskalni prostor za programe usmerene na siromaštvo, što bi poboljšalo ukupnu efikasnost socijalne pomoći. Trenutna potrošnja za socijalnu pomoć u Srbiji ne omogućava smanjenje siromaštva i promovisanje zajedničkog prosperiteta. Iako je razumljivo da je uvek jako teško napraviti ravnotežu između različitih ciljeva socijalne politike, analiza u dosadašnjem tekstu upućuje na značajan prostor za racionalizaciju davanja za socijalnu pomoć. Kao prvo, naknada zarada dominira u potrošnji za socijalnu pomoć – program koji se obično finansira kroz doprinose za socijalno osiguranje. Drugo, nedavni brzi rast potrošnje na roditeljski dodatak ukazuje na to da ovaj program može s vremenom da postane fiskalno neodrživ. Uprkos rastu rashoda u periodu 2019–2020, nema dokaza da je program postigao svoj cilj, tj. doveo do rasta stope nataliteta. Racionalizacijom rashoda za roditeljski dodatak, kategorijski univerzalni program, Vlada bi potencijalno mogla da postigne veći uticaj na smanjenje siromaštva realokacijom ovih sredstava na programe koji su usmereni na siromašno stanovništvo. Mogla bi i da razmotri uvođenje provere imovinskog stanja za roditeljski dodatak ili druge kategorijske programe. Što više sredstava se usmeri na siromašne, uspešniji će biti i programi po pitanju obuhvata siromašnih i podrške za obezbeđivanje minimuma materijalne sigurnosti porodica i pojedinaca u cilju zadovoljenja osnovnih potreba.

¹⁷ Sobotka, Tomas, Anna Matysiak i Zuzanna Brzozowska, 2019. *Odgovor politika na nisku stopu nataliteta: koliko su politike efikasne*. Vol. 1. UNFPA, radni dokument; Bussolo, Maurizio, Johannes Koettl i Emily Sinnott. *Zlatno doba: Izgledi za zdravo, aktivno i prosperitetno starenje u Evropi Centralnoj Aziji*. Svetska banka, 2015.

¹⁸ U ovom paragrafu udeo davanja za socijalnu pomoć odnosi se na decu do 18 godina starosti, a u slučaju NSP ne obuhvata domaćinstva, već isključivo decu korisnika NSP.



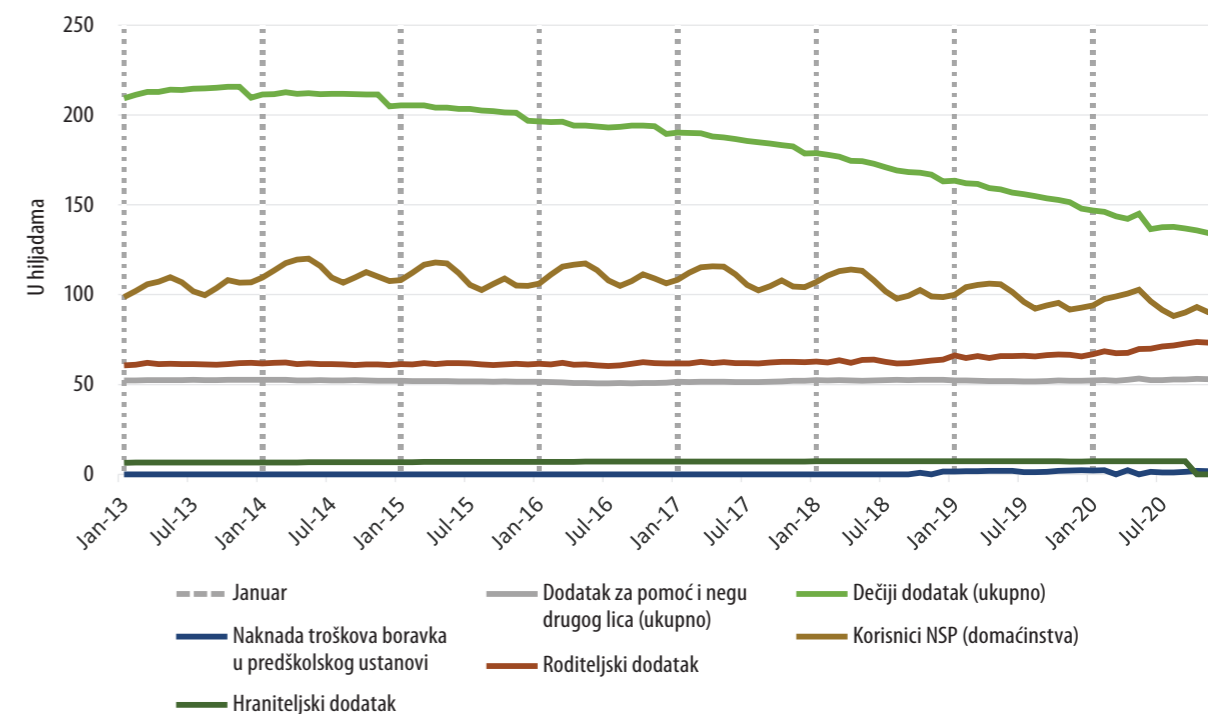
3 EFIKASNOST PROGRAMA SOCIJALNE POMOĆI: TARGETIRANJE, OBUHVAT I OBIM

Ovaj odeljak analizira pokrivenost, targetiranje i efikasnost programa socijalne pomoći. U tu svrhu prvo uzimamo u obzir administrativne podatke o broju korisnika, a zatim analiziramo podatke iz ankete SILC 2019,¹⁹ najnovije dostupne ankete o domaćinstvima koja predstavlja informacije o naknadama za socijalnu pomoć koja primaju domaćinstva. Primetno je da se prihodi prijavljeni u SILC 2019 odnose na 2018. godinu i odeljak koji sledi treba čitati imajući to u vidu.

3.1. OBUHVAT I TARGETIRANJE PROGRAMA SOCIJALNE POMOĆI

U skladu sa kretanjima potrošnje za socijalnu pomoć, broj korisnika programa usmerenih na siromaštvo je u stalnom opadanju, dok je u porastu broj korisnika kategorijskih programa. Ukupan broj korisnika dečijeg dodatka neprestano opada – sa skoro 210.000 u 2013. na nešto manje od 137.000 u 2020. godini, kao što se vidi na grafikonu 3.1. Ovaj pad je mnogo izraženiji od pada broja živorođenih u zemlji (sa 65.554 u 2013. na 64.399 u 2019. godini), što sugeriše da taj pad ukazuje na druge faktore, a ne na pad broja kvalifikovane dece. Većina korisnika dečijeg dodatka prima osnovnu naknadu. Broj korisnika osnovne naknade pao je sa nešto više od 166.000 u januaru 2013. na oko 100.000 u septembru 2020. godine. Beleži se i pad broja korisnika uvećanog dečijeg dodatka,²⁰ sa 46.000 na 38.000 tokom istog perioda. S druge strane, broj korisnika dodatka za pomoć i negu drugog lica ostao je gotovo konstantan i iznosi 52.000. NSP je na nivou od oko 100.000 domaćinstava i pokazuje isti sezonski obrazac uočen u podacima o rashodima, a trend pada započeo je krajem 2018. godine i dostigao je 90.000 domaćinstava do kraja perioda. Broj lica registrovanih za NSP opao je sa 302.000 (maj 2014) na 218.000 (septembar 2020), što ukazuje na smanjenje prosečne veličine domaćinstva među korisnicima. Roditeljski dodatak beleži blagi porast 2019. godine, praćen značajnijim rastom 2020. godine: sa oko 62.000, koliko ih je bilo u 2013. i 2018, na 65.000 u decembru 2019. i 72.000 do septembra 2020. Nije bilo značajnih promena broja korisnika ostalih programa.

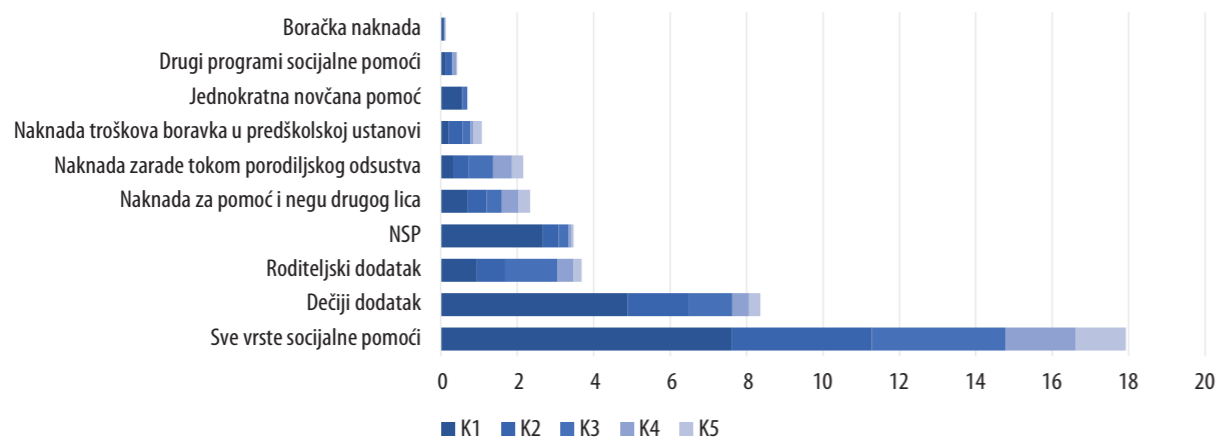
Grafikon 3.1. Broj domaćinstava korisnika programa socijalne pomoći



Izvor: Analiza autora na osnovu administrativnih podataka MRZBSP.

Pokrivenost siromašnog stanovništva targetiranim programima se ili smanjuje ili ostaje na niskom nivou, što je delimično slučaj i sa NSP. Analiza ankete SILC 2019 pokazuje da je tokom 2018. godine skoro svaki peti građanin Srbije živeo u domaćinstvu koje prima najmanje jednu naknadu za socijalnu pomoć (grafikon 3.2). U poređenju sa 2014. godinom došlo je do smanjenja pokrivenosti dečijim dodatkom, dok je pokrivenost ostalim programima ostala približno isto, što pokazuje i analiza administrativnih podataka predstavljena u prethodnom poglavlju. Dečji dodatak je 2018. godine bio program socijalne pomoći sa najvećom stopom pokrivenosti (8,4 procenta stanovništva), a sledili su ga dodatak za pomoć i negu drugog lica (3,7 procenta) i NSP (3,5 procenta), što je ispod stope siromaštva od 7,1 procentat. Kao što je već navedeno, važno je napomenuti da anketa SILC 2019, s obzirom na to da se odnosi na prihode iz prethodne godine (2018), ne odražava brzi rast ni roditeljskog dodatka ni naknade zarade.

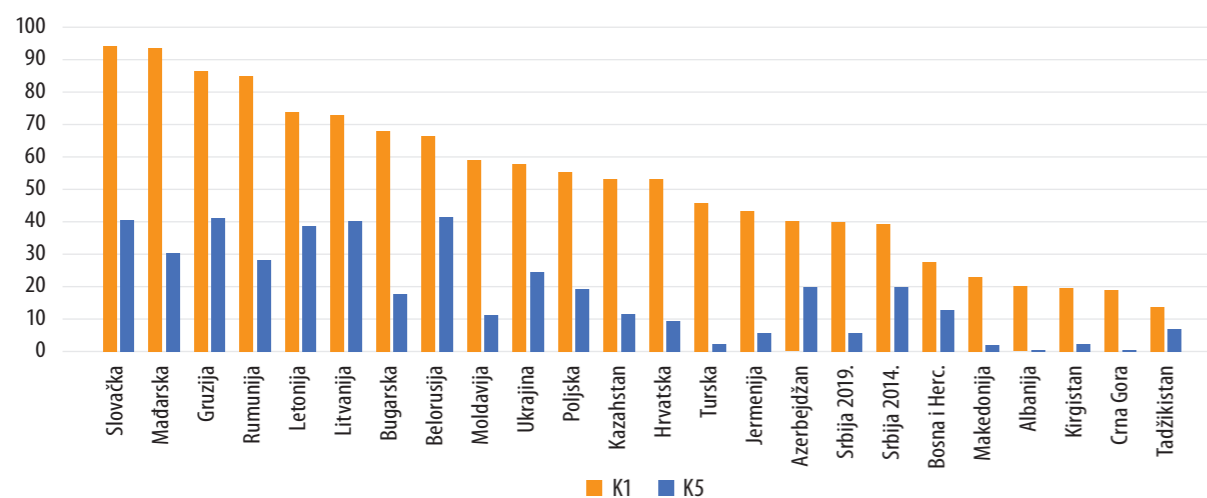
Grafikon 3.2. Pokrivenost programima i njihova distribucija po kvintilima dohotka



Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019.

Ciljanje programa socijalne pomoći u Srbiji poboljšalo se poslednjih godina, iako je obuhvat najsiromašnijih i dalje nizak. Dok je 2014. najbogatiji kvintil primao 28 procenata socijalne pomoći, a najsiromašniji 23 procenta, tokom 2019. godine 45,2 procenta naknada stiglo je do najsiromašnijih, a samo 8,7 do najbogatijih (grafikon 3.3). Smanjenje izdvajanja za socijalnu pomoć za najbogatiji kvintil pozitivno je uticalo na poziciju Srbije u odnosu na ostale zemlje po pitanju distribucije naknada socijalne pomoći. Kada se svi programi socijalne pomoći uzmu u obzir, 63 procenta korisnika nalaze se u dva najniža kvintila. Međutim, nemaju svi programi jednak učinak u tom pogledu: u poređenju sa svim drugim programima, od dečijeg dodatka i NSP u najvećoj meri imaju koristi domaćinstva iz najsiromašnijeg kvintila. Uprkos činjenici da je obuhvat siromašne populacije veći u odnosu na 2014. godinu, obuhvat najnižeg kvintila ostaje nizak u poređenju sa drugim zemljama u regionu. Potrebno je napomenuti da obuhvat prvog kvintila u regionu dostiže oko 90 procenata u zemljama kao što su Slovačka, Mađarska, Gruzija i Rumunija (grafikon 3.3).

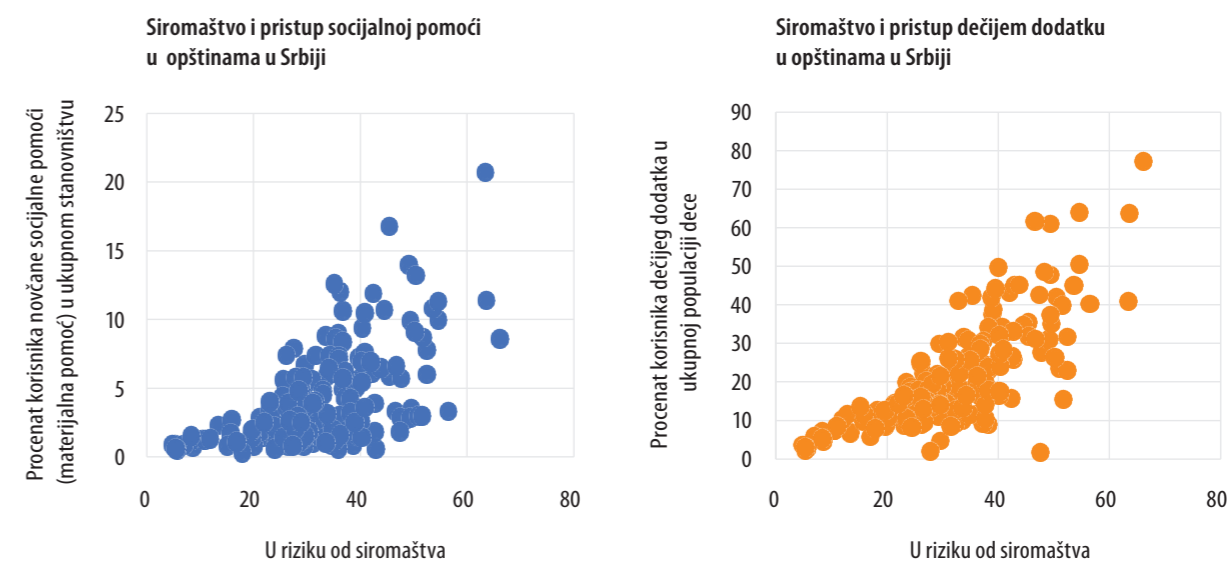
Grafikon 3.3. Obuhvat prvog i petog kvintila programima socijalne pomoći u Evropi i Centralnoj Aziji



Izvor: SPEED (Baza podataka o rashodima za socijalnu zaštitu i evaluaciju). 2020. Baza podataka, Vašington, Svetska banka

Iako su dečiji dodatak i NSP dobro usmereni na najsiromašnja domaćinstva, čini se da obuhvat siromašnih domaćinstava u opštinama varira. U poređenju sa najnovijom dostupnom mapom siromaštva (2014), obuhvat NSP i dečijim dodatkom pozitivno je povezan sa stopom rizika od siromaštva²¹ (grafikon 3.4). Opštine koje imaju najveće stope rizika od siromaštva imaju i najveći udeo korisnika ova dva programa. Međutim, pokrivenost stanovništva programima socijalne pomoći u opštinama sa vrlo visokom stopom rizika od siromaštva varira, pri čemu neke karakteriše niska pokrivenost, što ukazuje na regionalne razlike u sprovođenju programa. Pored toga, u poređenju sa drugima, obuhvat jednim programom može se veoma razlikovati od drugog u jednoj opštini, što ukazuje na potencijalne razlike između nadležnih institucija. Važno je naglasiti da je, čak i u opštinama koje imaju bolji učinak, obuhvat NSP i dalje niži od stope siromaštva (grafikon 3.4). Ovi trendovi – i moguće razlike u implementaciji programa – zahtevaju dodatno razmatranje, koje je dato u nastavku dokumenta u poglavlju o sistemima pružanja usluga.

Grafikon 3.4. Obuhvat NSP i dečijim dodatkom i stope siromaštva po opštinama



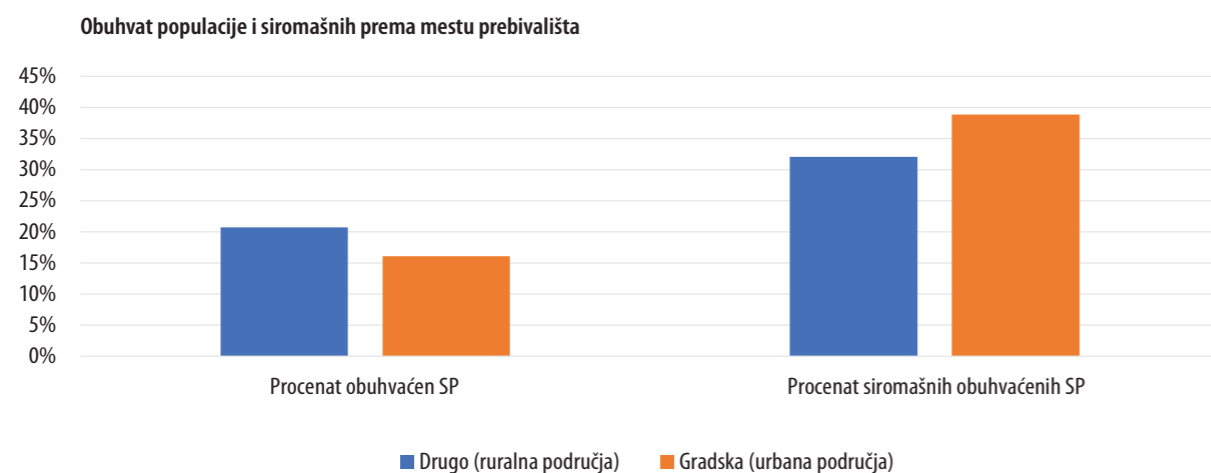
Izvor: Informacioni sistem MRZBSP i SORS – Vital Statistics i Svetska banka i Zavod za statistiku Republike Srbije – Mapa siromaštva u Srbiji

Iako je pokrivenost programima socijalne pomoći veća u ruralnim nego u urbanim sredinama, procenat siromašnih koji primaju pomoć u ruralnim oblastima je niži nego u urbanim sredinama. Dok 60 procenata stanovništva u Srbiji živi u gradovima, samo 38 procenata siromašnih živi u tim urbanim sredinama. Zbog toga je stopa siromaštva u ruralnim područjima dvostruko veća od stope siromaštva u urbanim sredinama – 17 procenata nasuprot 7 procenata. Međutim, iako je pokrivenost ruralnog stanovništva programima socijalne pomoći veća nego u urbanim područjima, siromašni u gradovima će verovatnije dobiti bar jednu od naknada (grafikon 3.5). Ovo je uglavnom uslovljeno razlikama u pokrivenosti siromašnih novčanom socijalnom pomoći, naknadom za negu i pomoć drugog lica, roditeljskim dodatkom i jednokratnom novčanom pomoći. To pokazuje da navedeni programi

²¹ Domaćinstva u riziku od siromaštva: smatra se da su to domaćinstva čiji je ekvivalentni raspoloživi dohodak (nakon socijalnog transfera) ispod praga rizika od siromaštva, koji je postavljen na 60% nacionalne medijane ekvivalentnih raspoloživih prihoda (nakon socijalnih transfera). Stopa rizika od siromaštva predstavlja procenat ljudi u domaćinstvu za koje se smatra da su u riziku od siromaštva.

ne dosežu do siromašnog stanovništva u ruralnim oblastima zbog prepreka na koje nailaze u samom pristupu s obzirom da žive u udaljenim mestima, ili zbog poteškoća u pristupu informacijama, ili zbog uslova za sticanje prava²² koji daju prednost siromašnima u urbanim sredinama u odnosu na one koji žive u ruralnim.

Grafikon 3.5. Obuhvat populacije i siromašnih prema mestu boravka



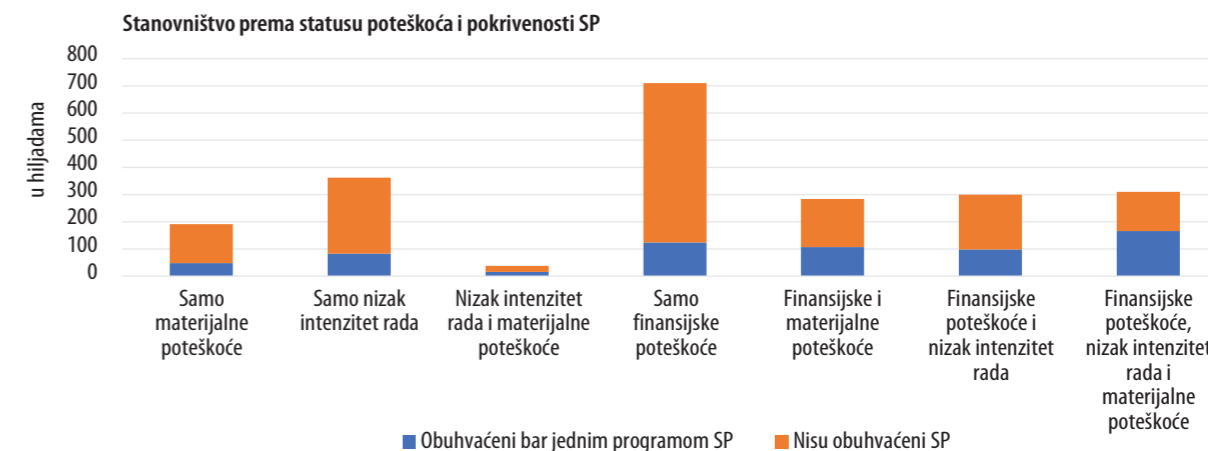
Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019.

Veća je verovatnoća da će domaćinstva koja se suočavaju sa različitim vrstama poteškoća biti korisnici socijalne pomoći u poređenju sa onima koja se suočavaju sa manjim poteškoćama, uz značajni jaz u obuhvatu različitih grupa. Kada se koristi evropska klasifikacija AROPE,²³ skoro 2 miliona građana Srbije živi u domaćinstvima sa nekom vrstom poteškoće, a najčešće je to finansijska oskudica. Međutim, ljudi koji žive u domaćinstvima koja se suočavaju samo sa finansijskom oskudicom imaju iste šanse da budu korisnici programa socijalne pomoći kao i oni koji žive u domaćinstvima koja nemaju nikakvih poteškoća. Ljudi u domaćinstvima koja imaju višestruke poteškoće, posebno one koje se odnose na nizak intenzitet rada i materijalnu oskudicu, imaju najveće šanse da budu korisnici socijalne pomoći. Ipak, posmatrajući sve vrste poteškoća, značajan broj ljudi ne koristi nijednu vrstu socijalne pomoći (grafikon 3.6).

²² Stanovništvo koje živi u ruralnim oblastima često poseduje više zemljišta nego što je predviđeno gornjom granicom za naknade za koje se proverava imovina; iz sentimentalnih ili drugih razloga, neki ne žele da dozvole upis hipoteke, što je zahtev za sticanje prava na NSP.

²³ U riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, skraćeno AROPE, odgovara zbiru osoba koje žive ili **1) u riziku od siromaštva:** sa ekvivalentnim raspoloživim dohotkom (nakon socijalnog transfera) ispod praga rizika od siromaštva, koji je postavljen na 60% nacionalne medijane ekvivalentnih raspoloživih prihoda (nakon socijalnih transfera), i/ili **2) u stanju teške materijalne deprivacije:** materijalna deprivacija se odnosi na stanje ekonomskih poteškoća i definiše se kao nemogućnost (a ne izbor) da se podmiri neplanirani troškovi, da se plati nedelju dana odmora van kuće jednom godišnje, da se obezbede meso, piletina ili riba svaki drugi dan, da se adekvatno greje stan, da se nabave trajna dobra što su veš-mašina, kolor-televizor, telefon ili kola, da se podmiri kašnjenja u plaćanju (hipoteke ili stanarine, računa za komunalne usluge, više rata ili kreditnih otplata); stopa teške materijalne deprivacije definiše se kao nemogućnost da se priušte bar četiri od gore navedenih stavki, i/ili **3) u domaćinstvu sa veoma niskim radnim intenzitetom:** pokazatelj da je neko izložen veoma niskom radnom intenzitetu u domaćinstvu definiše se kao broj lica u domaćinstvu u kome su članovi radnog uzrasta radili manje od 20 procenata ukupnog mogućeg vremena tokom prethodnih 12 meseci.

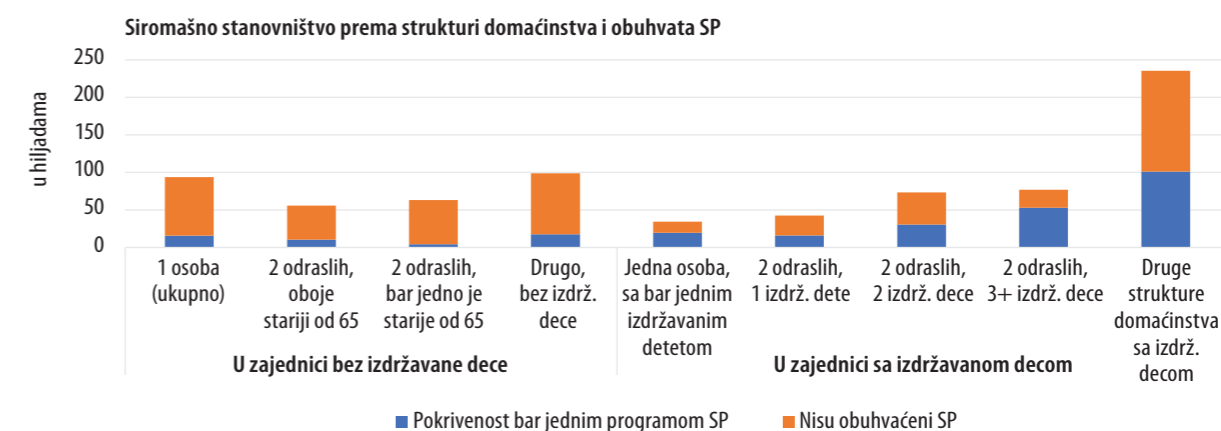
Grafikon 3.6. Stanovništvo prema poteškoćama sa kojima se suočava i pokrivenost programima socijalne pomoći



Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019.

Značajan jaz u opsegu ostaje među siromašnima, čak i između grupa kojima država daje prioritet, a u zavisnosti od sastava domaćinstva pokrivenost programima socijalne pomoći gotovo da ne postoji. Obuhvat programima socijalne pomoći među porodicama sa decom je veći – posebno u domaćinstvima sa dve odrasle osobe – u odnosu na domaćinstva bez dece (grafikon 3.7).²⁴ To odražava posvećenost Vlade pružanju podrške porodicama sa decom. Ipak, čak i u ovoj grupi više od polovine ljudi koji živi u siromašnim porodicama ne prima nikakve naknade. S druge strane, siromašni koji žive u domaćinstvima bez dece su najmanje obuhvaćeni bilo kojim programom socijalne pomoći, uključujući i porodice sa starijim članovima. Ako se u obzir uzme starenje stanovništva, pružanje podrške ovim siromašnim porodicama moglo bi predstavljati sve veći izazov.

Grafikon 3.7. Stanovništvo razvrstano prema strukturi domaćinstva i obuhvatu programom socijalne pomoći



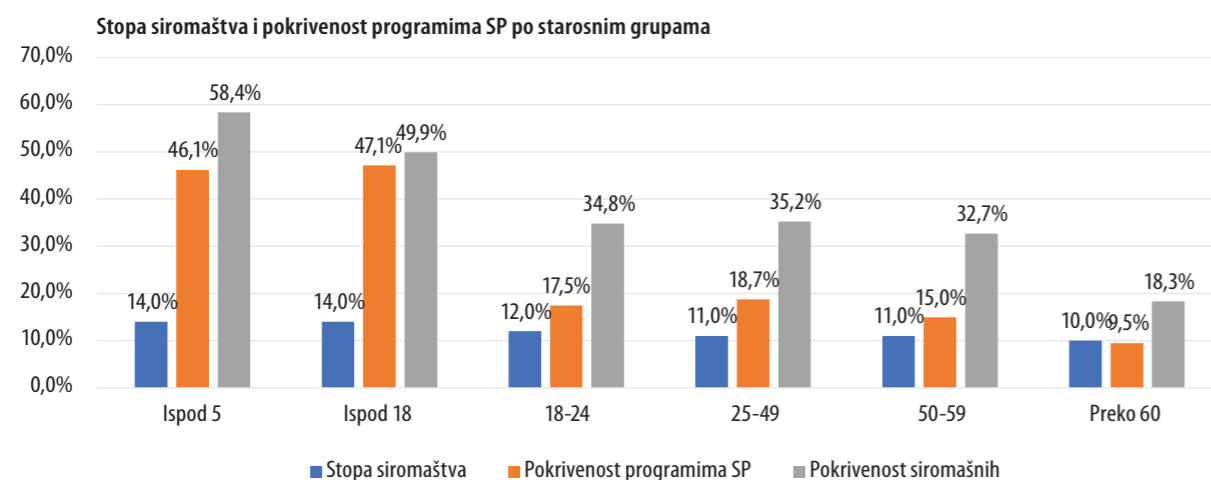
Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019.

²⁴ Domaćinstva sa više od tri odrasle osobe sa decom su, međutim, najčešće među siromašnima i među korisnicima, usprkos tome što je stopa obuhvata niska.

Veća je verovatnoća da će programima socijalne pomoći biti obuhvaćena siromašna domaćinstva sa decom nego domaćinstva bez izdržavane dece. Glavnu naknadu predstavlja dečiji dodatak, a potom i NSP (što je posebno izraženo u slučaju domaćinstava sa jednom odraslom osobom). Veća je verovatnoća da će jednokratnu novčanu pomoć dobiti domaćinstva sa jednom odraslom osobom i bar jednim izdržavanim detetom. Među porodicama sa jednom odraslom osobom i decom, 78 procenata čine domaćinstva koja vode žene, od kojih je 26 procenata siromašno (u poređenju sa samo 13 procenata domaćinstava koja vode muškarci). Ipak, 63 procenta siromašnih domaćinstava u kojima je žena glava kuće prima neki program socijalne pomoći, dok je to slučaj u samo 17 procenata domaćinstava koja vode muškarci. Nasuprot tome, većina siromašnih domaćinstava bez izdržavane dece obuhvaćena je programom NSP. Isto važi za domaćinstva sa jednom odraslom osobom i bar jednim detetom. Manja je verovatnoća da će korisnici NSP biti siromašna domaćinstva sa više od jedne odrasle osobe i izdržavanom decom, s obzirom na to da su pokrivena drugim programima.

Kada se uzmu u obzir deca kao grupa kojoj Vlada daje prioritet, programi socijalne pomoći i dalje ne uspevaju da pokriju siromašne. Stope siromaštva dece i adolescenata su više nego kod odraslih i starijih (grafikon 3.8) i to je razlog da ova grupa stanovništva dobije prioritet u smislu socijalne pomoći. S obzirom na akcenat koji se stavlja na decu i porodice u strukturi programa socijalne pomoći, ne iznenađuje to što je obuhvat dece znatno veći od obuhvata odraslih i starijih, sa skoro polovinom dece mlađe od 18 godine koja žive u domaćinstvima koja primaju bar jedan program socijalne pomoći. Međutim, ova veća stopa pokrivenosti nije dovoljna da obuhvati svu siromašnu decu – u suštini, preko 50 procenata siromašne dece živi u domaćinstvima koja ne primaju transfere. Teško je utvrditi razlog za tako slab obuhvat, ali on ukazuje na jaz u posvećenosti države rešavanju problema siromaštva dece.

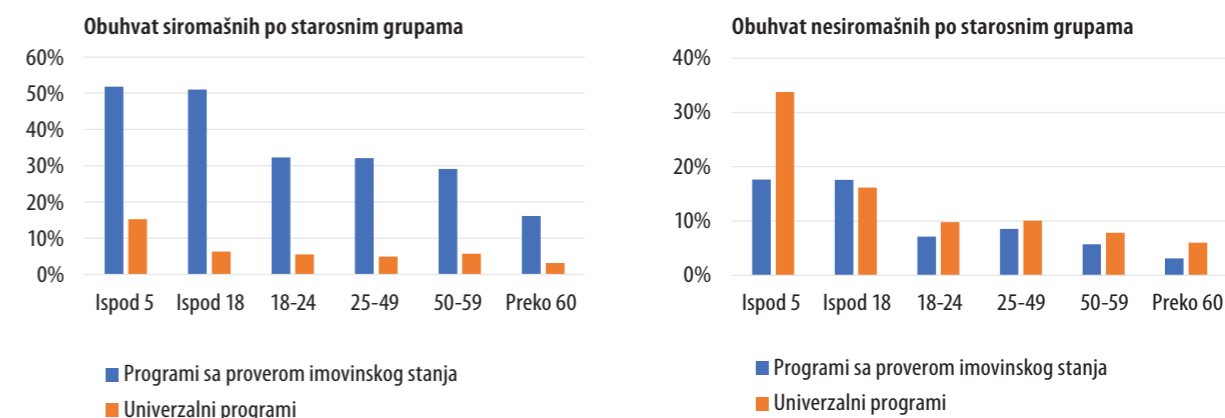
Grafikon 3.8. Stopa siromaštva i obuhvat bar jednim programom socijalne pomoći, po starosnim grupama



Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019.

Važno je naglasiti da je obuhvat kategorijskim programima socijalne pomoći u svim starosnim grupama niži među siromašnima nego među onima koji nisu siromašni, što ukazuje na to da siromašno stanovništvo nema jednaku korist od ovih ulaganja. Kao što se očekivalo, obuhvat programima sa imovinskim cenzusom je veći među siromašnom populacijom u svim starosnim grupama, a posebno je izražen među decom u siromašnim domaćinstvima. Mali je broj stanovnika koji nisu siromašni, a koji primaju jedan od navedenih programa, ali je udeo znatno niži nego među siromašnima, što ukazuje na činjenicu da su ti programi dobro usmereni na siromašne. Nasuprot tome, udeo onih koji su korisnici kategorijskih programa gotovo je dvostruko veći među onima koji nisu siromašni nego među siromašnima. Konkretno, 34 procenta siromašne dece mlađe od 5 godina živi u domaćinstvu koje prima naknade iz kategorijskih programa, a samo 15 procenata siromašne dece tog uzrasta živi u domaćinstvu koje ima koristi od tih programa. Ovo naglašava važnost aktivnog uključivanja siromašnih pojedinaca u kategorijske programe.

Grafikon 3.9. Pokrivenost siromašnih i onih koji nisu siromašni programima socijalne pomoći sa imovinskim cenzusom i kategorijskim programima, po starosnim grupama



Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019.

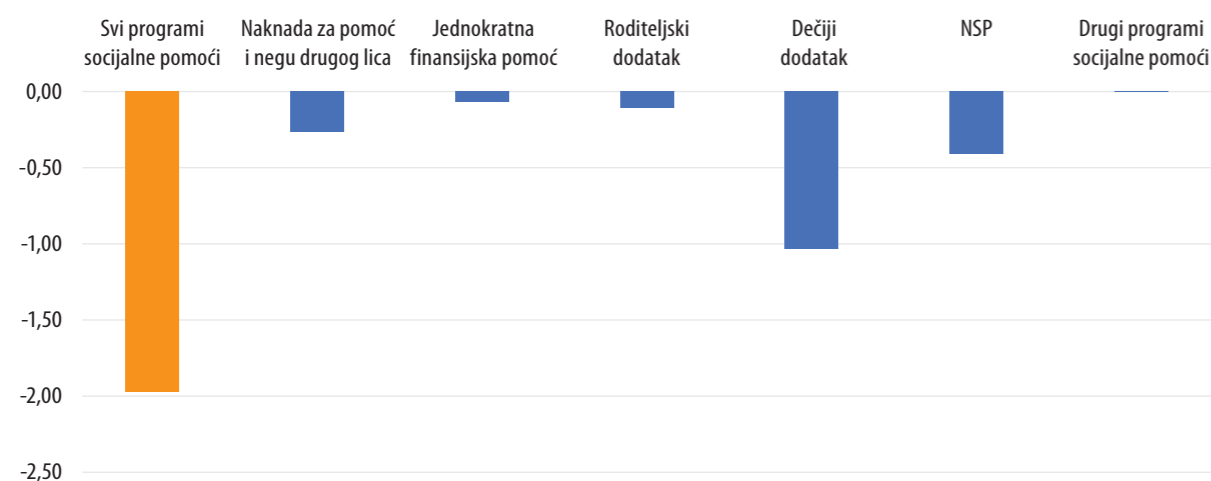
Uprkos boljem targetiranju, pokrivenost programima socijalne pomoći i dalje je na niskom nivou, uz različitu geografsku pokrivenost i razlike po grupama, čak i kod onih koje se smatraju prioritarnim. Analiza ankete SILC 2019 pokazuje da je ukupna pokrivenost i dalje niska, iako sada postoji veća verovatnoća da će programi socijalne pomoći biti obezbeđeni i siromašnim domaćinstvima nego što je to bio slučaj 2014. godine. Obuhvat programima socijalne pomoći u zemlji nije dovoljan, ali se čini da je taj nedostatak izraženiji u ruralnim područjima nego u urbanim sredinama, kao i kod domaćinstava sa različitim kombinacijama poteškoća. Važno je napomenuti da je jaz u pogledu obuhvata očigledan čak i u grupi kojoj je vlada nastojala da da prioritet – među porodicama sa decom. Ovo sugeriše da trenutni nivoi potrošnje za socijalnu pomoć u Srbiji ne omogućavaju svim korisnicima koji ispunjavaju uslove da dobiju podršku, čime se podriva efikasnost sektora.



3.2. EFIKASNOST PROGRAMA SOCIJALNE POMOĆI

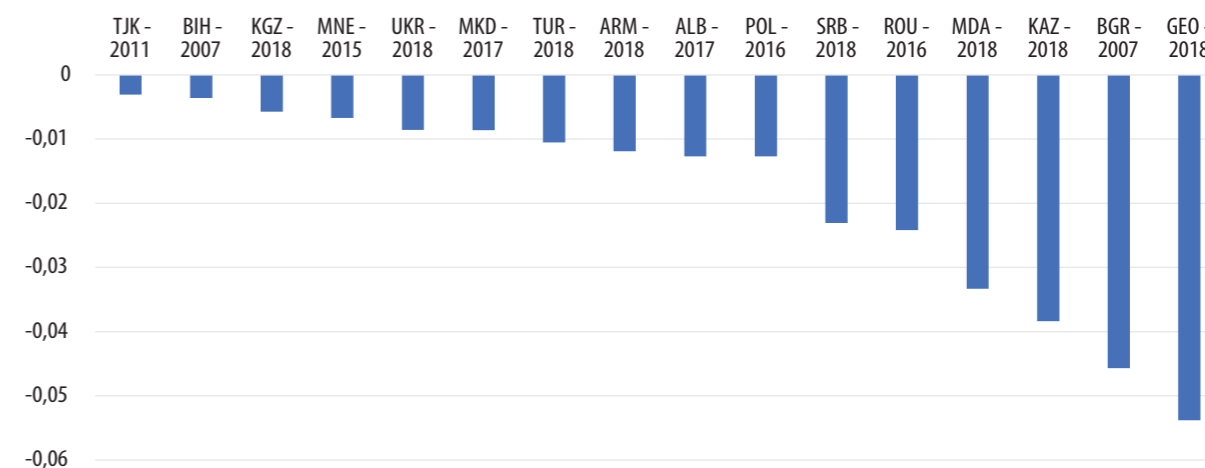
Među programima socijalne pomoći, najveći pokretač smanjenja siromaštva u Srbiji usmeren na siromašne jeste dečiji dodatak, a za njim sledi NSP. Na osnovu analize koja koristi nacionalnu liniju siromaštva, procenjuje se da rashodi za socijalnu pomoć u Srbiji smanjuju stopu siromaštva za 1,98 procentnih poena, kao što je prikazano na grafikonu 3.10. Među programima socijalne pomoći, najveći uticaj na siromaštvo imaju programi koji ciljaju siromašne, tj. dečiji dodatak i NSP, dok kategorijski programi imaju znatno manji uticaj. Grafikon 3.11 prikazuje uticaj davanja na socijalnu pomoć za siromašne (na osnovu međunarodne linije siromaštva od 5,5 USD dnevno) u različitim zemljama u regionu Evrope i Centralne Azije (ECA). Iako Srbija postiže bolje efekte od mnogih drugih zemalja u regionu, obim uticaja socijalne pomoći na smanjenje siromaštva zaostaje za uticajem koji je postignut u Rumuniji, Moldaviji, Kazahstanu, Bugarskoj i Gruziji. U pogledu isplativosti, udeo ukupnog budžeta programa socijalne pomoći u Srbiji usmeren na smanjenje jaza premašuje 40 procenata. Dečiji dodatak i NSP su najisplativiji programi, sa preko 70 procenata transfera koji su usmereni na smanjenje jaza u pogledu siromaštva, što je više od regionalnog proseka u regionu ECA za programe socijalne pomoći u krajnjoj nuždi koji iznosi 40 procenata.

Grafikon 3.10. Uticaj odabranih programa socijalne pomoći na smanjenje siromaštva



Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019.

Grafikon 3.11. Uticaj davanja za socijalnu pomoć na smanjenje siromaštva, po zemljama, podaci za poslednju raspoloživu godinu



Izvor: SPEED (Baza podataka o rashodima za socijalnu zaštitu i evaluaciji), 2020, baza podataka, Vašington, Svetska banka

Slabiji uticaj programa socijalne pomoći na siromaštvo u Srbiji uzrokovan je slabim obuhvatom siromašnih, nastavlja se uprkos poboljšanom targetiranju i sugerise da su programi trenutno tako koncipirani da ne uspeju da obuhvate veći broj siromašnih domaćinstava. Direktni uticaj programa socijalne pomoći na siromaštvo u velikoj meri zavisi od obuhvata i preciznosti targetiranja, kao i od vrednosti transfera, o čemu će biti reč u narednom paragrafu. Analiza prikazana u prethodnim paragrafima pokazala je da se targetiranje socijalne pomoći u Srbiji tokom vremena poboljšalo i da je veliki deo davanja usmeren na siromašnu populaciju. Međutim, jaz u obuhvatu i dalje postoji među siromašnim stanovništvom i u različitim strukturama domaćinstava, što je delimično rezultat restriktivnih kriterijuma za ostvarivanje prava²⁵ usmerenih na siromašne, koji nisu revidirani duže od jedne decenije. Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine, svako domaćinstvo treba da ispuni određene kriterijume za ostvarivanje prava u smislu nivoa prihoda, imovine i radnog statusa. Pored kriterijuma koji se odnose na primanja, postoje i kriterijumi – poput veličine stambenog prostora, posedovanja zemlje, posedovanja bankovnih računa ili druge imovine, kao i prijava nezaposlenosti – kojima se dodatno ograničava pristup programu, a time i obuhvat programom. Slično NSP, kriterijumi za ostvarivanje prava na dečiji dodatak zasnivaju se na proveri primanja i imovine.²⁶ Maksimalna visina prihoda od 9.272 dinara²⁷ po članu porodice je neznatno veća u poređenju sa NSP, a iznos naknade je fiksna po detetu²⁸ i ne varira u zavisnosti od primanja. Dodatni problem predstavlja stalno smanjenje broja korisnika programa usmerenih na siromaštvo, posebno dečijeg dodatka, tokom poslednjih godina. Pored toga, analiza pokazuje da struktura NSP može biti destimulativna za rad kada je reč o radno sposobnim korisnicima NSP.²⁹

²⁵ Gornji limiti za NSP i maksimalni nivoi naknada usklađuju se dva puta godišnje kako bi se pratio rast potrošačkih cena.

²⁶ Gornja granica primanja za dobijanje dečijeg dodatka je viša nego za NSP, a kvalifikacioni kriterijumi su slični, ali ne i identični.

²⁷ Odluka o nominalnom iznosu roditeljskog dodatka, fiksne naknade za kupovinu opreme za dete i dečijeg dodatka, kao i maksimalne zarade za korisnike dečijeg dodatka primenjuje se od 1. jula 2020. godine.

²⁸ U januaru 2021. godine dečiji dodatak po detetu iznosio je 3.084 dinara, dečiji dodatak za dete samohranih roditelja ili dete iz hraniteljskih porodica iznosio je 4.009 dinara, dečiji dodatak za dete sa invaliditetom bio je 4.626 dinara, dok je uvećani dečiji dodatak (do maksimalnog uvećanja od 80 procenata) iznosio 5.551 dinara.

²⁹ Struktura NSP koja može destimulisati rad detaljno je analizirana u sledećim izveštajima Svetske banke: Aktivacija i pametne zaštitne mreže u Srbiji: ograničenja po pitanju profila korisnika, strukture naknade i institucionalnih kapaciteta, 2013; Funkcionalna analiza socijalne zaštite (socijalne pomoći), 2018.



Najveći deo korisnika socijalne pomoći prima samo jednu naknadu, a veoma mali broj korisnika prima više od jednog transfera, što znači da nema mnogo preklapanja između programa. Mi pratimo obim preklapanja korisnika socijalne pomoći zato što propisi dozvoljavaju takva preklapanja kako bi se ostvarili ciljevi politika. U daljem tekstu razmatra se vrednost transfera socijalne pomoći koje domaćinstva-korisnici dobijaju. Kao prvi korak u analizi, tabela 1 prikazuje meru u kojoj korisnici programa socijalne pomoći primaju pomoć od jednog ili više programa, s obzirom na to da postoji preklapanje u smislu kvalifikacija i dobijanja pomoći, što je važno za procenu ukupnog iznosa koji domaćinstva-korisnici primaju. Kao što se iz tabele može videti, velika većina domaćinstava-korisnika programa socijalne pomoći (76,8 procenata) dobija pomoć samo od jednog programa. Procenjuje se da 19,5 procenata korisnika prima pomoć od dva programa socijalne pomoći. Na osnovu navedenog, u tabeli 2 u nastavku prikazan je prosečni iznos koji domaćinstva prijavljuju da primaju od svakog pojedinačnog programa socijalne pomoći, u skladu sa anketom SILC 2019,³⁰ razvrstano prema strukturi domaćinstava. Ako posmatramo domaćinstva bez dece, prosečni iznos koji domaćinstva-korisnici prijavljuju da primaju na ime naknade za pomoć i negu drugog lica je dosledno veći od primanja koja navode domaćinstva-korisnici NSP.³¹ Domaćinstva sa izdržavanom decom prijavljuju da dobijaju široki spektar naknada, pri čemu najveću vrednost u proseku primaju domaćinstva koja su korisnici naknade zarade, a za njima slede domaćinstva koja primaju naknadu za pomoć i negu drugog lica. Tabela 3 prikazuje prosečnu vrednost naknada socijalne pomoći koju dobijaju domaćinstva samo u najsiromašnijem kvintilu, što govori da je malo domaćinstava koja navode da dobijaju različite vrste naknada, pri čemu postoji značajan pad u prijemu naknade zarade. Međutim, s obzirom na to da je struktura naknada verovatno standardizovana, prosečna vrednost transfera ne varira značajno u zavisnosti od tipa domaćinstva u najnižem kvintilu niti u populaciji.

Tabela 1. Raspodela broja naknada koje domaćinstva primaju u ukupnoj populaciji i među korisnicima

	Procenat stanovništva	Procenat korisnika
Broj korisnika	82,2%	
Samo jedna naknada	13,7%	76,8%
2 naknade	3,5%	19,5%
3 naknade	0,6%	3,5%
5 naknada	0,03%	0,2%

Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019.

³⁰ Linija siromaštva iznosila je 2018. godine 12.286,00 (referentna godina za anketu SILC 2019).

³¹ Korisnici NSP imaju pravo i na druge naknade (u zavisnosti od lokalne samouprave, npr. umanjenje komunalnih računa, naknada za električnu energiju za energetske ugrožene kupce, besplatan obrok u narodnoj kuhinji, stipendije, besplatan obrok u školi, naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi, jednokratna pomoć, besplatni prevoz itd.) koje nisu obuhvaćene studijom te nisu navedene ni u ovoj tabeli. Zbog toga ova analiza može potceniti ukupan iznos naknada koje primaju korisnici NSP.



Tabela 2: Prosečan iznos naknade prema tipu domaćinstva (svi korisnici), u dinarima

Svi korisnici	Struktura domaćinstva	Ukupno – socijalna pomoć	Roditeljski dodatak	Dečiji dodatak	Naknada za pomoć i negu drugog lica	NSP	Jednokratna socijalna pomoć	Naknada zarade	Drugi programi socijalne pomoći
Korisnici koji žive u domaćinstvu bez izdržavane dece	1 osoba (ukupno)	7.709			13.715	6.704	679		3.651
	2 odrasle osobe (obe starije od 65)	7.580			14.468	5.702	1.251		5.504
	2 odrasle osobe (bar jedna starija od 65)	11.416			13.637	6.444	1.683		10.000
Korisnici koji žive u domaćinstvu sa izdržavanom decom	Druge strukture domaćinstva bez izdržavane dece	19.246		1.000	19.074	7.316	600		2.798
	Jedna osoba, bar 1 izdržavano dete	9.125	4.000	4.999		8.371	2.833	6.250	1.083
	2 odrasle osobe, 1 izdržavano dete	11.140	6.847	3.199	21.582	7.346	3.661	26.212	
	2 odrasle osobe, 2 izdržavana deteta	11.988	6.229	4.784	28.000	10.704		19.949	
Korisnici koji žive u domaćinstvu sa izdržavanom decom	2 odrasle osobe, troje i više izdržavane dece	13.710	11.899	7.806		10.662	417	17.267	20.833
	Druge strukture domaćinstva sa izdržavanom decom	11.539	6.900	5.339	16.648	10.398	1.265	22.831	5.542
Ukupno		11.893	7.161	5.418	16.553	7.939	1.608	21.458	4.897

Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019.

Tabela 3: Prosečna vrednost naknada po domaćinstvu prema strukturi domaćinstva (korisnici u prvom kvintilu)

Korisnici u prvom kvintilu	Struktura domaćinstva	Ukupno – socijalna pomoć	Roditeljski dodatak	Dečiji dodatak	Naknada za pomoć i negu drugog lica	NSP	Jednokratna socijalna pomoć	Naknada zarade	Drugi programi socijalne pomoći
Korisnici koji žive u domaćinstvu bez izdržavane dece	1 osoba (ukupno)	5.347				5.594	586		
	2 odrasle osobe (obe starijih od 65)	5.539				4.905	500		6.000
	2 odrasle osobe (bar jedna starija od 65)	7.398				7.398			
	Druge strukture domaćinstva bez izdržavane dece	10.645		1.000	13.148	6.366	500		
Korisnici koji žive u domaćinstvu sa izdržavanom decom	Jedna osoba, bar 1 izdržavano dete	12.125	4.000	5.024		8.170	2.833	6.250	1,083
	2 odrasle osobe, 1 izdržavano dete	5.586		2.900		7.848	6.667		
	2 odrasle osobe, 2 izdržavana deteta	9.655	5.000	5.055		10.748			
	2 odrasle osobe, troje i više izdržavane dece	15.488	14.527	7.591		10.662	417	16.667	
	Druge strukture domaćinstva sa izdržavanom decom	10.447	6.519	6.394	20.035	11.878	1.632	14.107	417
Ukupno		10.129	9.739	6.003	14.875	8.279	1.894	15.396	2.896

Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019.

Adekvatnost socijalne pomoći u Srbiji je među najvišim u regionu ECA; međutim, transferi koji dolaze od programa usmerenih na siromašne (NSP i dečijeg dodatka) iznose 20,3 odnosno 9,6 procenata apsolutne linije siromaštva. U poređenju sa drugim zemljama u regionu ECA, adekvatnost socijalne pomoći namenjene najsiromašnijem kvintilu u Srbiji je među najvišima, sa svim tran-

sferima socijalne pomoći koji predstavljaju 46 procenata primanja korisnika najsiromašnijeg kvintila. Iako ocena adekvatnosti omogućava poređenje zemalja, ona ne daje uvid u to da li su korisnici programa socijalne pomoći u stanju da zadovolje osnovne potrebe ili postignu minimum životnog standarda. Kada je reč o NSP, iznos naknade predstavlja razliku između administrativno definisanog praga primanja za jedinicu pomoći određene strukture (od jednog do šest članova), korišćenjem ekvivalentne skale, pri čemu taj prag iznosi 8.781 dinara (88,7 USD),³² i stvarnih primanja jedinice kojoj je potrebna pomoć (domaćinstvo ili porodica).³³ Ako uporedimo transfer od NSP i dečijeg dodatka *per capita* sa linijom siromaštva i minimalnom zaradom, možemo videti da u Srbiji za korisnike u najsiromašnijem kvintilu novčana socijalna pomoć iznosi 20,3 procenata apsolutne linije siromaštva³⁴, dok dečiji dodatak iznosi 9,6 procenata. Slično tome, novčana socijalna pomoć koju domaćinstva dobijaju iznosi nešto više od 33 procenta minimalne zarade, a dečiji dodatak 22,7 procenata. Ova analiza ukazuje na to da nedavne izmene ZFPPD nisu uspele adekvatno da reše problem obuhvata i adekvatnosti programa usmerenih na siromašne.

Tabela 4. Poređenje NSP i dečijeg dodatka sa referentnim vrednostima

	Vrednost	Prosečna vrednost transfera po domaćinstvu u anketi	Prosečna vrednost transfera per capita u anketi (B20) – među korisnicima
NSP			
Vrednost		7.939,50	2.498,26
Prosečni prihod per capita	82.510,25	9,62%	3,03%
Prosečni prihod per capita (B20)	6.200,58	128,04%	40,29%
Linija siromaštva (apsolutna)	12.286,00	64,62%	20,33%
Linija siromaštva (relativna)	16.615,00	47,79%	15,04%
Minimalna zarada	23.833,00	33,31%	10,48%
Dečiji dodatak			
Vrednost		5,418.12	1,179.62
Prosečan prihod per capita	82.510,25	6,57%	1,43%
Prosečan prihod per capita (B20)	6.200,58	87,38%	19,02%
Linija siromaštva (apsolutna)	12.286,00	44,10%	9,60%
Linija siromaštva (relativna)	16.615,00	32,61%	7,10%
Minimalna zarada	23.833,00	22,73%	4,95%

Izvor: Analiza autora na osnovu ankete SILC 2019 i zvanične statistike. Napomena: B20 predstavlja najnižih dvadeset procenata distribucije prihoda.

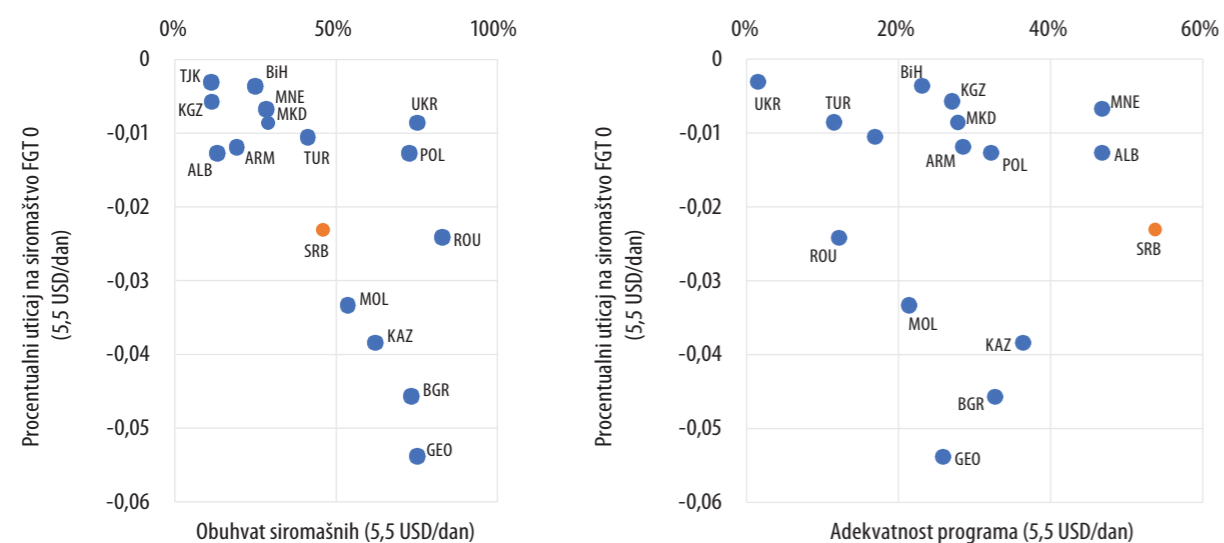
³² NSP za pojedince (nosioce prava) iznosi 8.781,00 dinara; za svakog sledećeg člana domaćinstva dobija se 4.391,00 dinara, a za maloletno dete 2.634,00 dinara, prema odluci Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koja je stupila na snagu 1. aprila 2021.

³³ Prag za NSP i maksimalni iznos naknade ažuriraju se dva puta godišnje sa rastom potrošačkih cena kako bi se pratilo rast potrošačkih cena.

³⁴ Linija siromaštva iznosila je 12.286,00 2018. godine (referentna godina za anketu SILC 2019).

Zemlje sa visokom stopom pokrivenosti ostvaruju veći uticaj na siromaštvo, ali je važna i adekvatnost programa usmerenih na siromaštvo i nju treba unapređivati. Grafikon 3.12 razmatra obuhvat i adekvatnost programa socijalne pomoći i njihov uticaj na stopu siromaštva u odabranim zemljama regiona Evrope i Centralne Azije na osnovu poslednjih dostupnih podataka. Ti podaci ilustruju kako uticaj ovih programa na siromašne raste sa rastom obuhvata. Analiza sugerise da se koristi od uticaja na siromašne u Srbiji mogu postići širenjem obuhvata socijalne pomoći među siromašnim stanovništvom. Međutim, analiza ne uzima u obzir zemlje članice EU te zato nisu uzeta u obzir šira kretanja u naprednijim ekonomijama. Takođe, analiza ukazuje na to da postoji prostor za poboljšanje adekvatnosti programa usmerenih na siromašne.

Grafikon 3.12. Obuhvat i adekvatnost programa socijalne pomoći i njihov uticaj na siromaštvo



* Adekvatnost se obračunava kao prosečna vrednost transfera u odnosu na ukupno dobrostanje korisnika. Linija siromaštva od 5,50 USD na dan korišćena je kako bi se omogućilo međunarodno poređenje.

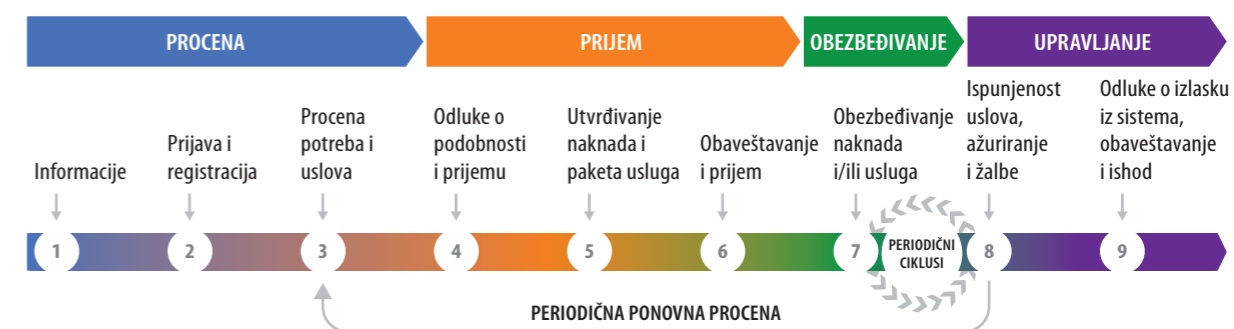
Izvor: SPEED (Baza podataka o izdancima i evaluaciji).

4 EFIKASNOST SISTEMA PRUŽANJA SOCIJALNE POMOĆI: STUDIJA SLUČAJA NSP

Prethodno poglavlje pokazuje da je obuhvat siromašnih programima socijalne pomoći nizak i čini se da, uprkos opredeljenju da sva domaćinstva koja ispunjavaju uslove dobiju pomoć, postoji značajan jaz u obuhvatu u ruralnim oblastima koji se odnosi na domaćinstva sa poteškoćama i na određene demografske grupe. Otuda se u ovom poglavlju razmatra delotvornost sistema socijalne zaštite u pružanju socijalne pomoći građanima. Konkretno, analiziramo na koji način se implemetira jedan od programa usmeren na siromašne (NSP) kako bismo razmotrili da li program obezbeđuje adekvatnu inkluziju siromašnih i da li ljudi imaju pristup tom programu kada su u stanju potrebe. Takođe se analizira da li NSP ispunjava potrebe targetirane populacije, da li je efikasan u obuhvatu siromašnih te da li sistem uspeva da pruži kvalitetne usluge: fokusiraćemo se na faze implementacije NSP, uključujući doseganje korisnika, prijem u sistem i registraciju, procenu potreba i uslova za ostvarivanje prava, isplatu naknada i pružanje usluga, kao i praćenje i upravljanje, uključujući i izlazak korisnika iz sistema, kao što je prikazano na grafikonu 4.1.³⁵

Analiza sistema implementacije NSP koja je data u daljem tekstu identifikovala je brojna ograničenja, od kojih je najproblematičnije opšti nedostatak administrativnih podataka ili procene sistema koji bi pružio uvid u funkcionisanje svake faze u lancu pružanja usluga. Takođe je primećeno da se procedure prijave za novčanu socijalnu pomoć nisu menjale u protekloj deceniji te su zastarele, a unapređenje informacionog sistema socijalne zaštite poslednjih godina nije uspelo da obuhvati i NSP. Izgleda da, na osnovu tih procedura, socijalni radnici i dalje imaju veliko diskreciono pravo u procesu donošenja odluka. U narednom periodu ISSZ bi trebalo dodatno razviti i proširiti kako bi, pored drugih programa, obuhvatio i NSP; procedure koje se odnose na NSP bi trebalo revidirati i ažurirati kako bi se obezbedilo da sistem bude transparentan, a procedure jednostavne da bi se olakšao pristup najsiromašnijem stanovništvu.

Grafikon 4.1. Faze u lancu implementacije programa socijalne zaštite



Izvor: Lindert i dr. (2020)

³⁵ Sledeće publikacije korišćene su kao smernice: Lindert, Kathy, Tina George Karippacheril, Inés Rodríguez Caillava, i Kenichi Nishikawa Chávez, eds. 2020. Priručnik o osnovama sistema pružanja socijalne zaštite, Vašington, Svetska banka. doi:10.1596/978-1-4648-1577-5.



4.1. DOSEZANJE KORISNIKA

Analiza Zakona o socijalnoj zaštiti³⁶ ukazuje na to da je faza doseganja korisnika u procesu pružanja NSP, iako važna, u velikoj meri zanemarena. Proces pružanja NSP u najvećem broju slučajeva počinje fazom prijema u sistem, odnosno fazom u kojoj se potencijalni korisnici obraćaju centrima za socijalni rad (na sopstvenu inicijativu) i podnose zahtev za dobijanje NSP. Do tog trenutka sistem je pasivan i podrazumeva da pojedinci i porodice koji žele da se prijave za određena davanja moraju da budu proaktivni i da se na sopstvenu inicijativu obrate relevantnom CSR i zatraže socijalnu pomoć.³⁷

Iako su u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti sva ugrožena lica korisnici socijalne zaštite, sistemi pružanja socijalne zaštite nisu osmišljeni u skladu s tim. Zakon o socijalnoj zaštiti priznaje pravo pojedinaca koji se suočavaju sa životnim teškoćama na novčana davanja socijalne zaštite i pravo korisnika socijalne zaštite da budu informisani o svim aspektima koji su značajni za utvrđivanje njihovih socijalnih potreba. Konkretno, u skladu sa članom 4. (Pravo na socijalnu zaštitu), „svaki pojedinac i porodica kojima je neophodna društvena pomoć i podrška radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljenje osnovnih životnih potreba imaju pravo na socijalnu zaštitu”. Pored toga, u članu 41. definisano je da je korisnik socijalne zaštite svaki pojedinac, odnosno porodica, „koji se suočavaju s preprekama u zadovoljavanju potreba, usled čega ne mogu da dostignu ili da održe kvalitet života ili koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba, a ne mogu da ih ostvare svojim radom, prihodom od imovine ili iz drugih izvora”. Ove zakonske definicije ostavljaju veliku slobodu za tumačenje i nije jasno na koji način se domaćinstva koja bi potencijalno mogla da zapadnu u teškoće kvalifikuju za pravo ili se ne kvalifikuju. Tačnije, u zakonskoj definiciji korisnika socijalne zaštite ostavljen je prostor za tumačenje koncepta korisnika kao „potencijalnih korisnika”, a definicija onih koji bi mogli da imaju pravo na novčana davanja u potpunosti nedostaje. Definicija korisnika socijalne zaštite³⁸ kao svih ugroženih pojedinaca odnosno porodica stvara zabunu, jer se u praksi isti taj termin koristi i za lica koja su ostvarila pravo na socijalnu pomoć odnosno usluge socijalne zaštite.³⁹ Slično tome, u članu 81. Zakona o socijalnoj zaštiti korisnici NSP definisani su kao pojedinci odnosno porodice koji ostvaruju prihod manji od najnižeg iznosa za ostvarivanje prava na NSP, što znači da su to lica koja imaju pravo na NSP (a ne stvarni primaoci NSP).

Te nejasnoće u pogledu definicije korisnika socijalne pomoći, a posebno korisnika NSP, na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti, negativno se odražavaju na fazu doseganja korisnika u procesu pružanja usluga socijalne zaštite. Pravo na informacije koje je predviđeno u članu 34. Zakona o socijalnoj zaštiti je osnovno pravo korisnika i podrazumeva da „korisnik ima pravo da u skladu sa svojim potrebama i sposobnostima bude informisan o svim podacima koji su značajni za utvrđivanje njegovih socijalnih potreba, kao i o tome kako te potrebe mogu biti zadovoljene”. Međutim, prema članu 1. Zakona, predmet⁴⁰ Zakona su „prava i obaveze korisnika socijalne zaštite”,⁴¹ a ne informisanje

³⁶ Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2011, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html.

³⁷ Zakon o socijalnoj karti koji je usvojen 17. februara 2021, a stupio je na snagu 1. marta 2022. godine, omogućuje povezanost različitih sektora (dečija, socijalna i boračka zaštita, NSZ, matična služba, Republički geodetski zavod, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, baza podataka Ministarstva unutrašnjih poslova, CSR), što može biti od pomoći u proaktivnijem doseganju potencijalnih korisnika.

³⁸ Član 41. Zakona o socijalnoj zaštiti, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html.

³⁹ Analize koje je sproveo Republički zavod za socijalnu zaštitu dodatno komplikuju ovu terminološku zabunu. Iako podrazumevaju da su sva ugrožena lica korisnici socijalne zaštite i pozivaju se na relevantni član Zakona o socijalnoj zaštiti, podaci koje oni prezentuju obuhvataju samo lica koja su aktivno koristila neku od usluga ili novčana davanja dostupna u sistemu. Republički zavod za socijalnu zaštitu, Punoletni u sistemu socijalne zaštite, 2019, <http://www.zavodsz.gov.rs/media/2001/punoletni-u-sistemu-sz-2019.pdf>.

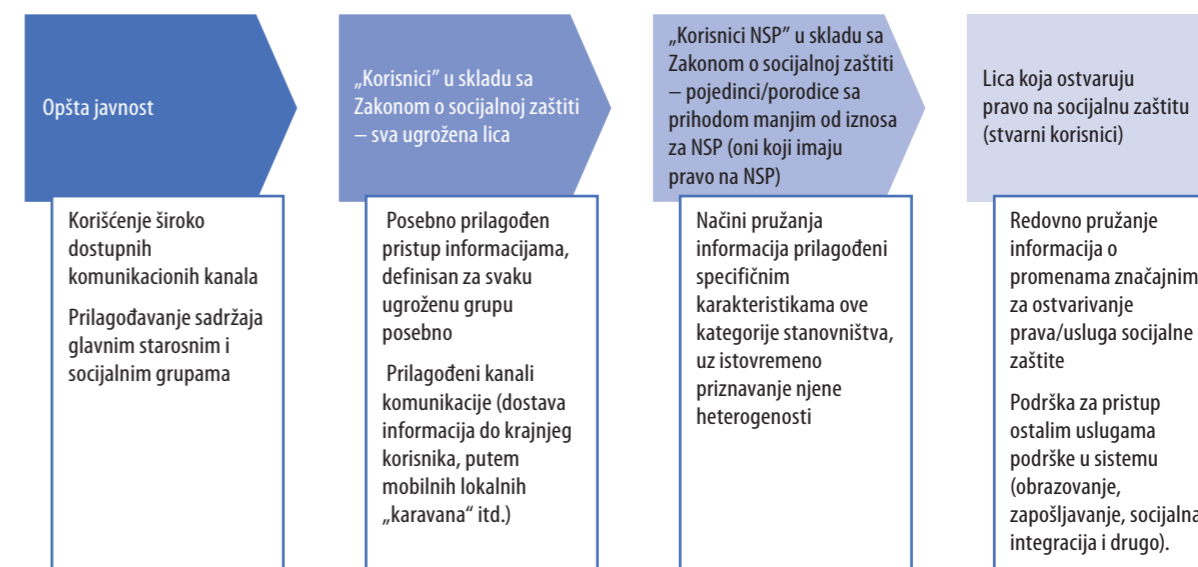
⁴⁰ Regulisanje delatnosti, ciljeva i načela socijalne zaštite, prava i usluga socijalne zaštite, postupaka za ostvarivanje prava u socijalnoj zaštiti, rada ustanova socijalne zaštite, podrške razvoju stručnih radnika u oblasti socijalne zaštite, finansiranja socijalne zaštite i drugo.

⁴¹ Član 1. Zakona o socijalnoj zaštiti, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html.



šire javnosti o pravima i uslugama u sistemu socijalne zaštite. Razjašnjenje zakonske definicije korisnika programa socijalne zaštite, i posebno korisnika NSP, omogućilo bi da se napravi razlika između aktivnosti informisanja šire javnosti o dostupnim novčanim davanjima socijalne zaštite, informisanja ugroženih lica i informisanja stvarnih korisnika usluga odnosno novčanih davanja na način koji je detaljno opisan na slici 4.2. to bi omogućilo i da se razjasni koje su institucije nadležne za razvoj i primenu strategija doseganja korisnika prilagođenih pojedinim ciljnim kategorijama.

Grafikon 4.2. Nivoi informacija koje se pružaju široj javnosti i potencijalnim korisnicima



Sistem socijalne zaštite u Srbiji nije osmišljen da na proaktivan način identifikuje potencijalne korisnike, već tako da pasivno odgovara na zahteve građana za dobijanje pomoći. Zakonom o socijalnoj zaštiti definisano je pravo korisnika da dobiju sve informacije koje su značajne za zadovoljenje njihovih socijalnih potreba. Članom 34. predviđeno je pravo na dobijanje informacija u skladu sa potrebama i mogućnostima korisnika. Zakon, takođe, predviđa pravo korisnika na uvid u svoj predmet. Analiza ove odredbe ukazuje na to da je primarna namera zakonodavca bila da obezbedi „pravo na informacije” za pojedince koji traže pomoć od sistema, što znači da je sistem osmišljen tako da reaguje, a ne tako da bude proaktivan. Prema tome, ova formulacija isključuje širu populaciju iz prava na informacije, budući da su ciljna grupa „korisnici”, odnosno ugroženi pojedinci/podrođice.

Iako je Zakonom o socijalnoj zaštiti propisana obaveza nadležnih ustanova socijalne zaštite da informišu građane o programima socijalne zaštite, podzakonski akti i pravilnici ne sadrže smernice i ne definišu jasne odgovornosti za njihovo sprovođenje. U skladu sa članom 32, MRZBSP i drugi organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave dužni su da „informišu javnost o socijalnoj zaštiti” u sredstvima javnog informisanja, kao i na druge načine. Međutim, Zakon je i dalje nejasan u pogledu toga na koji način i koliko često treba da se pružaju te informacije, kao i koje teme treba da budu obuhvaćene. Podzakonski akti ne sadrže informacije o načinima i učestalosti neophodnog informisanja. Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad (Pravilnik o CSR)⁴² u članu 5. predviđa obavezu centara da informišu javnost na teritoriji pripadajuće

⁴² Službeni glasnik RS, br. 59/2008, 37/2010, 39/2011, 1/2012 – drugi pravilnik, 1/2012 – drugi pravilnik, 51/2019 i 12/2020.



jedinice lokalne samouprave o svojim zakonskim obavezama i mandatu, kao i o dostupnim uslugama i programima „putem medija, javnih predavanja, prezentacija i drugim odgovarajućim kanalima”.

Iako je Zakonom zagarantovana fizička, geografska i ekonomska dostupnost socijalne pomoći, određene kategorije stanovništva i dalje se verovatno suočavaju sa preprekama u pristupu uslugama i davanjima. U skladu sa članom 33. Zakona o socijalnoj zaštiti, usluge socijalne zaštite „organizuju se na način koji obezbeđuje njihovu fizičku, geografsku i ekonomsku dostupnost, uz uvažavanje kulturoloških i drugih različitosti”. Član 39. Pravilnika o CSR (kojim je regulisana organizacija rada CSR u područnim jedinicama CSR)⁴³ te član 40. (Pristupačnost usluga)⁴⁴ predstavljaju pokušaje primene tog principa u praksi. Geografska dostupnost javnih objekata (uključujući objekte CSR) u Srbiji i dalje predstavlja značajan izazov. Centri za socijalni rad su organizovani na način koji obezbeđuje samo jednu tačku pristupa u jedinici lokalne samouprave – kancelariju centra za socijalni rad koja se obično nalazi u centru jedinice lokalne samouprave. Pošto područne jedinice mogu da se uspostavlja samo u izuzetnim okolnostima, u skladu sa odlukom direktora CSR, pojedincima koji žive u udaljenim delovima jedinice lokalne samouprave otežan je pristup socijalnim davanjima, a objekti CSR često su fizički nepristupačni osobama sa invaliditetom. Fizička dostupnost usluga CSR može delimično da objasni razlike u pogledu pristupa socijalnoj pomoći u ruralnim krajevima u odnosu na urbana područja. Osim toga, zahtev za NSP dostupan je samo na srpskom jeziku, a ne i na jezicima manjina, dok veb stranice najvećeg broja CSR nisu dostupne slepim i slabovidim osobama. Pristupačnost još uvek predstavlja izazov i za najugroženije porodice (MICS, 2019).⁴⁵

Međutim, nedostatak informacija onemogućava pristup davanjima socijalne pomoći i uslugama socijalne zaštite, odnosno njihovu dostupnost. Ni evidencije koje se vode u CSR ni javno dostupne evidencije MRZBSP i Zavoda za socijalnu zaštitu ne sadrže detaljne informacije i analize o preduzetim aktivnostima koje treba da obezbede dostupnost davanja i usluga socijalne zaštite. To još više otežava nedostatak informacija koje se prikupljaju u redovnim sistemima uprave i koje treba da omogućе praćenje tih procesa. Na primer, podnosioci zahteva za NSP ne pitaju se ni u jednoj fazi postupka podnošenja zahteva na koji način su saznali za program pomoći, pa samim tim CSR i MRZBSP nemaju povratne informacije o naporima da se obezbedi dostupnost. Slično tome, iako su službenici CSR obavezni da budu dostupni i „na dežurstvu”, na način definisan u članu 40. Pravilnika o CSR,⁴⁶ ne postoje informacije o broju korisnika NSP koji su dobili pomoć u tim okolnostima.⁴⁷

⁴³ U velikim i razuđenim opštinama postoji mogućnost uspostavljanja područne jedinice CSR-a kao zavisne organizacione jedinice CSR-a (primenljivo samo za velike i teritorijalno raseljene opštine).

⁴⁴ Da bi se obezbedio nesmetan pristup uslugama i „s obzirom na geografski položaj i prostorni raspored objekata ili udaljenost određenih naselja”, direktor CSR može da odobri trajno ili privremeno izmeštanje određenih delova organizacionih jedinica ili određenih nezavisnih službenika iz sedišta CSR. Kao što je precizirano u Pravilniku o CSR, dostupnost usluga CSR (član 8) obezbeđuje se kroz: i) koordinaciju aktivnosti sa drugim javnim organima, humanitarnim organizacijama, civilnim udruženjima i drugim organizacijama u lokalnoj zajednici; ii) pružanje informacija javnosti o programima, prednostima i uslugama koje pruža CSR, kao i drugim pravima i obavezama u skladu sa zakonom, putem medija, javnih predavanja, prezentacija, brošura i na druge načine; iii) postavljanje kontakt adrese i broja telefona CSR-a na odgovarajuća javna mesta i institucije u zajednici (zgrada lokalne samouprave, dom zdravlja, javna služba za zapošljavanje, lokalni mediji itd.); iv) uspostavljanje područnih kancelarija u udaljenim mestima; v) druge odgovarajuće načine.

⁴⁵ UNICEF Srbija, Anketa višestrukih pokazatelja (Multiple Indicator Cluster Survey), 2020, [https://www.unicef.org/serbia/media/16301/file/Serbia%20\(National%20and%20Roma%20Settlements\)%202019%20MICS%20Statistical%20Snapshots_English.pdf](https://www.unicef.org/serbia/media/16301/file/Serbia%20(National%20and%20Roma%20Settlements)%202019%20MICS%20Statistical%20Snapshots_English.pdf).

⁴⁶ Dežurstvo u stanju pripravnosti definisano je kao stanje stalne raspoloživosti i spremnosti službenika CSR da se odazovu pozivu svog neposrednog rukovodioca ili lica ovlašćenog da ih pozove da sprovedu hitnu intervenciju van redovnog radnog vremena i radnog mesta.

⁴⁷ Stanje ozbiljne materijalne uskraćenosti, koje je osnov za dobijanje NSP, nije izričito navedeno kao osnov za pokretanje hitne intervencije, iako pojedinci koji prime ovu vrstu intervencije takođe moraju da prođu procenu finansijskog stanja i NSP može da bude dodeljena u tom slučaju.



Okvir 4.1. Najbolje prakse u doseganje korisnika

Doseganje korisnika je prva faza u procesu pružanja svih oblika davanja i usluga i ima za cilj informisanje ciljne i šire populacije o programima kako bi se obezbedilo da stanovništvo ima svest o njima, da bude informisano o njima i u stanju da ih koristi te da dobija podsticaje da se uključi; širenje domašaja ima presudni značaj za utvrđivanje efikasnosti sistema pružanja socijalne zaštite u okviru svih programa socijalne zaštite. Doseganje korisnika može da se definiše kao „promišljeni napor da se dosegnu ciljne kategorije stanovništva i ugrožene grupe i da se one informišu o programima socijalne zaštite i sistemima pružanja socijalne zaštite na način na koji će moći to da razumeju kako bi se obezbedilo da imaju svest o njima, da budu informisane o njima, da budu u stanju da ih koriste te da dobiju podsticaje da se uključe”.⁴⁸ To podrazumeva pružanje jasnih informacija populaciji na jeziku koji može da razume o karakteristikama programa, procesima neophodnim za sprovođenje i osporavanje odluka, uslovima za sticanje prava, dostupnim pravima i odgovornostima korisnika, ali i ispravljanje netačnih informacija i zabuda koje postoje o programima. Takođe, to podrazumeva i omogućavanje potencijalnim korisnicima da se prijave za davanja koja su dostupna. Različite strategije uključuju poruke posebno osmišljene za ciljnu populaciju i one koji imaju uticaj i važnu ulogu u životu te populacije. Strategije širenja domašaja mogu i da se razlikuju na teritoriji jedne zemlje, u zavisnosti od konteksta, ciljeva i karakteristika ciljne populacije. Strategije širenja domašaja mogu da se podele u četiri kategorije: (1) direktni načini; (2) doseganje korisnika u zajednici; (3) širenje domašaja preko posrednika; (4) širenje domašaja putem informativnih kampanja i tehnologije. Na primer, pored toga što imaju jasnu veb stranicu sa informacijama i nekoliko centara za zapošljavanje, Bugarska, Estonija, Nemačka i Rumunija angažuju i mobilne timove koji kontaktiraju potencijalne korisnike nacionalne službe za zapošljavanje. Brazil angažuje socijalne radnike koji idu od vrata do vrata i identifikuju potencijalne korisnike u posebno ugroženim regionima, koji se utvrđuju na lokalnom nivou, ali u skladu sa smernicama centralne vlade, koja u okviru anketa ili popisa stanovništva identifikuje nedovoljno zastupljene oblasti. U okrugu Montgomeri (Merilend, SAD) Ministarstvo zdravlja i socijalnih službi kontaktiralo je verske institucije, dobrotvorne organizacije i druge fondacije kako bi preko tih organizacija informisalo siromašne porodice o socijalnoj pomoći i uslugama. Aktivno širenje domašaja je posebno važno za promovisanje uključivanja najugroženijih, „teško dostupnih” i marginalizovanih kategorija stanovništva. Na primer, neke kancelarije za zapošljavanje u Bugarskoj uspešno angažuju romske medijatore za širenje domašaja. Slični pristupi korišćeni su i u Slovačkoj (za Rome), Portugalu (za migrante) i Danskoj (za ostale etničke manjine).

4.2. PRIJEM U SISTEM I REGISTRACIJA

Faza prijema u sistem odnosno podnošenja zahteva podrazumeva nekoliko koraka: i) prijem podnesaka, telefonske pozive ili lični kontakt sa podnosiocem zahteva ili osobom koja je prijavila slučaj; ii) pružanje pomoći podnosiocima zahteva od strane stručnjaka CSR u pripremi odgovarajućih podnesaka; iii) procenu zahteva u momentu prijema u sistem; iv) pružanje neophodnih informacija podnosiocima zahteva; v) upućivanje drugim nadležnim organima ukoliko CSR nije nadležan; vi) otvaranje predmeta u CSR ukoliko je utvrđena nadležnost CSR. Ovi koraci rezimirani su u grafikonu 4.3, dok je svaki korak detaljno obrađen u narednom poglavlju.

⁴⁸ Lindert, Kathy, Tina George Karippacheril, Inés Rodríguez Caillava, i Kenichi Nishikawa Chávez, eds. 2020. Pregled osnova sistema pružanja socijalne zaštite. Vašington, DC: Svetska banka.



Grafikon 4.3. Faze prijema korisnika u sistem i registracije korisnika



Podnošenje zahteva i utvrđivanje podesnosti

Podnošenje zahteva podrazumeva svaki oblik formalnog obraćanja korisnika odnosno fizičkog ili pravnog lica centru za socijalni rad⁴⁹. U ovoj fazi specijalizovani službenik CSR („socijalni radnik nadležan za trijažu”) u zavisnosti od načina podnošenja zahteva preduzima sledeće korake:

- > ukoliko se prijava podnosi putem usmene izjave, službenik za prijem sprovodi standardizovani razgovor kako bi utvrdio status osobe i razlog za dolazak u CSR; na osnovu informacija dobijenih u toku razgovora i svih dostavljenih dokumenata, službenik za prijem popunjava obrazac za registraciju (sadržaj obrasca definisan je u Pravilniku o CSR i obrazac je sastavni deo Pravilnika);
- > ukoliko se zahtev podnosi poštom, faksom, elektronskom poštom ili u drugom pisanom obliku, službenik za prijem registruje prijem prijave, pregleda informacije sadržane u zahtevu i preduzima dalje korake u skladu sa tim.

Službenik za prijem zatim odlučuje da li je CSR nadležan za preduzimanje daljih koraka o slučaju (ukoliko nije, slučaj se upućuje drugim nadležnim institucijama, na primer ako se lice prijavi za dečiji dodatak ili roditeljski dodatak, upućuje se na službu dečije zaštite nadležnu za teritoriju jedinice lokalne samouprave). Ukoliko se smatra da je CSR nadležna institucija za dati slučaj, službenik za prijem prosleđuje zahtev šefu organizacione jedinice nadležne za preduzimanje daljih koraka za obradu podnetog zahteva. Svaki CSR ima posebnu organizacionu jedinicu (tzv. kancelarija za materijalna davanja, osnovana u okviru odeljenja za pravne poslove) koja je nadležna za obradu zahteva za NSP.

Ako službenik za prijem zaključi, nakon standardizovanog razgovora, da podnosilac zahteva ne ispunjava uslove za NSP, usmeno obaveštava podnosioca o toj odluci. Iako službenik za prijem mora da registruje sve zahteve (uključujući zahteve podnesene usmenim putem) tako što će evidentirati svaki primljeni zahtev, nije definisana procedura za vođenje evidencije o potencijalnim korisnicima NSP čiji zahtevi su odbijeni usmeno. Zbog tog previda MRZBSP nema dragocene informacije, između ostalog, o broju odbijenih korisnika, o razlozima odbijanja i o mogućim sezonskim trendovima odbijanja. Imajući u vidu da je značajan broj ispitanika na pitanje o razlozima zbog kojih nisu dobili NSP⁵⁰ odgovorio da im je rečeno da ne ispunjavaju kriterijume za ostvarivanje prava, MRZBSP bi trebalo da razmotri standardizaciju prikupljenih podataka o zahtevima odbijenim u fazi utvrđivanja da li je zahtev validan i da ih unese u obavezne obrasce izveštaja koje CSR dostavljaju MRZBSP.⁵¹ To bi Ministarstvu omogu-

⁴⁹ Podnošenje obrazaca odnosi se na zahteve, obrasce za automatsku obradu podataka, molbe, žalbe, inicijative i druga obaveštenja.

⁵⁰ UNICEF Serbia, 2020, Anкета višestrukih pokazatelja (Multiple Indicator Cluster Survey).

⁵¹ U nekim situacijama pojedinci obaveštavaju MRZBSP da ih je CSR informisao da ne ispunjavaju kriterijume za NSP; u takvim slučajevima MRZBSP ih uvek savetuje da zahtev za NSP podnesu centru za socijalni rad i obaveštava ih da su službenici u CSR u obavezi da evidentiraju takve zahteve i o njima odluče, kao i da bi trebalo da im se objasni procedura nakon što CSR donese odluku.

ćilo da bolje shvati razloge za odbijanje potencijalnih korisnika i preduzme korektivne mere, ukoliko su potrebne.

Pružanje informacija podnosiocima zahteva

Službenik za prijem dužan je da podnosiocu zahteva pruži sve neophodne informacije o nadležnosti CSR, o sprovedenom postupku, neophodnoj dokumentaciji, rokovima, o trajanju postupaka i o oblicima davanja odnosno usluga koje podnosilac zahteva može da dobije preko CSR. Ukoliko službenik proceni da CSR nije nadležna institucija, upućuje podnosioca zahteva na nadležnu instituciju, kao što je već navedeno. Međutim, ako podnosilac zahteva insistira da se prijava odnosno zahtev prihvati uprkos tome što mu je rečeno da CSR nije nadležna institucija, CSR je dužan da prihvati prijavu i izda odluku o odbijanju zahteva. Nema dostupnih podataka o tome na koji način se ova faza sprovodi u praksi ili koliko dugo traje.

Imajući u vidu veliki broj korisnika po službeniku centra za socijalni rad, verovatno je teško posvetiti dovoljno i kvalitetno vreme svakom pojedinačnom korisniku. Na jednog službenika CSR dolaze u proseku 442 korisnika,⁵² uz značajna lokalna odstupanja (Tabela 5). Broj korisnika u beogradskoj opštini Barajevo je četiri puta manji od proseka (107 korisnika po službeniku CSR), dok je u Beočinu (jedinica lokalne samouprave u Vojvodini) pet puta veći od proseka (čak 2131 korisnik po službeniku CSR).⁵³ Odnos broja stanovnika i broja stručnih radnika u CSR ukazuje na stepen opterećenja CSR. U proseku, jedan službenik CSR pokriva više od 4.000 stanovnika, opet uz značajna lokalna odstupanja. Taj odnos kreće se od 1.219 ljudi u Crnoj Travi do čak 16.327 u Beočinu.

Tabela 5. Broj predmeta po zaposlenom u CSR, Republika Srbija

	Broj korisnika socijalne zaštite po stručnom radniku u CSR	Broj ljudi po stručnom radniku u CSR
2016.	412	4.162
2017.	427	4.227
2018.	442	4.242

Izvor: DevInfo, Zavod za statistiku Republike Srbije

Pokretanje postupka

Postupci se pokreću⁵⁴ na zahtev ili po službenoj dužnosti (član 95. Pokretanje postupka). Zahtev za pokretanje postupka može podneti svako fizičko ili pravno lice (ne samo korisnik, tj. ugroženo lice

⁵² DevInfo, 2018, Zavod za statistiku Republike Srbije.

⁵³ DevInfo, 2018, Zavod za statistiku Republike Srbije.

⁵⁴ Kada je reč o pokretanju postupka, Pravilnik o CSR nije ažuriran i ostaje neusklađen sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, jer član 48. stav 4. izričito kaže da u upravnim poslovima u kojima je pokretanje i vođenje postupka podložno zahtevu stranke „CSR može pokrenuti i sprovesti postupak samo ako to zahteva stranka”. Važno je napomenuti da je Pravilnik o CSR usvojen 2008. godine, pre usvajanja važećeg Zakona o socijalnoj zaštiti (2011) te da su naknadne izmene i dopune Pravilnika uglavnom pokrivala druga pitanja, koja se ne odnose na usklađivanje sa odredbama kojima se reguliše novčana socijalna pomoć. Naime, iako je Pravilnik pretrpeo naknadne izmene i dopune u više navrata, pa i 2019. i 2020. godine, i dalje je u upotrebi zastareli termin „materijalno obezbeđenje”, koji se koristio pre sadašnjeg termina „novčana socijalna pomoć”. Pored toga, Pravilnik o CSR koristi i akronim MO kada je reč o NSP (što može dovesti do zabune – manje u stručnim krugovima, a sigurno više u široj zajednici koja može biti zainteresovana da podnese zahtev za dobijanje ove naknade). Stoga je preporuka za MRZBSP da treba ažurirati ovaj pravilnik.

u svoje ime i ime svoje porodice, već i drugo lice). Ako su kriterijumi za dodeljivanje NSP ispunjeni u trenutku prijave, pravo na NSP se dodeljuje od dana podnošenja prijave (dok se mesečne isplate izvršavaju na unapred definisani datum za sve korisnike, sa jednomesečnim zakašnjenjem u proseku).

Ako porodica želi da se prijavi za NSP, porodičnu prijavu podnosi jedan član porodice i ta osoba je određena kao nosilac prava. Prijava se sastoji od dva obrasca (sa oznakama NSP-Z i NSP-P). Prvi obrazac (NSP-Z) podnosi zahteva popunjava svojim ličnim podacima i podacima o ukupnom prihodu porodice, kao i podacima o stambenom statusu porodice i drugim relevantnim činjenicama, uključujući sve dokaze koje smatra relevantnim. Podnosilac zahteva takođe podnosi obrazac NSP-P „Podaci o članovima porodice koji dopunjuju zahtev za novčanu socijalnu pomoć”, koji sadrži lične podatke svih članova porodice.

Utvrđivanje prioriteta postupanja

Stručni radnik na prijemu dužan je da svaki podnesak proceni sa stanovišta prioriteta postupanja i ukoliko oceni da je potrebno neodložno postupanje, preduzima korake u skladu s tim. Prioriteti postupanja definisani su na sledeći način: i) neodložno – ako se utvrdi da je lice u visokom riziku, postupak procene započinje odmah, najkasnije u roku od 24 sata; ii) hitno – ako je lice u umerenom riziku, postupak procene započinje što pre, najkasnije u roku od tri dana; iii) redovno – u slučaju niskog rizika, postupak procene mora početi u roku od pet radnih dana. Međutim, kao što je slučaj i sa drugim koracima u lancu pružanja usluga, MRZBSP ne prikuplja redovno administrativne podatke o utvrđenim prioritetima, razlozima utvrđivanja određenog prioriteta, vremenu potrebnom da se predmet obradi i drugim aspektima pokretanja postupka za dobijanje novčane socijalne pomoći. Usled toga nije moguće proceniti, između ostalog, prioritete koji su dodeljeni predmetima niti vreme koje je potrebno za preduzimanje ovih radnji.

Procena potreba i uslovi

Po prijemu prijave za novčanu socijalnu pomoć, prijava se šalje kancelariji za materijalna davanja, tj. službenicima koji su stručni da procene potrebe i uslove. Opšti i posebni zahtevi predviđeni su članovima 82. i 83. Zakona o socijalnoj zaštiti, a u posebnoj Vladinoj uredbi⁵⁵ navode se vrste primanja i prihoda koje čine prosečan mesečni prihod pojedinca odnosno porodice, način utvrđivanja visine primanja i prihoda pojedinca odnosno porodice koji su od uticaja za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć te primanja i prihodi koji se ne uzimaju u obzir prilikom ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć. Spisak razmatranih primanja i prihoda o kojima CSR prikuplja dokaze (ukoliko postoje) prilično je opsežan i obuhvata 11 vrsta prihoda. Postoji 12 vrsta prihoda koji se ne uzimaju u obzir, kao što su jednokratna pomoć, dečiji dodatak, naknade za telesno oštećenje ili dugotrajne naknade za negu itd. Pored prihoda i primanja porodice, procena uzima u obzir i vlasništvo nad pokretnom i nepokretnom imovinom, kao i druge relevantne aspekte, što se posebno odnosi na radnu sposobnost podnosioca zahteva i članova porodice. Međutim, propisi ne definišu tačno na koji način vlasništvo nad navedenom imovinom utiče na sticanje prava te to potpada pod diskreciono pravo socijalnog radnika. Radna sposobnost je važna za utvrđivanje nivoa naknade (osnovni i uvećani iznos) i za trajanje naknade (devet meseci za korisnike koji su radno sposobni ili 12 meseci za one koji nisu radno sposobni). Za domaćinstva u kojima ima i radno sposobnih i radno nesposobnih članova pro-

⁵⁵ Uredba o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, Službeni glasnik RS, br. 36/2011.

cena uzima u obzir pretežnu radnu sposobnost članova domaćinstva, a od radno sposobnih članova domaćinstva koji primaju NSP traži se da se aktiviraju na tržištu rada (prijava kod NSZ i aktivno traženje posla ili učestvovanje u drugim aktivnostima u cilju povećanja zapošljivosti – prekvalifikacija/dokvalifikacija/obuke itd.). Zaposleni u CSR odlučuju da li se pokretna imovina podnosioca zahteva poput kola,⁵⁶ motora i sl. može koristiti u proizvodne ili komercijalne svrhe i da li može generisati prihod, kao i o iznosu potencijalnog prihoda. Takva praksa mogla bi da isključi podnosioca zahteva koji bi po svim ostalim kriterijumima imali pravo.⁵⁷

Pored toga:

- > najveći broj domaćinstava je isključen zbog posedovanja zemlje. Čini se da je višak zemlje možda najvažniji faktor niskog obuhvata novčanom socijalnom pomoći. Domaćinstva siromašna po prihodu poseduju više zemlje od granice koja je postavljena za NSP, ali se to zemljište iz različitih razloga ne može staviti u produktivnu upotrebu (loš kvalitet, udaljena lokacija, otežan pristup, npr. nepostojanje putne infrastrukture, nerešena pitanja vlasništva ili nasleđstva itd.). Kreatori politike treba da razmotre povećanje maksimalne granice vlasništva nad zemljištem ili da takvim domaćinstvima obezbede smanjeni iznos NSP;⁵⁸
- > službenici CSR imaju diskreciono pravo da procene nivo propuštene zarade domaćinstva⁵⁹ (koji se utvrđuje na osnovu mogućnosti radnog angažovanja pojedinca odnosno člana porodice, učestalosti radnog angažovanja i cene rada na slobodnom tržištu za određeni posao, kao i mogućnosti izdavanja u zakup nepokretne imovine). Procenjena zarada utiče na umanjenje iznosa NSP koji se dodeljuje ili, ukoliko se premašuje iznos NSP koji bi pojedinac odnosno porodica mogli potencijalno da dobiju, taj pojedinac odnosno porodica ne ispunjavaju uslove za NSP.

Na osnovu ove procene, uključujući i okolnosti koje sprečavaju pojedinca odnosno porodicu da generišu prihod, stručni radnik u CSR izdaje **Mišljenje i predlog (odjeljak u OBRASCU Nalazi i mišljenje, NSP–NM⁶⁰)**. Stručno mišljenje i predlog CSR obuhvata informacije o radno sposobnim i radno nesposobnim članovima porodice, ukupnim mesečnim prihodima domaćinstva, iznosu propuštene zarade/prihoda, broju radno sposobnih članova koji su spremni da rade, kao i o tome da li su podnosiocu zahteva i drugim članovima porodice potrebne druge usluge centra za socijalni rad ili mere zaštite u skladu sa Porodičnim zakonom. Mišljenje i predlog sadrže važne informacije koje se ne obrađuju elektronski i nisu obuhvaćene informacionim sistemom MRZBSP. Isto važi i za informacije sadržane u obrascu zahteva za NSP. Stoga nije moguće obaviti analizu odluka koje donose centri za socijalni rad niti analizu razloga za donošenje odluka. Kao što je već rečeno, ne postoje informacije:

- > o tome koliko je vremena potrebno centrima za socijalni rad da donesu odluku o pravu na NSP i u kojoj meri to vreme varira od centra do centra, odnosno koliko zavisi od obima rada zaposlenih u centrima;

⁵⁶ Procenu vrednosti vozila sprovode Auto-moto savez Srbije (AMSS) ili poreska uprava. Sudski veštak se takođe prihvata, za potrebe iznošenja dokaza u postupku.

⁵⁷ Grupa Svetska banka, 2017. Vertikalna funkcionalna analiza pružanja usluga u sektoru socijalne zaštite, rezime izveštaja.

⁵⁸ Petrović, M. Socijalna pomoć i aktivacija u Srbiji: u potrazi za inkluzivnim rešenjima. CLDS, Beograd, oktobar 2011.

⁵⁹ Prilikom utvrđivanja propuštene zarade, CSR je u obavezi da utvrdi da li su radno sposobni članovi porodice mogli biti radno angažovani ili postoji opravdani razlog zbog koga u periodu za koji se primanja utvrđuju nisu mogli da rade; u tu svrhu radno sposobni članovi domaćinstva moraju da podnesu i dokaz (otpusnu listu, izveštaj lekara specijaliste itd.). CSR je u obavezi da za svakog radno sposobnog člana domaćinstva navede poslove i broj dana u mesecu kada je on mogao da bude radno angažovan i da utvrdi minimalnu tržišnu cenu rada za određenu vrstu poslova.

⁶⁰ Vidi https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_obrascima_u_postupku_ostvarivanja_prava_na_novcanu.html.

- > o tome kako različiti faktori (podaci se prikupljaju, ali se ne registruju elektronski, kao što su izjave korisnika, terenske posete, kontrole na terenu, saslušanje svedoka) utiču na nalaze i mišljenja – ovo bi moglo da omogući utvrđivanje nivoa reagovanja ili proaktivnosti sistema, kao inputa koji doprinosi unapređenju faze doseganja korisnika;
- > o najčešćim razlozima za odbijanje zahteva i razlozima zašto veliki broj ispitanika iz istraživanja višestrukih pokazatelja (MICS) tvrđi da „zna da nema prava”,⁶¹ što bi moglo da dovede do izmena i dopuna zastarelih (ili previše restriktivnih) odredaba Zakona;
- > o faktorima koji sprečavaju članove porodice da generišu prihod (u faktore koji se prikupljaju ali se ne unose elektronski spadaju: bolest podnosioca zahteva, bolest člana porodice, ozbiljan porodični problem, smrt člana porodice);
- > o udelu korisnika NSP koji su istovremeno korisnici i neke druge usluge socijalne zaštite / naknade (veoma važno s obzirom na postojeću višestruku ranjivost i dugoročno siromaštvo koje se ne može uspešno rešiti bez ovih uvida).

4.3. UTVRĐIVANJE NAKNADA I PAKETA USLUGA

Pravnik u kancelariji za materijalna davanja procenjuje nalaze i mišljenje, uključujući predlog stručnjaka CSR i potpis i dokumentaciju prikupljenu u predmetu. Pravnik donosi odluku kojom utvrđuje da li podnosilac zahteva i članovi njegove porodice ispunjavaju uslove za NSP. U slučaju pozitivne odluke, u ovom trenutku utvrđuje se i visina naknade na koju imaju pravo. Iznos se izračunava kao razlika između cenzusa za NSP za razmatrani tip domaćinstva⁶² i ostvarenih prihoda. Takođe se utvrđuje trajanje naknade (devet meseci za radno sposobne korisnike ili neograničeno za korisnike koji nisu sposobni za rad). Pojedinci/podrođice koji se suočavaju sa određenim izazovima u ispunjavanju osnovnih potreba⁶³ imaju pravo na uvećani iznos NSP (20 procenata) na neograničeno vreme (član 85. Zakona).

Budući da osetljivost pojedinaca/podrođica katkada izlazi iz finansijskog okvira, njima osim NSP mogu zatrebati i druge usluge CSR (u slučaju porodičnih kriza itd.), pa u stručnim nalazima i mišljenjima centara za socijalni rad pravnici često predlažu dodatne mere koje će porodici možda biti potrebne. To su obično mere koje pruža CSR, pa se porodica upućuje na druge mere CSR ili mere zaštite prema porodičnom zakonu. Ako pojedinci/podrođice imaju potrebe za uslugama van nadležnosti CSR, stručnjak CSR ih upućuje na nadležnu instituciju.

Radno sposobni korisnici imaju posebna prava i obaveze propisane članom 86. Zakona o socijalnoj zaštiti, što se odnosi na obavezu da se prihvati posao koji nudi NSZ i učestvuje u aktivnostima usmerenim na povećanje njihove zapošljivosti. NSZ i CSR potpisuju protokol o saradnji na osnovu Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika NSP⁶⁴, kojom se reguliše razmena relevantnih informacija.⁶⁵

⁶¹ UNICEF Serbia, 2020, Anketna višestrukih pokazatelja (Multiple Indicator Cluster Survey)

⁶² Izračunava se na osnovu pondera (1 za podnosioca zahteva, 0,5 za odrasle i 0,3 za decu mlađu od 18 godina). Maksimalni broj članova porodice koji se može uzeti u obzir za potrebe naknade je šest.

⁶³ Pojedinci koji nisu radno sposobni, porodice čiji su svi članovi nesposobni za rad i porodice sa jednim roditeljem.

⁶⁴ Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane pomoći, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 112/2014.

⁶⁵ Važno je napomenuti da se prijave koje predaju pojedinci/podrođice kojima je potrebna samo podrška za prihode, tj. NSP, prosleđuju iz prijemne kancelarije u kancelariju za materijalna davanja, gde ih stručni i pravni službenik CSR procenjuju u pogledu uslova za ostvarivanje prava, kao što je gore navedeno. Savetnici na predmetu se ne dodeljuju za predmete ove vrste.

Ako podnosiocu zahteva za NSP i članovima njegove porodice zatreba i druga podrška CSR osim novčane podrške, predmetu se dodeljuje savetnik. „Savetnik” je stručnjak CSR kome je dodeljen određeni predmet i on određuje i koristi profesionalne i druge resurse CSR ili drugih institucija i organizacija u lokalnoj zajednici koji su neophodni za zadovoljavanje potreba i prevazilaženje izazova pojedinaca/podrođica. Time se osigurava sistemski pristup u odgovoru na potrebe korisnika, što podrazumeva ponudu širokog spektra usluga, od procene porodične situacije, pružanja saveta u određenim porodičnim krizama, podrške porodici, do nekoliko novčanih naknada poput NSP i drugih lokalnih naknada i naknada u naturi.

4.4. OBAVEŠTAVANJE I REGISTRACIJA NOVOG KORISNIKA

CSR donosi Odluku o zahtevu za NSP. Ako je odluka pozitivna, ona se šalje MRZBSP kao osnova za isplatu sredstava, jer se transferi NSP plaćaju iz nacionalnog budžeta preko MRZBSP. MRZBSP otvara namenski račun u Banci Poštanska štedionica za potrebe isplate korisniku NSP.

Podnosioci zahteva se obaveštavaju o odluci u pisanom obliku, dostavljanjem rešenja na kućnu adresu. Ako CSR donese negativnu odluku, ona se takođe dostavlja na kućnu adresu podnosioca zahteva u pisanom obliku. Podnosioci zahteva imaju pravo žalbe na odluku. Štaviše, ni Zakon o socijalnoj zaštiti ni Pravilnik o CSR ne određuju vremenski okvir u kojem podnosiocu zahteva treba dostaviti odluku o podnetim zahtevima za NSP. U ovim slučajevima primenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, koje preciziraju da je vremenski okvir za donošenje odluke o zahtevu (član 145) 30 dana od dana podnošenja kada je nadležni organ u mogućnosti da pribavi sve relevantne činjenice za samostalno donošenje odluke ili 60 dana kada odluka zahteva posebnu analizu radi utvrđivanja svih relevantnih činjenica.⁶⁶

4.5. PRUŽANJE NAKNADA I USLUGA

Isplata se vrši na unapred najavljene datume na račune korisnika koji se automatski otvaraju kao namenski računi za ovu svrhu. NSP se isplaćuje mesečno u dinarima, a podnosilac zahteva može lično podići iznos pomoći u pošti ili ekspozituri Banke Poštanska štedionica. Nije potrebno dodatno odobrenje korisnika za plaćanje na namenski račun. Ako su kriterijumi za dodeljivanje NSP ispunjeni u fazi podnošenja, pravo na NSP se dodeljuje od dana podnošenja zahteva, dok se isplate vrše nakon jednog meseca.⁶⁷ Čini se da ne postoji formalna komunikacija sa korisnicima o tome da li su izvršene isplate te je potrebno uvesti slanje SMS obaveštenja korisnicima na dan kada se izvrši uplata NSP.

Od korisnika se očekuje da sami podižu novac uplaćen na namenske račune. Ne postoji prilagođena procedura koja bi olakšala podizanje sredstava za korisnike koji nisu u mogućnosti da sami podižu sredstva (zbog invaliditeta, bolesti itd.). U ovim okolnostima je moguće dati ovlašćenje drugom licu da povlači novac ili imenovati privremenog staratelja za te konkretne slučajeve. Ako se novac ne podigne sa računa, sredstva se privremeno blokiraju i ostaju na račun. Banka Poštanska štedionica, u kojoj je otvoren namenski račun, zahteva od CSR instrukcije o tome šta raditi sa sredstvima koja nisu podignuta sa računa (da li novac pripada klijentu).

⁶⁶ Vidi <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-opstem-upravnom-postupku.html>.

⁶⁷ Na primer, isplata NSP za oktobar 2020. godine je izvršena 20. novembra 2020. godine (izvor: MRZBSP).



4.6. PONOVA PROCENA

Korisnici NSP sa neograničenim trajanjem podležu automatskoj ponovnoj proceni kriterijuma za ostvarivanje prava svake godine u maju (član 96. Zakona o socijalnoj zaštiti). Ovaj proces podrazumeva procenu prihoda korisnika u prethodna tri meseca. Nakon još jednog razgovora sa korisnikom, CSR donosi novu odluku o NSP samo ako su se promenile činjenice relevantne za kontinuirano pravo na naknadu i iznos novčane socijalne pomoći. U tom slučaju CSR podnosi zahtev za produženje Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Budući da radno sposobni korisnici imaju pravo na NSP sa ograničenim trajanjem, naknada se automatski ukida nakon devet meseci ako nisu zabeležene druge promene u njihovom statusu. Ponovna procena bavi se ispunjenošću zahteva u vezi sa radnom aktivacijom i zapošljavanjem. Ako su pristali da učestvuju u planu aktivacije (tokom procesa podnošenja zahteva za NSP), korisnici potpisuju sporazum o individualnom planu aktivacije⁶⁸ sa CSR. Sporazum definiše oblik aktivacije i obaveze korisnika. Na primer, ako je korisnik upućen na NSZ, on treba da se prijavi kod NSZ u roku od 15 dana i da ispuni obaveze u vezi sa svojim učešćem u određenim aktivnostima i trajanjem učešća koje definiše NSZ. Ako korisnik odbije da ispuni navedene obaveze, NSZ izveštava CSR o tome, a CSR donosi novu odluku kojom se iznos NSP smanjuje za 50 procenata u naredna tri meseca. Ako se neispunjenje obaveze ponovi, CSR u potpunosti suspenduje pravo radno sposobnog pojedinca na NSP. Ako je dotični korisnik član porodice, ukupan iznos naknade za porodicu umanjuje se za deo naknade koji pripada tom korisniku.

Okvir 4.2. Aktivacija korisnika novčane socijalne pomoći

Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći,⁶⁹ koja je usvojena 2014. godine, određuje oblike uključivanja/aktiviranja radno sposobnih korisnika NSP, kao što su učešće u formalnom i neformalnom obrazovanju, zapošljavanje, zdravstvene usluge i rad u zajednici. Aktivacija korisnika NSP takođe je propisana Zakonom o socijalnoj zaštiti. CSR zaključuje **individualni plan aktivacije** kao sporazum o saradnji sa korisnikom, u kome se preciziraju aktivnosti i obaveze korisnika i pruža mogućnost smanjenja ili ukidanja prava na NSP u slučaju neopravdanog neispunjenja obaveza.

Uredbom se ovlašćuje CSR da proceni treba li uključivati institucije nadležne za druge oblasti koje su van nadležnosti CSR (npr. zapošljavanje, obrazovanje itd.), a ako je to potrebno, CSR izdaje dokument o **upućivanju na mere socijalnog uključivanja**, pri čemu se korisnik novčane socijalne pomoći upućuje na odgovarajuću instituciju kroz pružanje integrisanih usluga.

Direktni efekti Uredbe usvojene 2014. godine mogu se pratiti u smislu broja radno sposobnih primalaca NSP koje je CSR uputio na NSZ za potrebe njihovog ponovnog uključivanja u tržište rada. Broj upućenih korisnika NSP kao udeo u ukupnom broju radno sposobnih korisnika NSP je zanemarljiv i nije zabeležena značajnija promena u tom trendu u trećoj, četvrtoj i petoj godini primene Uredbe (2016–2018). Naime, u tom periodu, u skladu sa nadležnošću propisanom Uredbom, CSR je Nacionalnoj službi za zapošljavanje u proseku upućivao samo jednog od hiljadu radno sposobnih korisnika NSP radi dodatne podrške u zapošljavanju.

Takođe je relevantno naglasiti da su, prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, radno sposobni korisnici NSP dužni da se registruju u NSZ i aktivno traže posao, a da je u NSZ po tom osnovu u proseku registrovano oko 6,1 odsto radno sposobnih korisnika NSP. NSZ je takođe dužna da pruža intenzivnu podršku korisnicima NSP. Radno sposobni korisnici NSP čine polovinu svih korisnika NSP. U cilju smanjenja broja radno sposobnih korisnika NSP i njihovog siromaštva, MRZBSP i CSR ulažu napore u pružanje podrške ovim korisnicima u saradnji sa NSZ, a sve kako bi se povećala njihova socijalna uključenost i kako bi se oni aktivirali u zapošljavanju.

⁶⁸ Vidi https://www.paragraf.rs/obraci/3536_ID.pdf.

⁶⁹ Uredbama o merama socijalne uključenosti korisnika novčane pomoći, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 112/14.



Tabela 6. Korisnici NSP na tržištu rada

	Korisnici NSP registrovani kod NSZ	Oni među njima koji imaju razvijen individualni plan zapošljavanja (kao aktivnost NSZ)	Primaoci NSP upućeni na NSZ kroz upućivanje na mere socijalne uključenosti	Udeo radno sposobnih primalaca NSP upućenih na NSZ kroz upućivanje na mere socijalne uključenosti u ukupnom broju primalaca osnovne NSP, ⁷⁰ %	Udeo primalaca NSP registrovanih u NSZ u ukupnom broju primalaca osnovne NSP, ⁷¹ %	Ukupan broj registrovanih nezaposlenih lica ⁷²
2016. ⁷³	14.438	9.156	270	0,14	7,3	700.947
2017. ⁷⁴	8.306	5.739	105	0,06	4,4	618.827
2018. ⁷⁵	11.753	8.563	162	0,09	6,7	552.513
2019. ⁷⁶	9.146	5.117	154	n/a	n/a	

Svi korisnici NSP dužni su da obaveste CSR o svakoj promeni koja se odnosi na dodeljenu naknadu u roku od 15 dana od nastanka promene. Promene koje se odnose na uslove za ostvarivanje prava i utvrđene obaveze uzimaju se u obzir od prvog dana sledećeg meseca ili od 15. dana u tekućem mesecu ako je promena nastala u prvoj polovini meseca (član 97. Zakona o socijalnoj zaštiti).

4.7. USKLAĐENOST, AŽURIRANJE I ŽALBE KORISNIKA

Podnosioci zahteva imaju pravo žalbe na odluku CSR. Drugostepeni organ je MRZBSP ili organ Autonomne pokrajine Vojvodina, ili Gradske uprave Beograda za lica koja se žale na odluke centara za socijalni rad koji se nalaze na njihovoj teritoriji. Protiv konačnih odluka koje su doneli ovi organi može se pokrenuti upravni postupak (član 103. Zakona o socijalnoj zaštiti). Za korisnike na bolničkom lečenju ili na izdržavanju kazne zatvora duže od mesec dana pravo miruje i ponovo se aktivira danom otpusta iz bolnice ili završetka zatvorske kazne (član 98. Zakona o socijalnoj zaštiti).

Ako je radno sposobnim korisnicima i dalje potrebna NSP nakon isteka perioda za koji im se dodeljuje ova vrsta podrške, mogu se ponovo prijaviti za nju. Uslov koji moraju da ispune je da ne mogu da primaju ovu naknadu duže od devet meseci u jednoj kalendarskoj godini (član 85). U slučaju hitne potrebe za podrškom prihodima, korisnik se upućuje na druge jednokratne pomoći u okviru nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

⁷⁰ Obračun urađen „restriktivno” samo na osnovu broja primalaca osnovne NSP (radno sposobnih).

⁷¹ Obračun urađen „restriktivno”, samo na osnovu broja primalaca osnovne NSP (radno sposobnih).

⁷² U decembru navedene godine.

⁷³ Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje 2016, http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/7/7780_izve_taj_o_radu_za_2016_godinu_2.pdf.

⁷⁴ Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje 2017, http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/9/9467_izvestaj_o_radu_i_xii_2017.pdf.

⁷⁵ Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje 2018, http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/12/12205_izvestaj_o_radu_nsz_za_2018.pdf.

⁷⁶ Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje 2019, http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/14/14387_izvestaj_o_radu_nsz_i_xii_2019_godine.pdf.



Postupak ponovne prijave je identičan sa prvobitnim postupkom prijave. Ne postoji pojednostavljen postupak za bivše korisnike za koje CSR već ima relevantne informacije u predmetu. Unos određenih podataka treba automatizovati, a postupak ubrzati (npr. u slučajevima kada dokazivanje nepromenljivih zdravstvenih činjenica za članove porodice nema smisla).

4.8. ODLUKA O PRESTANKU, OBAVEŠTENJA I ISHODI PREDMETA

Nakon isteka perioda za koji se dodeljuje naknada, radno sposobni korisnici automatski prestaju da primaju naknadu; međutim, datum isteka naknade naveden je u odluci koju korisnik dobija od CSR u trenutku kada ispunjava uslove za NSP. Korisnici ne dobijaju nikakvo obaveštenje o isteku prava. Novac ostaje na njihovom namenskom računu, a period nakon kog se račun zatvara nije poznat. Troškove zatvaranja (ili otvaranja) računa ne snosi korisnik. SMS obaveštenje o konačnoj mesečnoj uplati takođe može da sadrži informacije o mogućnosti ponovnog prijavljivanja. Korisnike koji nemaju mobilni telefon treba obavestiti o isteku prava i mogućnosti ponovnog prijavljivanja u pisanom obliku.



5 ODGOVOR NA KOVID-19 ZA UBLAŽAVANJE UTICAJA NA LJUDE

5.1. ODGOVOR MRZBSP NA KRIZU IZAZVANU PANDEMIJOM KOVIDA-19⁷⁷

Tokom krize izazvane pandemijom kovida-19 MRZBSP nije proširilo obuhvat socijalne pomoći i nije izvršena nijedna modifikacija zakonske regulative kako bi se ublažili kriterijumi za ostvarivanje prava na novčane naknade socijalne pomoći. Naročito treba napomenuti da MRZBSP nije povećalo adekvatnost postojećih davanja usmerenih na siromašne niti su preduzete mere za povećanje obuhvata siromašnih (bilo ublažavanjem određenih kriterijuma, posebno u korist pojedinaca čiji su prihodi blizu donje granice, bilo automatskim dodeljivanjem naknada pojedincima koji su odbijeni iz razloga koji više nisu relevantni u periodu krize, bilo automatskim dodeljivanjem naknade za one čija prava su istekla neposredno pre početka krize). Takođe nije bilo modifikacija mehanizama isporuke koji se odnose na pristup osnovnim novčanim davanjima namenjenim siromašnima. Nisu predložene niti usvojene izmene postojećih zakonskih akata koji definišu osnove za pristup naknadi, nivoe naknada i kriterijume za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć, dečiji dodatak ili druge programe. To je bilo u direktnoj suprotnosti sa globalnim trendovima, jer su mnoge druge države iskoristile svoje programe socijalne pomoći kako bi pružile preko potrebnu podršku siromašnim i osetljivim domaćinstvima.⁷⁸

Informacioni sistem za identifikovanje ugroženih grupa zbog potencijalnog horizontalnog povećanja obuhvata, iako predviđen, još uvek nije bio uspostavljen. Registar Socijalna karta, koji će omogućiti brzu identifikaciju ranjivih grupa, trenutno je u fazi razvoja i nije se mogao koristiti kao alat za odgovor na pandemiju kovida-19. Taj registar će objediniti informacije iz različitih registara koji se vode u sistemu socijalne zaštite o korisnicima finansijske podrške i usluga socijalne zaštite. S tim u vezi, sistem će služiti i kao socijalni registar za prijem i registraciju i kao objedinjeni registar koji sadrži podatke o korisnicima socijalne zaštite u Srbiji. Pored toga, planirano je da sistem objedini informacije o korisnicima ranjivih grupa. Očekuje se da će ove karakteristike taj informacioni sistem učiniti primarnim, zajedničkim izvorom informacija o socijalno ugroženim grupama i u kriznim situacijama. Takođe, informacioni sistem socijalne zaštite koji se trenutno implementira treba da podrži administrativne procese u lancu pružanja socijalne zaštite za većinu naknada povezanih sa RSK. Kada se uspostavi, sistem će poboljšati efikasnost sistema socijalne zaštite, uključujući zaštitu u slučaju krize, kao što je prethodno razmatrano u okviru studije slučaja o sistemu NSP.

Međutim, MRZBSP je usvojilo niz propisa kako bi osiguralo nesmetano funkcionisanje sistema socijalne zaštite te zaštitilo zaposlene i korisnike i smanjilo zdravstvene rizike. Fokus mera koje je usvojilo MRZBSP je bio na zaštiti zaposlenih i korisnika u rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite i u slučaju direktnih kontakata kada korisnici posećuju CSR radi ličnog podnošenja zahteva

⁷⁷ Za detaljniji pregled javne potrošnje tokom pandemije kovida-19 vidi Prilog 4.

⁷⁸ Vidi Gentilini, Ugo, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. „Social protection and jobs responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank. Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>.

ili tokom pružanja usluga u zajednici, kao što je dugotrajna nega i personalna pomoć. Od izbijanja epidemije do oktobra 2020. godine MRZBSP je usvojilo 43 podzakonska akta od značaja za funkcionisanje sistema socijalne zaštite u vezi sa epidemiološkom situacijom⁷⁹, od kojih je većina bila u formi uputstva (28) i naredbe (8) za vanredne okolnosti.⁸⁰ Primarni cilj usvajanja ovih podzakonskih akata bio je ublažavanje negativnih efekata krize izazvane pandemijom kovida-19, a naročito rizika od širenja zaraze među osobljem i korisnicima ustanova socijalne zaštite koje rade pod pokroviteljstvom Ministarstva, kao i omogućavanje nesmetanog funkcionisanja sistema socijalne zaštite. Suština podzakonskih akata usvojenih tokom vanrednog stanja uglavnom se odnosi na: i) definisanje novih pravila ponašanja i higijenskih procedura; ii) promene u radu ustanova socijalne zaštite – izmenjena organizacija aktivnosti, izmenjeno radno vreme van prostorija poslodavca (rad od kuće) i preventivni rad u smenama; iii) zaštitu korisnika u rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite (informisanje korisnika o pravilima ponašanja u cilju sprečavanja širenja zaraze, ograničenja kretanja, zabrane poseta); iv) procedure u slučaju zaražavanja korisnika rezidencijalnih ustanova itd. Većina podzakonskih akata usvojena je tokom vanrednog stanja (tj. u periodu od 15. marta do 6. maja) i, u skladu sa posebnim Uputstvom,⁸¹ većina njih je ostala na snazi do „uspostavljanja povoljne epidemiološke situacije”.

Aktivnosti Ministarstva takođe su bile usmerene na olakšavanje pristupa naknadama socijalne zaštite u okviru nadležnosti Ministarstva: i) automatsko obnavljanje socijalnih davanja za korisnike kojima je pravo na socijalne naknade isteklo 15. marta ili kasnije (tokom vanrednog stanja) za dodatni period od tri meseca.⁸² Ciljana populacija bili su svi korisnici socijalne pomoći (NSP, dodatak za tuđu negu i pomoć, uvećana tuđa nega i pomoć, plaćeno odsustvo za posebnu brigu o deci i druga prava u vezi sa posebnom negom deteta). Ova promena je uvedena Zaključkom Vlade, na predlog MRZBSP; ii) direktna gotovinska davanja u domovima korisnika bila su omogućena tokom vanrednog stanja za korisnike (starije od 65 godina) materijalnih davanja koja se odnose na socijalnu i dečiju zaštitu i prava ratnih vojnih invalida. Ova promena je uvedena Zaključkom Vlade, na predlog MRZBSP;⁸³ iii) u skladu sa Zakonom o finansijskoj podršci porodicama sa decom omogućene su elektronske prijave za naknade za decu (npr. plaćeno porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta). Ova opcija nije bila dostupna za korisnike NSP i potencijalne nove korisnike. Zahtev za stručno mišljenje o zdravstvenom stanju deteta za potrebe ostvarivanja prava na odsustvo sa posla zbog produžene nege deteta takođe se može podneti u elektronskom obliku.

Gore pomenute aktivnosti Vlade nisu bile usmerene isključivo na siromašnu populaciju, već na sve korisnike. Prvobitni cilj intervencija je bio da se omogući minimalni nivo funkcionalnosti sistema u uslovima izolacije (zaključavanja) i smanjenih operativnih kapaciteta, uz smanjenje administrativnog opterećenja. Iako smanjenje siromaštva nije bilo primarni cilj intervencija, korisnici naknada koje zahtevaju proveru materijalnog stanja takođe su imali koristi od ovih mera.

Vlada je takođe dodelila novčane transfere svim punoletnim građanima. Da bi ublažila ekonomske posledice pandemije, Vlada je stanovništvu obezbedila dva novčana transfera: i) univerzalnu jed-

⁷⁹ Akte je usvojilo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u vezi sa epidemiološkom situacijom izazvanom epidemijom virusa SARS-CoV-2, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/vanredno-stanje/Pregled%20akata%20V18%20završena.pdf>.

⁸⁰ Ostali tipovi pravnih dokumenata bili su: preporuke, obaveštenja, uredbe, odluke.

⁸¹ Instrukcija o načinu rada ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u postupku prijema korisnika nakon ukidanja vanrednog stanja, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020-05/2020.0507.%20Instrukcija%20020.PDF>.

⁸² Zaključak Vlade 05, br. 53-2787/2020 od 24. marta 2020. godine, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/454269/zakljucak_socijalna_zastita234_cyr2.zip

⁸³ Zaključak Vlade, br. 181-2870/2020 od 26. marta 2020. godine, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/455106/zakljucak-penzije0235_lat.zip.

nokratnu novčanu naknadu za sve punoletne osobe u iznosu od 100 evra, predviđenu uredbom⁸⁴ Vlade, i ii) jednokratnu isplatu svim penzionerima (4.000 RSD), predviđenu odlukom Vlade. Pravni osnov za usvajanje ove uredbe bio je član Ustava koji omogućava Vladi, uz supotpis predsednika Republike, da propiše mere koje omogućavaju odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom stanju.⁸⁵ Uredba je naknadno potvrđena dodatnim zakonom kojim su ratifikovane sve uredbe koje je Vlada usvojila tokom vanrednog stanja, sa predsednikom kao supotpisnikom.⁸⁶ Ove novčane naknade, međutim, nisu obuhvatale decu, a mnoga deca su bila iz siromašnih porodica kojima je potrebna podrška da zadovolje svoje osnovne potrebe, uključujući ishranu i obrazovanje.

Svim građanima koji su ispunjavali kriterijume i koji su se prijavili dodeljene su naknade ili automatski ili putem postupka prijavljivanja. Prema odluci Vlade, jednokratna novčana naknada u iznosu od 4.000 RSD (34 evra⁸⁷) dodeljena je svim penzionerima koji su ispunjavali te kriterijume 25. marta 2020. godine. Ukupan broj korisnika bio je 1.707.963. Ukupno 6.145.529 građana dobilo je univerzalnu jednokratnu novčanu naknadu. Od tog broja, naknadu je automatski dobilo 1.820.029 ljudi (penzioneri i korisnici socijalne pomoći), dok se 4.325.000 građana samostalno prijavilo⁸⁸ podnošenjem zahteva sa potrebnim dokumentima (lična karta/boravišna dozvola). Prijave za jednokratnu novčanu pomoć mogle su se podneti od 15. maja do 5. juna 2020. godine. Ove naknade su obezbedene iz nacionalnog budžeta, a dodeljivanje obe naknade odobreno je tokom vanrednog stanja. Iako je pružala preko potrebnu podršku, uredba je bila diskriminatorna prema porodicama sa decom, posebno onima sa nekoliko dece, koje su češće siromašne u odnosu na manja domaćinstva, jer nije obuhvatala decu kao primaocne naknade, te prema osetljivim kategorijama stanovništva koje nemaju važeću dokumentaciju („pravno nevidljivi” pojedinci) i migrantima, između ostalih. Ovde je važno napomenuti da u Srbiji ne postoje socijalne penzije i otuda jedan broj starijih ljudi koji ne primaju penzije i pripadaju najsiromašnijoj populaciji ne bi mogao imati koristi od dodatnog novčanog transfera namenjenog penzionerima.

Državna potrošnja na ova dva transfera bila je značajna i odgovarala je iznosu od tri četvrtine godišnjeg budžeta za programe socijalne pomoći. Ukupna direktna budžetska potrošnja za dve univerzalne mere koje je Vlada odobrila tokom vanrednog stanja dostigla je 672,7 miliona evra.

Tabela 7. Direktni gotovinski transferi građanima sa nacionalnog nivoa

	Broj korisnika	Iznos naknada		Rashodi	
		RSD	EUR	RSD	EUR
Uredba Vlade „100 evra za punoletne građane”	6.145.529	11.705	100	71.933.416.945	614.552.900
Odluka Vlade „4000 RSD za penzionere”	1.707.963	4.000	34	6.831.852.000	58.103.861
Ukupno				78.765.268.945	672.656.761

⁸⁴ Uredba o formiranju privremenog registra i načinu uplate jednokratne novčane pomoći svim punoletnim državljanima Republike Srbije u cilju smanjivanja negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom bolesti kovida-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 60/2020.

⁸⁵ Član koji predstavlja pravni osnov je član 200, pasus 6 Ustava Republike Srbije, koji glasi: „Kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava može propisati Vlada, uredbom, uz supotpis predsednika Republike.”

⁸⁶ Zakon o važenju uredaba koje je Vlada uz supotpis predsednika Republike donela za vreme vanrednog stanja, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 62/2020, stupa na snagu 29. aprila 2020. godine.

⁸⁷ Prema srednjem kursu EUR u odnosu na RSD, <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2020/09/Tabela-1-Osnovni-makroekonomski-indikatori-2020.xlsx>.

⁸⁸ Vidi <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/mali-završava-se-isplata-100-evra-ispunili-smo-dato-obecanje/>.

Zakon o socijalnoj zaštiti, koji reguliše naknade i usluge socijalne pomoći, nije korišćen kao pravni osnov za dodeljivanje jednokratne podrške, jer je to moguće samo u slučaju ozbiljne ugroženosti životnog standarda ljudi. Konkretno, član 110. Zakona o socijalnoj zaštiti propisuje dodeljivanje jednokratne naknade u slučaju „kolektivnog rizika”. Taj član predviđa da „u slučajevima ozbiljne pretnje za životni standard velikog broja ljudi” (kao kolektivni rizik) Republika Srbija ima pravo da u budžetu izdvoji sredstva za zaštitu životnog standarda svojih građana (za razliku od okolnosti u kojima je obuhvaćen „individualni rizik”, kada je finansiranje jednokratnih pomoći za pojedince čiji je životni standard pod neočekivanom pretnjom u nadležnosti lokalnih samouprava). Nije bilo pozivanja na Zakon o socijalnoj zaštiti i ovaj zakon se ne može navesti kao pravni osnov za dodelu naknade svim građanima koji su se prijavili, jer se pandemijska situacija nije smatrala ozbiljnom pretnjom po njihov životni standard, kako je definisano Zakonom. Dodatni problem predstavlja to što zakon ne predviđa kako sistem treba prilagoditi u slučaju vanredne situacije. Dakle, dva jednokratna novčana transfera sprovedena tokom vanredne situacije nisu se mogla sprovesti u skladu sa postojećim zakonskim okvirom socijalne zaštite, a jedini način da se to obavi bio je, pod novim okolnostima, tj. u vanrednom stanju, kada ih pokreće direktno Vlada. U normalnim uslovima, dodela finansijske podrške određenim kategorijama lica putem sektora socijalne zaštite bila bi moguća ili izmenama postojećeg zakona i podzakonskih akata u oblasti socijalne zaštite ili, alternativno, donošenjem novog zakona pod posebnim zakonodavnim postupkom (*lex specialis*). Ova pitanja se detaljnije razmatraju u nastavku.

Okvir 5.1. Uticaj pandemije kovida-19 u Srbiji

Redovni ekonomski izveštaj Svetske banke za Zapadni Balkan za jesen 2021. godine navodi da je pandemija kovida-19 gurnula srpsku privredu u blagu recesiju 2020. godine i prekinula proces smanjenja siromaštva. Opsežan fiskalni paket države od oko 13 procenata BDP, koji je obuhvatio obimne subvencije zarada za sve sektore i univerzalni gotovinski transfer, a koji je razmatran u ovom izveštaju, pomogao je da se ublaži neposredni uticaj pandemije na stanovništvo i privredu. Tržište rada je izdržalo ovaj šok, a poljoprivreda je zabeležila rast od 4,9 procenata. Procenjuje se da se siromaštvo zadržalo na oko 17,4 procenta u 2020. godini, što je blizu nivoa siromaštva iz 2019. godine. Nedavno je, međutim, sa završetkom državnih programa podrške, zabeleženo povećanje stope nezaposlenosti u 2021. godini.⁸⁹

5.2. RAZMATRANJE IMPLEMENTACIONOG SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE ZA PODRŠKU NAJSIROMAŠNIJEM STANOVNIŠTVU TOKOM KRIZE

Nisu uvedene nikakve promene u podzakonskim aktima koji regulišu postupak i zahteve za pristup pravima u okviru NSP, iako je MRZBSP uvelo i druge promene, o kojima je bilo reči ranije u tekstu, a koje su imale za cilj da ublaže širenje kovida-19 među zaposlenima u ministarstvu i u CSR. Elektronsko podnošenje zahteva nije bilo dostupno za NSP (za razliku od, na primer, naknada u oblasti dečije zaštite koja je već bila na snazi), a korisnici su morali da podnose zahteve lično, često nakon što bi telefonom zakazivali sastanke sa zaposlenima u CSR. Podnošenje dokumenata i zahteva obično je bilo organizovano na otvorenom, ispred zgrada CSR, kako bi se rizik od zaraze sveo na minimum.

⁸⁹ Svetska banka. Redovan ekonomski izveštaj za Zapadni Balkan br. 20 Ozelenjavanje oporavka. Jesen 2021. Vašington: 2021.

Potrošnja za socijalnu pomoć nije povećana tokom vanrednog stanja. U mesecima kada je bilo na snazi vanredno stanje (mart, april, maj), potrošnja za socijalnu pomoć koja se finansira iz republičkog budžeta nije porasla (grafikon 2.1), što znači da se broj korisnika tokom ovog perioda nije značajno promenio (grafikon 3.1). Ovakva situacija je očekivana s obzirom na to da nije bilo ublažavanja procedura i kriterijuma za ostvarivanje prava na naknade i da je podnošenje zahteva za naknade bilo teže tokom vanrednog stanja, jer su zahtevi morali da se podnose u uslovima izolacije i u situacijama kada korišćenje javnog prevoza nije bilo moguće bez posebne dozvole (koja se prvenstveno dodeljivala zaposlenima, uz potvrdu o zaposlenju koju je izdavao poslodavac). Stoga je broj korisnika socijalne pomoći ostao gotovo isti tokom pandemije.

5.3. PRAVNI OSNOV ZA UNIVERZALNU U ODNOSU NA CILJANU PODRŠKU

Pravni i institucionalni okvir za socijalnu zaštitu u Srbiji nije podržao reagovanje na kovid-19; zemlja se, umesto toga, odlučila za jednokratne isplate za sve punoletne građane. Relevantna zakonska regulativa koja bi omogućila brz program pomoći za značajan deo stanovništva nije bila na snazi, a informacioni sistemi, posebno RSK, koji bi omogućili brzo horizontalno širenje programa na nove korisnike, takođe nisu bili uspostavljeni. Iako su u proteklom periodu izvršena određena prilagodavanja, uključujući donošenje niza podzakonskih akata kako bi se pružila sigurnost poslodavcima, proširenje prava na neke od programa socijalne pomoći itd., potrebna su dalja prilagodavanja zakonske regulative, posebno Zakona o socijalnoj pomoći, i dalji razvoj i implementacija RSK i ISSZ kako bi se omogućilo sistemu da bolje odgovori na buduće šokove. Umesto toga, Vlada Srbije je obezbedila jednokratnu novčanu pomoć koja nije bila usmerena na siromašne i ugrožene, već na sve punoletne građane, pri čemu je propustila da uopšte uzme u razmatranje dodatne potrebe dece, na primer.

Sistem socijalne zaštite sadrži neka prilagodavanja koja omogućavaju odgovor na šokove, a tokom pandemije kovida-19 uvedene su dodatne mere, sa fokusom na zaštitu osoblja i postojećih korisnika. Iako postoje neki elementi koji omogućavaju prilagodljivost na spoljne šokove,⁹⁰ sistemu su potrebna dodatna poboljšanja. Na osnovu mera i podzakonskih akata donetih kao odgovor na pandemiju kovida-19 može se uočiti da čak ni kriza svetskih razmera iz 2020. godine nije pokrenula uvođenje sistemskih odgovora na šokove u pogledu pružanja socijalne zaštite. Odgovori su bili usmereni na obezbeđivanje minimalne funkcionalnosti sistemskih mera za bezbednost zaposlenih i korisnika u ustanovama socijalne zaštite. Pored toga, još nije uspostavljen registar Socijalna karta, koji bi omogućio identifikaciju osetljivih grupa.

⁹⁰ Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama regulisano je smanjenje i sprečavanje rizika od katastrofa i jačanje otpornosti i spremnosti pojedinaca i zajednica za reagovanje na posledice katastrofa, zaštita i spasavanje ljudi, materijalnih, kulturnih i drugih dobara, prava i obaveza građana, udruženja, pravnih lica, lokalnih samouprava, autonomnih pokrajina i Republike Srbije, upravljanje vanrednim situacijama, funkcionisanje civilne zaštite, rano upozoravanje, obaveštavanje i uzbunjivanje, međunarodna saradnja, inspekcijiski nadzor i druga pitanja od važnosti za organizaciju i funkcionisanje smanjenja rizika od nepogoda i sistema za upravljanje u vanrednim situacijama. Član 2. stav 1. tačka 1 ovog zakona propisuje šta se sve podrazumeva pod „prirodnim nepogodama”, koje podrazumevaju i pandemiju. Međutim, ovaj zakon reguliše specifične sektorske teme kao što je proširenje programa socijalne zaštite u slučaju katastrofe, što bi u stvari trebalo da bude u domenu Zakona o socijalnoj zaštiti MRZBSP. Takođe, postoji Uputstvo o postupanju ustanova socijalne zaštite u uslovima proglašene ili neproglašene vanredne situacije izazvane vanrednim događajima, koje je izdalo ovo MRZBSP 17. septembra 2014. godine.

Dok Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa da NSP može podržati porodice u hitnim slučajevima, restriktivni kriterijumi za ostvarivanje prava podrivaju mogućnosti reagovanja u okviru ovog programa. Novčani transfer NSP može se koristiti u nedostatku drugih izvora finansiranja minimalnog nivoa socijalne zaštite i, u slučaju potrebe da se brzo i hitno odgovori na individualne potrebe porodice, omogućava socijalnim radnicima da postupe u skladu sa tim. U takvim slučajevima socijalni radnici su ovlašćeni da dodele NSP u roku od 24 sata, pod uslovom da se pridržavaju standardnih kriterijuma za dodelu. Ovde je važno naglasiti da se sistem podrške na nacionalnom nivou fokusira na dugoročno siromašne ljude koji su iscrpeli sve druge izvore finansiranja. Naime, uslovi za dobijanje NSP su prilično restriktivni, npr. osnov za dodelu ove naknade su prosečna mesečna primanja u periodu od tri meseca, što znači da je lice koje je upravo izgubilo posao ili se našlo u vanrednoj situaciji ne može dobiti socijalnu pomoć sve dok ova situacija ne potraje najmanje tri meseca. Slično tome, osobe koje poseduju pokretnu imovinu kao što su automobil ili motocikl nemaju pristup ovoj pomoći.

Štaviše, lokalne samouprave su nadležne za dodeljivanje jednokratne pomoći pojedincima/podrocama u hitnim slučajevima, ali ta pomoć je često veoma malog obima. Ovakva podrška u praksi uglavnom zavisi od kapaciteta lokalne samouprave da finansira takve naknade iz sopstvenih budžetskih sredstava. U okviru lokalnih samouprava obično postoji malo sistemskih informacija o postojanju ove vrste podrške i načinima za pristupanje ovim pravima. S obzirom na gore navedeno, čini se da sistem sadrži određene elemente fleksibilnosti koji omogućavaju hitnu zaštitu pojedinaca i porodica kroz sistem socijalne zaštite, ali ipak postoje određeni izazovi.

5.4. POJEDINAČNI U ODNOSU NA KOLEKTIVNI RIZIK I IMPLIKACIJE NA SISTEM SOCIJALNE ZAŠTITE

Zakon o socijalnoj zaštiti je usmeren na pojedinca/podroicu, sa fokusom na rizike sa kojima se oni suočavaju. Reagovanje sistema je prilagođeno tako da adekvatno odgovara na pojedinačne rizike sprovođenjem detaljnih procena statusa za svakog pojedinca/podroicu i pružanjem neophodne podrške na individualnoj osnovi. Pojedini članovi zakona eksplicitno ukazuju na potrebu individualizacije socijalne zaštite kako bi se obezbedile prilagođene pružene usluge za svaki pojedinačni slučaj i da se korisnici tretiraju kroz individualizovan pristup. U slučaju usluga socijalne zaštite, za svakog korisnika se izrađuje individualni ili porodični plan. Individualni pristup je neophodan i optimalan način reagovanja u slučaju pojedinačnih rizika, kada treba definisati i set mera zaštite u zavisnosti od specifičnosti svake situacije.

Međutim, pravni okvir socijalne zaštite ne precizira kako sistem treba da reaguje u slučaju šoka velikih razmera koji pogađa čitavu zemlju. Na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti, kolektivni ili kovarijativni šokovi mogu se shvatiti kao šokovi određeni nivoom potrebe ili veličinom šoka koji zahteva finansiranje na nacionalnom nivou. Ovo shvatanje je izloženo u članu 110. Zakona o socijalnoj pomoći, kojim MRZBSP preuzima obavezu finansiranja jednokratnih davanja od lokalnih samouprava. S obzirom na činjenicu da lokalne samouprave zadržavaju nadležnost za procenu rizika, kriterijuma za ostvarivanje prava, obezbeđivanje i pružanje naknada, može se zaključiti da je implicitna namera države bila da unapredi spremnost lokalnih vlasti za nastanak rizika većeg obima (lokalnih ili regionalnih), ali se to ne odnosi na rizike na nacionalnom nivou. Jedina promena koja se dešava u slučaju rizika većeg obima jeste promena izvora finansiranja, dok mehanizmi isporuke ostaju nepromenjeni. Pored toga, Zakon o socijalnoj zaštiti ne precizira potrebna prilagođavanja samog sistema u slučaju

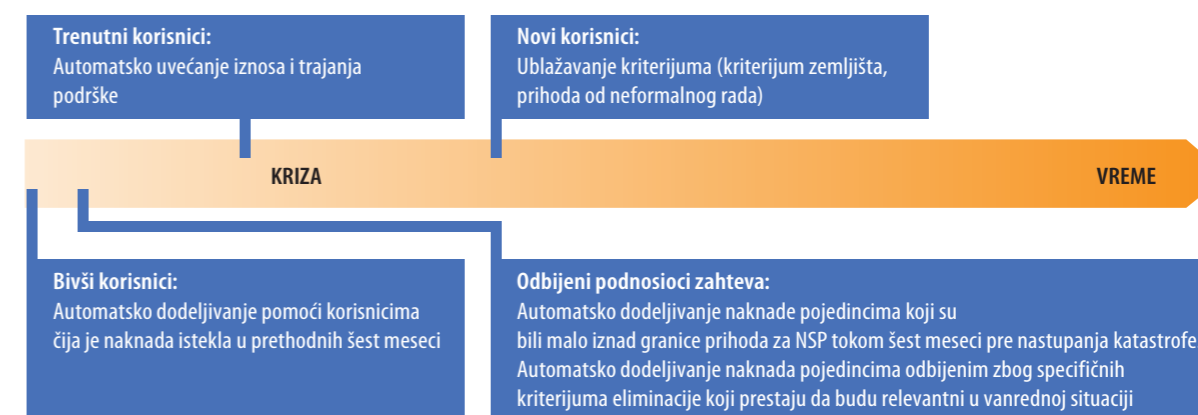
vanrednog događaja – prilagođeni operativni kapaciteti, protokoli zaštite zaposlenih, izmene administrativnih procedura, kriterijumi za ostvarivanje prava način i raspored rada sa klijentima, operativne procedure za ustanove za smeštaj itd.

Brojni programi bi se na osnovu postojećeg zakonodavstva mogli iskoristiti za pružanje brze podrške siromašnim i ugroženim domaćinstvima u okviru reagovanja na šok, ali su potrebne određene izmene. Na osnovu analize, NSP, dečiji dodatak, naknada za pomoć i negu drugog lica i jednokratna socijalna pomoć predstavljaju programe sa najvećim kapacitetom za pružanje brze finansijske podrške pojedincima u okviru Zakona o socijalnoj pomoći i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, a zakonsku regulativu treba prilagoditi kako god je moguće. Primer kako se NSP i povezani informacioni sistemi mogu lako prilagoditi u okviru reagovanja na šok prikazan je na grafikonu u nastavku tekstu (grafikon 5.1).

Tabela 8. Programi SZ sa najvećim kapacitetom za pružanje brze finansijske zaštite pojedincima, prema vrsti rizika i izvora finansiranja

Vrsta rizika	Dostupni programi, po nivoima vlasti nadležnim za njihovo finansiranje	
	Nacionalni nivo	Lokalni nivo
Pojedinačni	NSP, DD, dodatak za tuđu negu	Jednokratna naknada / hitna pomoć
Kolektivni	Jednokratna naknada / hitna pomoć	

Grafikon 5.1. Moguća rešenja: NSP tokom eksternih šokova



Izvor: Prilagođeno iz dokumenta Svetske banke, Jačanje socijalne zaštite kao odgovor na katastrofu u Srbiji, januar 2019.



6 ZAKLJUČCI I PREPORUKE

6.1. RASHODI I UČINAK SOCIJALNE POMOĆI

U poređenju sa uporedivim zemljama Evropske unije i Zapadnog Balkana, Srbija ima prosečan nivo davanja za socijalnu zaštitu; međutim, rashodi za programe namenjene siromašnima znatno su manji. Sa rashodima za socijalnu pomoć u iznosu od 1,96 procenata BDP-a, ukupna davanja Srbije na socijalnu pomoć manja su od potrošnje Bosne i Hercegovine i Estonije, koje izdvajaju preko 2 procenta BDP-a. To je malo iznad izdvajanja Albanije i Severne Makedonije i oko pola procentnog poena iznad Bugarske, Rumunije, Češke Republike, Letonije i Litvanije. Ukoliko posmatramo isključivo rashode za programe namenjene siromašnima, Srbija troši veoma malo na takve programe, čak manje od 5 procenta ukupnih rashoda za socijalnu zaštitu u poređenju sa 12 procenata koliko iznosi prosek u zemljama EU i Zapadnog Balkana.

Davanjima za socijalnu pomoć sve više dominiraju kategorijski programi, čime se skreće pažnja na neefikasnost ove potrošnje. Programi za koje se korisnici identifikuju na osnovu kategorijskih kriterijuma apsorbuju sve veći deo potrošnje u poređenju sa naknadama koje podrazumevaju proveru imovinskog stanja – NSP i dečiji dodatak. Potrošnja na kategorijske programe činila je skoro 70 procenata ukupne potrošnje na socijalnu pomoć 2013. godine i dostigla je 77 procenata 2020. godine, što je tri puta više u odnosu na potrošnju na naknade sa prihodnim cenzusom. Iz toga proizilaze dva važna zaključka:

- > Potrošnjom na kategorijske programe socijalne pomoći dominiraju naknade zarade tokom porodijskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta. Proširenje naknada koje imaju za cilj povećanje nataliteta uvedenih novim Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom uticalo je na povećanje rashoda, što bi moglo biti neodrživo i istisnuti sredstva namenjena programima sa prihodnim cenzusom.
- > Manje od polovine siromašnih i samo 60 procenata siromašne dece obuhvaćeno je programima socijalne pomoći, što ukazuje na značajne nedostatke u obuhvatu. Stoga je izuzetno važno da se potrebna pažnja posveti obezbeđivanju socijalne pomoći za siromašne kako bi se ispunile njihove osnovne potrebe.

Pokrivenost siromašnog stanovništva programima socijalne pomoći je niska, što podriva njihov potencijal za smanjenje siromaštva. Među programima socijalne pomoći dve naknade sa prihodnim cenzusom – novčana socijalna pomoć i dečiji dodatak – pružaju najveću pomoć siromašnima. Ova dva programa su dobro usmerena na siromašne uz primenu međunarodnih standarda i isplativa su u smislu smanjenja siromaštva po potrošenom dinaru. Međutim, samo 3,5 procenata stanovništva prima novčanu socijalnu pomoć, što predstavlja nizak procenat u odnosu na procenat stanovništva koji se suočava sa uskraćivanjem osnovnih potreba (7,1 procenat). Broj korisnika je tokom godina opao, mada se u istom periodu nije desio statistički značajan pad stope siromaštva ili stanovništva. Međutim, ukupni uticaj ovih programa na smanjenje siromaštva je ograničen, jer je obuhvat prilično uzak, a vrednost transfera niska.



Uprkos cilju vlade da podrži porodice sa decom, mnoga deca iz siromašnih porodica ne primaju socijalnu pomoć – bez obzira da li je reč o programima sa prihodnim cenzusom ili kategorijskim univerzalnim naknadama. Obuhvat programa usmerenih na siromašno stanovništvo limitiran je među siromašnima u ruralnim područjima i neujednačen među opštinama, što ukazuje na dodatni jaz u pokrivenosti do koga može da dođe u zavisnosti od toga kako su definisani uslovi za ostvarivanje prava ili od promenljivog kvaliteta pružanja programa, mada je analiza pružanja programa ograničena zbog nedostatka administrativnih podataka. Pristup univerzalnoj naknadi može biti ugrožen zbog komplikovanih procedura i kriterijuma za ostvarivanje prava kao što su vakcinacija i pohađanje škole. Nedostatak finansijske podrške nekim segmentima siromašnih porodica sa decom i mladima može ih sprečiti da zadovolje svoje osnovne potrebe, priušte sebi osnovne usluge, uključujući tu i pravilnu ishranu i (predškolsko) obrazovanje, a time i da razviju svoj puni potencijal.

Niži obuhvat programima socijalne pomoći u ruralnim oblastima, uprkos višim stopama siromaštva, sugeriše da ti programi ne dopiru do domaćinstava kojima je potrebna podrška i ne ispunjavaju svoj cilj da promovišu socijalno uključivanje zaostalih područja.

Pored slabe pokrivenosti, sistem socijalne pomoći u Srbiji propušta priliku da dodatno smanji siromaštvo zbog vrednosti naknada. Novčana socijalna pomoć, čija prosečna vrednost iznosi samo 20 procenata od apsolutne linije siromaštva, ne može da pomogne domaćinstvima koja su korisnici da izađu iz siromaštva. Analiza pokazuje da postoji prostor za unapređenje adekvatnosti programa usmerenih na siromaštvo.

Vlada Srbije mogla bi da razmotri sledeće:

1. Da bi se poboljšali rezultati u pogledu ljudskog kapitala i promovisala inkluzija siromašnog i ugroženog stanovništva, uključujući i decu, potrebna je efikasnija podrška ovom segmentu stanovništva. Taj cilj bi se mogao postići ako se poveća obuhvat programima socijalne pomoći usmerenim na siromašne kako bi pomoć stigla do siromašnih domaćinstava koja se nalaze ispod apsolutne linije siromaštva (trenutno je pokrivenost 3,5 procenata, dok je 7 procenata onih koji žive ispod apsolutne linije siromaštva). U postizanju ovog cilja pomogle bi aktivnosti doseganja korisnika u marginalizovanim grupama, sa posebnim akcentom na ruralne oblasti i domaćinstva sa decom.
2. Treba poboljšati efikasnost potrošnje na programe socijalne pomoći: vlada posebno mora da preispita ciljeve i davanja na kategorijske programe, kao i da uvede neophodna poboljšanja. Trenutno ne postoje dokazi da je roditeljski dodatak ostvario svoj cilj povećanja stope nataliteta. Stoga bi Vlada mogla da razmotri smanjenje ukupne potrošnje na roditeljski dodatak i preusmeri uštede na programe socijalne pomoći sa prihodnim cenzusom.
3. Treba ponovo proceniti kriterijume targetiranja kako bi se unapredio obuhvat korisnika programa novčane socijalne pomoći i dečijeg dodatka: i) eliminisanje ili ublažavanje kriterijuma za ostvarivanje prava (kao što su vlasništvo nad zemljom i kriterijum koji se odnosi na veličinu kuće u slučaju starijeg stanovništva koje se prijavljuje za novčanu socijalnu pomoć); ii) ublažavanje imovinskog cenzusa za korisnike dečijeg dodatka (prihod od poljoprivrede, ublažavanje odredbi koje se odnose na nepokretnu imovinu, osim zemljišta, itd.).



6.2. SISTEM PRUŽANJA USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE

Nedostaci u obuhvatu socijalne pomoći mogu nastati usled strogih kriterijuma, ograničenih budžetskih izdavanja i slabosti u sistemu pružanja socijalne zaštite. Pregled sistema pružanja novčane socijalne pomoći identifikovao je niz ograničenja, od kojih je najvažnije sveukupni nedostatak administrativnih podataka ili procena sistema koji bi pružili uvid u učinak svake faze u ovom lancu. Uz ova ograničenja javljaju se i izazovi o kojima se govori u nastavku.

Procedura prijavljivanja za novčanu socijalnu pomoć nije se menjala u poslednjih deset godina i zastarela je. Od 2011. godine, kada je usvojen novi Zakon o socijalnoj zaštiti i kada se materijalno obezbeđenje transformisalo u NSP, na snazi su Uredba o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na socijalnu pomoć i Pravilnik o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć. Osim toga, od 2008. godine nije menjan Pravilnik o centrima za socijalni rad, čije odredbe regulišu novčanu socijalnu pomoć, što ukazuje na to da je lanac pružanja novčane socijalne pomoći u velikoj meri bio zanemaren tokom poslednje decenije.

Ulaganja u informacioni sistem socijalne zaštite poslednjih godina nisu pomogla da taj sistem obuhvati NSP. Informacioni sistem socijalne zaštite koji obuhvata sva prava definisana Zakonom o finansijskoj pomoći porodici sa decom (npr. dečiji dodatak) nije proširen na novčanu socijalnu pomoć zato što su različite institucije lokalne samouprave nadležne za ove dve naknade (novčanu socijalnu pomoć i dečiji dodatak); za NSP je nadležan CSR koji funkcioniše u okviru MRZBSP, dok je dečiji dodatak u nadležnosti službe za dečiju zaštitu pri lokalnoj samoupravi. Jedini aspekt lanca pružanja novčane socijalne pomoći koji je jedinstven u svim lokalnim samoupravama i čini deo informacionog sistema MRZBSP jeste isplata novčane socijalne pomoći (tj. isplata korisnicima). Međutim, baza podataka o isplatama sadrži samo mali deo informacija o primaocima novčane socijalne pomoći i to su samo osnovne informacije neophodne za izvršenje plaćanja. Detaljnije informacije koje se nalaze u standardizovanoj prijavi za NSP gotovo u potpunosti nedostaju, a nedostaju i informacije relevantne za razumevanje efikasnosti početnih faza lanca isporuke (deo koji je u nadležnosti zaposlenih u CSR koji, na primer, odbijaju prijave preko telefona ili usmene prijave u direktnom kontaktu). Razvoj RSK i ISSZ, što Vlada trenutno sprovodi, može pomoći u doseganju korisnika, ali neće pružiti rešenje za sve uočene izazove. Trebalo bi raditi na jačanju kapaciteta i poboljšati sistem praćenja, zajedno sa izradom zakona koji nedostaju i ažuriranjem postojećih kako bi se sistem pružanja usluge učinio efikasnijim.

S obzirom na nedostatak administrativnih podataka o početnim fazama lanca pružanja usluge (dosezanje korisnika, prijem u sistem i registracija), **čini se da zaposleni u CSR imaju visok stepen diskrecionog prava kada je reč o doseganju korisnika**, njihovom informisanju i proceni predmeta – i u pogledu rokova za ove postupke i u pogledu osnova za donošenje odluke. Iako takvo diskreciono pravo može pomoći da se osigura da sistem odgovara na jedinstvene potrebe svakog pojedinca, ono takođe može stvoriti netransparentne procese, posebno kada se čini da je nadzor nadređenih limitiran.

Uprkos činjenici da je javnost upoznata sa postojanjem programa socijalne pomoći, i dalje postoje stigma i pogrešne informacije o programima. Rezultati ankete, posebno kada je reč o NSP i dečijem dodatku, pokazuju da je gotovo celokupno stanovništvo svesno postojanja ovih programa. Uprkos tome, veliki deo siromašnog stanovništva navodi da mu naknada nije potrebna, da veruje da nemaju prava na nju ili da već ima nezvaničnu informaciju da ne ispunjava uslove. Nedostatak administrativnih informacija ne dozvoljava procenu kako bi se utvrdilo da li ovi ispitanici zaista ne ispunja-

vaju uslove; međutim, nizak obuhvat u poređenju sa stopom siromaštva ukazuje na to da potencijalni korisnici još uvek nisu obuhvaćeni.

Zakon o socijalnoj zaštiti te podzakonska akta iz 2014. godine predstavljali su početni i važan korak ka uvođenju aktivacije korisnika NSP, ali treba uložiti dodatne napore kako bi se ovaj koncept unapredio i promovisao. Aktivacija korisnika novčane socijalne pomoći ima višestruke ciljeve, od kojih je jedan identifikacija stvarnih tražilaca posla među korisnicima NSP. U ovom kontekstu, to može biti moćan instrument za usmeravanje NSP na porodice koje imaju radno sposobne članove, ali im je istovremeno potrebna materijalna podrška i pomoć pri zapošljavanju. Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti i podzakonskim aktima trebalo bi da radno sposobni korisnici NSP imaju intenzivniji tretman u smislu usluga, ali to zahteva dodatno unapređenje u smislu jačanja pristupa integrisanim uslugama.

Preporuke

1. Poboljšati doseganje potencijalnih korisnika kroz razvoj efikasnih načina distribuiranja informacija, posebno u najsiromašnijoj populaciji. Takve informativne kampanje trebalo bi posebno da imaju za cilj smanjenje stigme i samodiskvalifikovanja potencijalnih korisnika tako što će menjati duboko ukorenjenu negativnu percepciju korisnika novčane socijalne pomoći.
2. Sistematski prikupljati detaljnije administrativne podatke o svim aspektima lanca pružanja usluga kako bi se omogućila analiza odluka koje donose zaposleni pri CSR i usvojio pristup usmeren na korisnika koji bi olakšao pristup potencijalnih korisnika novčanoj socijalnoj pomoći.
3. Razmotriti promene u administrativnoj strukturi koje bi pojednostavile postupak prijave za NSP i sva socijalna davanja. Na primer, kada se starije osobe prijavljuju za NSP (koja se finansira sa centralnog nivoa), one se upućuju na kancelariju za materijalna davanja centra za socijalni rad, a ako se prijave za jednokratnu naknadu (koja se finansira sa lokalnog nivoa), često se upućuju na kancelarije lokalne samouprave, takozvane kancelarije za lokalne davanja.
4. Ograničiti diskreciono pravo zaposlenih u CSR pri proceni nivoa propuštene zarade domaćinstva i pokretne imovine podnosilaca zahteva za NSP. Nastaviti sa unapređenjem sistema ISSZ, što će doprineti boljem i efikasnijem pružanju programa socijalne zaštite korisnicima koji ispunjavaju uslove i obezbediti da aranžmani za implementaciju NSP ne sprečavaju bolju pokrivenost i efikasno pružanje usluga.
5. Promovisati sve definisane oblike socijalne inkluzije za korisnike NSP i pružiti integrisane usluge onako kako je to propisano. Među radno sposobnim korisnicima NSP treba promovisati snažnu podršku Nacionalne službe za zapošljavanje i, srednjoročno, podršku za integrisanje socijalne pomoći i usluga tržišta rada.





6.3. ODGOVOR SOCIJALNE ZAŠTITE NA KOVID-19

Srbija je sprovela neke reforme kako bi poboljšala odgovor sistema socijalne pomoći u uslovima suočavanja sa krizom koju je izazvala pandemija kovida-19. Međutim, nisu uvedene promene u podzakonskim aktima koji regulišu postupak i zahteve za pristup pravima u okviru novčane socijalne pomoći, iako je MRZBSP uvelo druge izmene za ublažavanje širenja kovida-19 među zaposlenima i u CSR. Elektronska prijava nije bila dostupna za NSP (za razliku od, na primer, naknada u oblasti dečije zaštite, gde je elektronska prijava već postojala).

Pored toga, trenutna struktura sistema socijalne pomoći u Srbiji i dalje ne omogućava brzu ekspanziju naknada i brzo pružanje pomoći značajnom broju ljudi pogođenih vanrednim situacijama. Zakon o socijalnoj zaštiti ne definiše eksplicitno na koji bi način sistem socijalne zaštite trebalo da reaguje u vanrednim situacijama niti navodi podzakonska akta koja se na to odnose.

U nedostatku potpuno operativnog informacionog sistema za upravljanje nije bila moguća brza identifikacija grupa i pojedinaca kojima je bila potrebna pomoć. Sistem socijalne zaštite u Srbiji nije mogao da pruži pravovremene i pouzdane podatke za brzu identifikaciju grupa i pojedinaca kojima je bila potrebna pomoć tokom pandemije kovida-19 i da tako proširi programe socijalne pomoći kako bi se obuhvatile i te osetljive grupe.

Rashodi za socijalnu pomoć nisu porasli tokom vanrednog stanja. U mesecima kada je bilo na snazi vanredno stanje (mart, april, maj) rashodi za socijalnu pomoć finansirani iz republičkog budžeta nisu se povećavali, što znači da se broj korisnika tokom ovog perioda nije značajno menjao.

Preporuke

- Nastaviti sa sprovođenjem reformi zakonskog okvira, ali takođe poboljšati i promeniti procese u lancu socijalnih davanja i usluga. Konkretno, u Zakon o socijalnoj zaštiti treba uneti i rešenje koje bi se odnosilo na socijalnu zaštitu u slučaju elementarnih nepogoda.
- Nastaviti sa jačanjem upravljanja informacijama u sektoru socijalne zaštite, što se posebno odnosi na:
 - primenu i jačanje registra Socijalna karta, koji treba da sadrži informacije relevantne za socijalni status korisnika socijalne zaštite i njihovih porodica i/ili domaćinstava i treba da omogućiti bolju identifikaciju ranjivih grupa; na taj način će se dobiti pravovremeni i pouzdani podaci za brzu identifikaciju grupa i pojedinaca kojima je pomoć potrebna te postići efikasno upravljanje sistemom socijalne zaštite tokom odgovora na krizu;
 - razvoj sistema ISSZ. Svrha sistema ISSZ je da podrži poslovne procese koji se koriste u pružanju socijalne zaštite, uglavnom u centrima za socijalni rad, tako što pokriva sva socijalna davanja i usluge na centralnom i lokalnom nivou i omogućava centralizovanu evidenciju svih korisnika, naknada, isplata i sl. Na osnovu lekcija naučenih tokom krize izazvane pandemijom kovida-19 MRZBSP će morati da prilagodi tehničke specifikacije sistema ISSZ kako bi se iskoristila onlajn tehnologija koja podržava procese unosa, registracije, procene, plaćanja i praćenja u smislu koncipiranja usluga usmerenih na korisnike.

REFERENCE

Bussolo, Maurizio, Johannes Koettl and Emily Sinnott. 2015 *Golden aging: Prospects for healthy, active and prosperous aging in Europe and Central Asia*, World Bank.

DevInfo. Republički zavod za statistiku Republike Srbije, 2018.

Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

Izveštaj o aktivnostima Nacionalne službe za zapošljavanje za 2016, 2017, 2018. i 2019. godinu

Lindert, Kathy, Tina George Karippacheril, Inés Rodríguez Caillava, and Kenichi Nishikawa Chávez, eds. 2020. Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems. Washington, DC: World Bank.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Akti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u vezi sa epidemiološkom situacijom izazvanom virusom SARS-CoV-2, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/vanredno-stanje/Pregled%20akata%20V18%20završena.pdf>

Petrović, M. Socijalna pomoć i aktivacija u Srbiji: U potrazi za opcijama inkluzivne politike. CLDS, Beograd, oktobar 2011.

Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada Centra za socijalni rad (u daljem tekstu: Pravilnik o CSR), *Službeni glasnik RS*, br. 59/2008, 37/2010, 39/2011, 1/2012 – dr. pravilnik, 1/2012 – dr. pravilnik, 51/2019 i 12/2020

Procena veb stranice MRZBSP i procena veb stranica odabranih CSR

Sobotka Tomas, Anna Matysiak and Zuzanna Brzozowska, 2019 Policy responses to low fertility: How effective are they. Vol. 1. UNFPA Working Paper.

SPEED (Social Protection Expenditure and Evaluation Database). 2021.

Uredba o formiranju privremenog registra i načinu uplate jednokratne novčane pomoći svim punoletnim državljanima Republike Srbije u cilju smanjivanja negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, *Službeni glasnik RS*, br. 60/2020

Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 112/2014

Uredba o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36/2011

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006

Unicef Srbija 2020, Istraživanje višestrukih pokazatelja, 2020, [https://www.unicef.org/serbia/media/16301/file/Serbia%20\(National%20and%20Roma%20Settlements\)%202019%20MICS%20Statistical%20Snapshots_English.pdf](https://www.unicef.org/serbia/media/16301/file/Serbia%20(National%20and%20Roma%20Settlements)%202019%20MICS%20Statistical%20Snapshots_English.pdf)

World Bank Group, 2017. "Vertical Functional Review of Service Delivery in Social Services Sector, Synthesis Report." Washington, DC.

World Bank Group, 2020. Serbia Systematic Country Diagnostic Update. Washington, DC.

World Bank, 2019. Serbia Strengthening Social Protection for Disaster Response, Washington, DC.

World Bank, 2021. Western Balkans Regular Economic Report No.20 Greening the Recovery. Fall 2021. Washington DC.

Zaključak Vlade 05, br. 53-2787/2020 od 24. marta 2020. godine, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/454269/zakljucak-socijalna_zastita234_cyr2.zip

Zaključak Vlade 05, br. 181-2870/2020 od 26. marta 2020. godine, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/455106/zakljucak-penzije0235_lat.zip

Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 113/2017 i 50/2018, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-finansijskoj-podrci-porodici-sa-decom.html>

Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2011, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html



PRILOG 1 PROGRAMI SOCIJALNE POMOĆI U SRBIJI

U Srbiji postoji više programa socijalne pomoći sa višestrukim socijalnim ciljevima (smanjenje siromaštva; rast populacije; pomoć osetljivim grupama kao što su veterani i invalidi).

Programi usmereni na siromaštvo (zahtevaju proveru materijalnog stanja) koji se ne zasnivaju na doprinosima

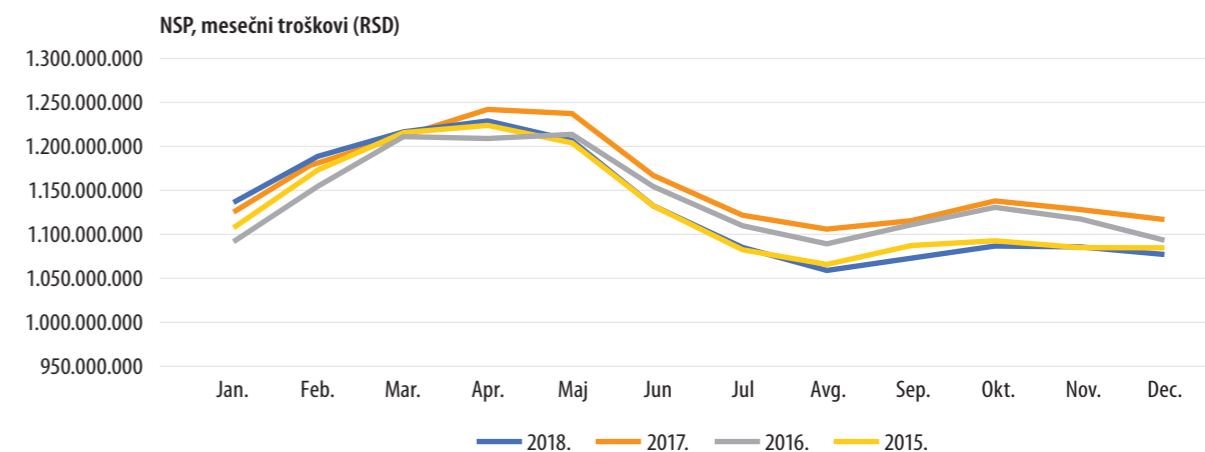
Novčana socijalna pomoć (NSP), program socijalne pomoći za najsiromašnije u Srbiji, pruža novčanu podršku domaćinstvima koja ispunjavaju određene kriterijume koji se odnose na prihode, vlasništvo nad imovinom i radni status članova koji nemaju invaliditet (odraslih ili adolescenata od 15 godina i starijih, ako ne pohađaju školu). Iznos naknade predstavlja razliku između administrativno definisanog cenzusa za jedinicu pomoći određene veličine (od jednog do šest članova), koji koristi skale eksplicitne ekvivalentnosti, sa nivoom cenzusa od 8.626 RSD (81,4 USD),⁹¹ i stvarnog prihoda jedinice kojoj je potrebna pomoć (domaćinstvo ili porodica). Pragovi podobnosti i maksimalni nivo davanja ažuriraju se dva puta godišnje na osnovu indeksa potrošačkih cena (IPC) kako bi se pratio rast potrošačkih cena. Ovaj oblik podrške dodeljuje se i domaćinstvima koja imaju radno sposobne i onima koja imaju radno nesposobne članove. Potencijalni primaoci podnose zahteve CSR u mestu prebivališta ili CSR u njihovo ime podnosi zahtev po službenoj dužnosti. Isplate se izvršavaju mesečno, a celokupan iznos se isplaćuje na namenski račun otvoren za podnosioca zahteva u Banci Poštanska štedionica (jednoj od najvećih banaka u Srbiji, u većinskom vlasništvu Vlade Srbije). Pojedinci nesposobni za rad ili porodice čiji članovi nisu sposobni za rad te porodice samohranih roditelja imaju pravo na uvećanu NSP (uvećanu za 20%) za period od 12 meseci, dok radno sposobni pojedinci i domaćinstva u kojima je većina članova radno sposobna imaju pravo na NSP do devet meseci u kalendarskoj godini.

Uticaj uslova za ostvarivanje prava „9 od 12” meseci može se videti ako se posmatra raspodela korisnika/rashoda tokom godine. Primetan pad se uočava tokom letnjih meseci, jer savetnici u CSR češće koriste diskreciono pravo i procenjuju mogućnost veće zarade u tom periodu imajući u vidu da se nudi više sezonskih i privremenih poslova (posebno u poljoprivredi). Trend razvoja rashoda u toku godine (grafikon ispod) jasno pokazuje pad u periodu od maja do avgusta, za kojim sledi porast u drugoj polovini godine. Ovakva kretanja rezultat su zakonske odredbe po kojoj porodice u kojima je većina članova sposobna za rad ispunjavaju uslove za NSP do devet meseci godišnje.

Dvanaest meseci nakon dodeljivanja naknade može se podneti zahtev za obnavljanje NSP. Razlog za dodeljivanje NSP za period od 9 meseci onima koji su radno sposobni jeste implicitna namera države da spreči ove pojedince da postanu pasivni i da ih stimuliše da aktivno traže mogućnosti za prevazilaženje trenutnih nedaća. Takođe, radno sposobni korisnici imaju obavezu da učestvuju u aktivnostima koje vode njihovom uključivanju u društvo (podrazumevajući ličnu odgovornost za finansijski status pojedinca/domaćinstva) i ako im organizacija nadležna za radne aktivnosti (NSZ) ponudi posao, dužni su da ga prihvate. Program se finansira iz republičkog budžeta, dok opštinski CSR upravljaju

⁹¹ Iznos NSP za pojedince, u periodu od aprila do oktobra 2020. godine, u skladu sa Odlukom o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći, od 24. aprila 2020. godine (401-00-00200/5/2020-09).

proverom uslova za ostvarivanje prava, sertifikacijom i plaćanjima (osim u slučaju žalbi protiv odluka donetih na lokalnom nivou, u kom slučaju odluku o ostvarivanju prava donosi centralni nivo u drugostepenom postupku); centri za socijalni rad su decentralizovana tela MRZBSP. Maksimalni iznos naknada za socijalnu zaštitu koje se finansiraju iz budžeta predviđen je trogodišnjim budžetskim planovima i Zakonom o budžetu, a stopa izvršenja poslednjih godina iznosila je oko 100 procenata.



Izvor: MRZBSP

Program dečijeg dodatka – osnovni cilj ove naknade je podrška siromašnim domaćinstvima sa decom i ona se, kao takva, dodeljuje deci u porodicama koje zadovoljavaju test prihoda i imovine (prihodovni maksimum za dodelu dečijeg dodatka je viši od onog za NSP, a uslovi za ostvarivanje prava su slični, ali ne identični onima koje se primenjuju na NSP). Pored toga, korisnici naknade za negu drugog lica imaju pravo na dečiji dodatak (DD) bez obzira na svoj materijalni status. Deci sa posebnim potrebama koja imaju pozitivno mišljenje interresorne komisije,⁹² a koja nisu smeštena u ustanove za smeštaj dece, dodatak se dodeljuje na osnovu materijalnog cenzusa, uz povećanje prihodovnog maksimuma za 20 procenata (isto kao i u prethodnom zakonu) i ona dobijaju uvećanje iznosa naknade za 50 procenata. Novi Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom (2018) uvodi značajnu promenu za decu sa invaliditetom time što ukida test za ostvarivanje prava i dodeljuje naknadu kao univerzalno pravo za ovu decu u iznosu koji je za 50 procenata veći od osnovnog iznosa dečijeg dodatka; u skladu s tim, cilj ove naknade je takođe proširen i ima za cilj da finansijski podrži porodice ove dece, poštujući dodatne izazove sa kojima se suočavaju. Samohrane porodice i staratelji imaju pravo na uvećani iznos naknade (za 30 procenata), a ukupno uvećanje dečijeg dodatka kombinovano po više osnova zajedno ne može preći 80 procenata osnovnog iznosa DD. Nivo DD prema novom zakonu definiše nadležno ministarstvo (za razliku od prethodnog zakonskog akta koji je imao definisana pravila o visini i indeksiranju). Dakle, ministar ima diskreciono pravo da predloži nivo dečijeg dodatka i modalitet unapređenja. Iznos naknade po detetu je fiksni i ne zavisi od visine prihoda. Takođe, nivo naknada se ne razlikuje u zavisnosti od starosti deteta; međutim, prema novim zakonskim odredbama, naknada je *de facto* veća za decu srednjoškolskog uzrasta, s obzirom na to da se ovoj deci dodeljuje još jedan (trinaesti) mesečni iznos dečijeg dodatka na početku sledeće školske godine ako su uspešno završila

⁹² Telo koje je osnovala lokalna samouprava radi sprovođenja holističke procene potreba deteta ili učenika za dodatnom podrškom. Procena potreba obuhvata sektore obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite.

prethodnu školsku godinu. Cenzus od 9.272⁹³ RSD po članu porodice je viši nego za NSP. Deca od određenog uzrasta moraju da pohađaju školu. Svako dete ima pravo na dodatak dok ne navršši 19 godina (26 ako je u pitanju dete sa invaliditetom). Domaćinstva se ponovo prijavljuju svake godine. Transfer se plaća članu domaćinstva koji je podnosilac zahteva, na namenski račun otvoren u Banci Poštanska štedionica. Kao i NSP, dečiji dodatak se finansira iz republičkog budžeta, ali njime upravlja lokalna samouprava (sada CSR), gde se prijavljuju potencijalni korisnici.

Jednokratne naknade su naknade koje se lokalno finansiraju i administriraju, a koje su usmerene na podršku pojedincima/domaćinstvima u situaciji neočekivane nevolje. Lokalne samouprave su slobodne da povećaju obuhvat ili adekvatnost naknada koje se dodeljuju finansijski ugroženim licima u zavisnosti od raspoloživog budžeta. Pomoć se može dodeliti u novcu ili u naturi. Prijave za jednokratnu pomoć podnose se u CSR u mestu prebivališta. Spisak dokumenata koji dokazuju tešku situaciju u kojoj se domaćinstvo nalazi nije jedinstven u celoj zemlji, nego svaki CSR nezavisno utvrđuje spisak potrebnih dokumenata. U zavisnosti od procene stručnjaka CSR i od svakog pojedinačnog konkretnog slučaja i razloga za prijavu za ovu vrstu podrške, spisak potrebnih dokumenata „koji dokazuju situaciju neočekivanih i privremenih poteškoća” može sadržati npr. medicinsku dokumentaciju, izveštaj o smrti člana porodice, dokaze o prekinutoj zaštiti nakon odsluženja kazne, dokaze o elementarnim nepogodama itd. Posebnu karakteristiku ove naknade predstavlja to što se može podići u gotovini direktno na šalteru CSR. Ova naknada se može zahtevati jednom ili dva puta godišnje (u zavisnosti od odluka pojedinih lokalnih samouprava) u iznosu koji je jednak unapred definisanom procentu neto prosečne zarade po zaposlenom.

Kategorijski programi koji se ne zasnivaju na doprinosima

Naknada za porodijsko odsustvo, odsustvo sa rada radi nege deteta i odsustvo sa rada radi posebne nege deteta (naknade zarade) nadoknađuje majkama izgublenu zaradu tokom porodijskog odsustva, omogućava im privremeno odsustvo sa tržišta rada i kao takva nije direktna mera populacione politike ili instrument socijalne pomoći za nove majke. Novi Zakon je uveo značajne promene u tom pogledu, sa osnovnim ciljem da se povećaju efikasnost i delotvornost naknade, a takođe je omogućio pristup ovoj naknadi majkama u nestandardnim radnim aranžmanima (uvođenjem nove naknade po nazivom „ostale naknade vezane za rođenje deteta, brigu o deci i posebnu brigu o deci”). Prema novim zakonskim odredbama, nivo naknada zavisi od celokupne osnovice (a ne od neto zarade, što je ranije bio slučaj) na koju su porezi i doprinosi plaćeni u referentnom periodu od 18 meseci pre porodijskog odsustva. Tako žene koje su bile zaposlene najmanje 18 meseci pre porodijskog odsustva primaju naknadu jednaku punom iznosu njihove prethodne zarade (mesečna isplata je jednaka proseku zarađenom tokom perioda od 18 meseci). Maksimalna mesečna naknada ograničena je na trostruku prosečnu mesečnu zaradu u Srbiji, što je smanjenje u odnosu na prethodne propise. Ova naknada je izdašna u poređenju sa sličnim vrstama naknada u zemljama EU, gde se većina naknada finansira iz doprinosa za osiguranje. S druge strane, ona ostaje nefleksibilna u pogledu mogućnosti kombinovanja različitog trajanja i nivoa naknada, kao i u pogledu mogućnosti dodeljivanja naknada očevima.

Roditeljski dodatak je mera populacione politike koja je takođe pretrpela značajne promene prema novom Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom. Najočiglednije promene su uvećanje naknada za treće i četvrto dete (više od pet puta u poređenju sa prethodno važećim zakonskim odredbama)

⁹³ Prema Odluci o nominalnim iznosima roditeljskog dodatka, paušala za nabavku opreme za dete i dečijeg dodatka i cenzusa za ostvarivanje prava na dečiji dodatak, koja važi od 1. jula 2020.

i produženje trajanja podrške ovoj deci na 10 godina. Aranžman za isplatu ostaje isti – jednokratni iznos za prvorodenu decu i 24 mesečne rate za drugorodenu decu. Isplate za treće i četvrto dete vrše se u 120 jednakih mesečnih rata.

Iako novi zakon u potpunosti ukida test (visokog praga) imovine, on uvodi kriterijume koji se odnose na redovnu imunizaciju, a koji se odnose i na drugu decu u porodici, te na redovno pohađanje predškolskog i osnovnog obrazovanja. Ovi uslovi za ostvarivanje prava bacaju sumnju na prvobitni cilj ove naknade, a to je podsticanje i podrška roditeljima da imaju željeni broj dece. Naknada se ne isplaćuje automatski prilikom registracije rođenja, već roditelji moraju da podnesu zahtev da bi ostvarili ovo pravo. Naknada se obično isplaćuje majci (ili ocu, ali samo ako majka nije u stanju da se brine o novorođenčetu).

Naknada za pomoć i negu drugog lica. Ova naknada se proširuje na osobe koje imaju invaliditet od rođenja ili detinjstva odnosno na odrasle osobe koje nemaju socijalno osiguranje od rizika invalidnosti. Potencijalni korisnici mogu da se prijave centru za socijalni rad, gde se uslov za ostvarivanje prava utvrđuje na osnovu zdravstvenog stanja podnosioca zahteva. Ova naknada ima oblik mesečnih plaćanja osobama kojima je potrebna nega i pomoć u ispunjavanju osnovnih potreba zbog prirode i stepena povrede ili bolesti.

Boračke naknade obuhvataju različite oblike podrške primanjima boraca, preživelih, civilnih žrtava rata i njihovih porodica. Naknade uključuju nadoknadu zarada za borce, novčanu nadoknadu za vojne invalide, dodatak za negu i porodične naknade. Imajući u vidu složenost novčanih naknada i podrške u naturi (ortopedska pomagala i sl.) usmerene na borce i činjenicu da je njihova zaštita regulisana Zakonom o socijalnoj zaštiti i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (a ne zakonom koji se posebno odnosi na borce) prilično je izazovno odrediti tačan iznos sredstava koja su usmerena ka njima. Samo prava invalida rata, prema izvršenju budžeta za 2017. godinu, iznosila su 13,2 milijardi dinara.

Domaćinstvo može istovremeno zahtevati nekoliko vrsta naknada, s obzirom na to da nijedna od pomenutih naknada automatski ne čini domaćinstvo podobnim za druge vrste podrške. Test dohotka za dečiji dodatak uzima u obzir prihode od roditeljskog dodatka za treće i četvrto dete, kao i od naknade zarade.⁹⁴ Test prihoda za NSP ne uzima u obzir prihode od pomenutih socijalnih naknada.

Tabela 9. Ukupna potrošnja na programe SP (sadašnji RSD)

	Boračke naknade*	Naknada za negu	Dečiji dodatak	Subvencija za predškolsko**
2013.	16.845.721.428	9.463.912.011	12.786.986.037	48.948.418
2014.	17.006.560.617	9.796.152.638	12.997.333.584	49.415.767
2015.	17.637.976.338	9.973.577.431	12.768.468.388	51.250.464
2016.	18.509.331.170	10.027.252.552	12.428.474.810	53.782.350
2017.	19.459.670.243	10.553.992.461	12.326.437.922	56.543.739
2018.	20.735.998.863	10.812.932.283	11.880.207.124	60.252.352
2019.	22.145.365.429	11.127.215.014	11.711.674.368	64.347.532
2020.	22.332.638.159	11.375.407.255	10.808.587.445	61.692.884

⁹⁴ https://www.paragraf.rs/obraci/6559_ID.pdf



	Roditeljski dodatak	Naknada za zaradu**	NSP	Hraniteljska nega
2013.	6.444.270.220	24.489.338.375	13.276.926.091	1.817.274.560
2014.	6.823.471.202	22.458.967.890	14.405.957.449	1.822.219.856
2015.	7.101.139.110	23.292.819.350	14.092.498.786	1.886.674.233
2016.	7.232.780.999	24.443.535.866	14.292.559.160	1.936.596.632
2017.	7.415.582.980	25.698.559.455	14.542.278.316	2.082.459.106
2018.	9.042.971.377	27.384.086.831	14.296.288.474	2.187.963.011
2019.	11.920.183.033	26.296.954.651	13.798.060.610	2.218.606.625
2020.	13.065.917.335	34.507.760.041	13.411.336.518	1.697.302.051

Izvor: Proračuni autora zasnovani na administrativnim podacima koje je obezbedilo MRZBSP.

* Boračka naknada procenjena je na osnovu izdataka za 2011. godinu kao udela u BDP-u za čitav period.

** Naknada zarada između 2014. i 2018. godine i naknada za hraniteljstvo između 2013. i 2018. godine takođe su procenjene korišćenjem izdataka kao udela u BDP-u za raspoložive godine kao referentne.

Tabela 10. Prosečan broj mesečnih korisnika u programima SP

	Naknada za tuđu negu	Dečiji dodatak	Subvencije za predškolsko	Roditeljski dodatak	NSP (pojedinci)	Hraniteljska nega
2013.	52.461	213.307	-	61.365	268.466	6.589
2014.	52.348	211.151	-	61.408	286.113	6.688
2015.	51.773	202.919	-	61.397	274.078	6.923
2016.	50.921	194.032	-	61.347	273.943	7.035
2017.	51.576	185.937	-	62.132	270.126	7.145
2018.	52.408	171.735	204	62.833	258.516	7.284
2019.	51.992	156.510	1.735	65.810	239.783	7.250
2020.	52.684	139.568	1.456	70.572	227.055	5.428

Izvor: Proračuni autora na osnovu administrativnih podataka dobijenih od vlade.

PRILOG 2 DETALJNE IZMENE UVEDENE NOVIM ZAKONOM O FINANSIJSKOJ PODRŠCI PORODICI SA DECOM (ZFPPD) (OD 2018. GODINE)

Reforme su uglavnom imale za cilj poboljšanje efikasnosti dodeljivanja naknada za porodijsko i roditeljsko odsustvo, omogućavanje dodeljivanja naknada ženama u nestandardnim radnim aranžmanima te poboljšanje adekvatnosti i pokrivenosti dečijim dodatkom. Promene u porodijskom i roditeljskom odsustvu motivisane su ograničavanjem značajnog povećanja izdataka (koje nije rezultat većeg broja novorođene dece ili zaposlenih majki) koji su počeli da se nakupljaju godinama pre reformi, a mere usmerene na žene u nestandardnim radnim aranžmanima fokusiraju se na uvećanje naknada i značajno produžavanje trajanja mera koje podstiču rađanje dece – roditeljski dodatak, naročito za treće i četvrto dete. Reforme su omogućile dodelu dodatne (trinaeste) mesečne isplate dečijeg dodatka u kalendarskoj godini, kao i uvećanje iznosa DD i ukidanje provere materijalnog stanja za decu sa smetnjama u razvoju. Sve navedene promene uvedene su izmenama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, dok je Zakon o socijalnoj zaštiti ostao nepromenjen, uprkos najavljenim izmenama. Zbog toga nije došlo do ciljanog povećanja obuhvata i adekvatnosti novčanih naknada namenjenih siromašnom stanovništvu putem NSP, kao osnovnog alata za smanjenje siromaštva u zemlji (ponderi za stariju decu i decu sa smetnjama u razvoju nisu povećani, kriterijumi vezani za posedovanje zemljišta nisu ublaženi itd.). Podršku prihodima ovim putem prima manje od 4 procenta stanovništva, iako više od 7 procenata ljudi živi u apsolutnom siromaštvu, a otprilike jedna od četiri osobe je u riziku od siromaštva. Nakon donošenja Zakona o socijalnoj zaštiti (2011) usvojena su dva podzakonska akta relevantna za sprovođenje zakona – Uredba o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti (2016) i Uredba o merama socijalne uključenosti za primaocce novčane socijalne pomoći (2014). Namenski transferi u socijalnoj zaštiti obezbeđuju dodatna sredstva⁹⁵ iz republičkog budžeta za usluge socijalne zaštite u nadležnosti LSU, dok Uredba o merama socijalne uključenosti precizira oblike aktiviranja primalaca novčane socijalne pomoći, poput učešća u formalnom i neformalnom obrazovanju, zapošljavanja, zdravstvene nege i društveno korisnog rada ili rada u zajednici. Uredba o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti uticala je na rast ukupnih sredstava opredeljenih za ove namene i razvoj novih usluga, sa приметnim efektom zamene sredstava iz lokalnih izvora onima sa nacionalnog nivoa, dok uticaj Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, mereno brojem korisnika NSP za koje su razvijeni planovi aktivacije, deluje prilično skromno.

⁹⁵ Za poboljšanje postojećih usluga socijalne zaštite i razvijanje novih, 122 lokalne samouprave su dobile 2016. godine finansijsku podršku u ukupnom iznosu od 400 miliona dinara; 2017. godine je obezbeđeno ukupno 710 miliona dinara za 123 lokalne samouprave; 2018. godine je oko 622,4 miliona dinara obezbeđeno za tu svrhu, dok su u martu 2019. godine sa predstavnicima 144 lokalne samouprave potpisani ugovori o namenskim transferima u iznosu od 700 miliona dinara (<https://www.minrzs.gov.rs/srb-lat/aktuelnosti/vesti/potpisani-ugovori-o-namenskim-transferima-sa-144-predstavnikama-lokalnih-samouprava>). Prema nalazima Mapiranja usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava (SIPRU), 17,1% ukupnih izdataka za usluge socijalne zaštite u lokalnim samoupravama finansirano je 2018. godine iz namenskih transfera.

Treba naglasiti da se, prema poslednjim izmenama i dopunama Zakona (2018), prihod od rođenja trećeg i četvrtog deteta računa u prihode relevantne za utvrđivanje uslova za ostvarivanje prava na druge naknade predviđene tim zakonom (član 5).

U nastavku se navode najvažnije nove karakteristike koje je ovaj zakon uveo u pogledu obuhvata i adekvatnosti novčanih naknada.

Promene u vezi sa dečijim dodatkom

- > Uvođenje univerzalnog dečijeg dodatka (koji ne zahteva proveru materijalnog stanja) za decu sa najtežim oblicima smetnji u razvoju i uvećanje njegovog iznosa za 50 procenata. Prema prethodno važećim zakonskim odredbama, uvećani dečiji dodatak dodeljivan je na osnovu testa porodičnog imovinskog stanja (sa povećanjem gornjeg nivoa prihoda za 20 procenata), dok je iznos uvećan za 30 procenata. Činjenica da dete dobija naknadu za tuđu negu uzima se kao dokaz smetnji u razvoju;
- > Deci sa smetnjama u razvoju koja ne ispunjavaju uslove za naknadu za tuđu negu, ali imaju pozitivno mišljenje interesorne komisije,⁹⁶ dečiji dodatak se dodeljuje na osnovu provere materijalnog stanja porodice, uz povećanje cenzusa prihoda za 20 procenata (isto kao u prethodnom zakonu) i uvećanje iznosa dodatka za 50 procenata;
- > Dodeljivanje tzv. trinaeste mesečne rate dečijeg dodatka kao dodatni iznos za decu srednjoškolskog uzrasta;
- > Povećanje gornje granice (cenzusa prihoda) za jednoroditeljske porodice (u kojima je drugi roditelj nepoznat, preminuo ili trajno nesposoban za rad) za 30 procenata umesto za 20 procenata;
- > Dodeljivanje dečijeg dodatka deci iz porodica korisnika NSP bez dodatnog postupka, uz podnošenje na uvid dokaza o redovnom pohađanju škole; ukida se uslov da roditelji budu zdravstveno osigurani;
- > Dečiji dodatak se odobrava za ukupno četvoro dece odjednom, a ne za prvo četvoro dece, što omogućava porodicama sa većim brojem dece da se prijave za dečiji dodatak za mlađe dete kada najstarije dete više ne ispunjava uslove zbog starosne granice;
- > Međutim, nova zakonska regulativa više ne određuje iznose naknada (za razliku od prethodnih pravnih propisa koji definišu iznos i pravila indeksacije). Nominalni iznos dečijeg dodatka sada se utvrđuje na osnovu uredbе Vlade,⁹⁷ a na predlog ministra nadležnog za socijalna pitanja, što ostavlja prostor za korišćenje diskrecionog prava i čini buduću novčanu podršku manje predvidljivom.

Promene u vezi sa naknadama zarada koje se odnose na rođenje deteta, negu deteta i posebnu negu deteta

- > Uvedene su značajne promene u smislu proširenog obuhvata, tj. davanja koja se dodeljuju ženama u „nестandardnim” oblicima zaposlenja/rada. Prema novim zakonskim odredbama, ove naknade dodeljuju se i samozaposlenim licima, uključujući vlasnike porodičnih poljoprivrednih gazdinstva

⁹⁶ Telo koje je osnovala lokalna samouprava radi sprovođenja holističke procene potreba deteta ili učenika za dodatnom podrškom. Procena potreba obuhvata sektore obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite.

⁹⁷ Uredbom se navodi da se cenzus za ostvarivanje prava na dečiji dodatak i visina dečijeg dodatka usklađuju dva puta godišnje, 1. januara i 1. jula, počevši od januara 2019. godine, na osnovu podataka republičkog organa nadležnog za poslove statistike, sa kretanjem indeksa potrošačkih cena u Republici Srbiji, a njihovi nominalni iznosi utvrđuju se rešenjem ministra nadležnog za socijalna pitanja.

va, lica na privremenom i povremenom radu, lica koja rade po ugovoru o pružanju usluge ili ugovoru o frilens radu, na sporednim poslovima itd. Ova promena uvedena je u zakon dodavanjem novog člana koji propisuje tzv. „druge naknade u vezi sa rođenjem deteta, brigom o detetu i posebnom brigom o detetu”. Ranije su naknade dodeljivane samo ženama koje su formalno bile zaposlene na osnovu ugovora o radu (u visini njihove osnovne zarade) te samozaposlenim licima, dok osobe iz svih drugih oblika radnog aranžmana nisu mogle da pristupe tim naknadama uprkos činjenici da su plaćale zakonom propisane doprinose. Pored toga, nove zakonske odredbe omogućavaju da ove pogodnosti dobiju žene koje su bile zaposlene i plaćale porez i doprinose u relevantnom periodu pre porođaja, ali su nezaposlene u trenutku porođaja.

- > Delotvornost i efikasnost naknada poboljšali su se zbog promenjenog načina izračunavanja naknade, koji sada uzima u obzir duži referentni period (18 umesto 12 meseci pre rođenja deteta tokom kojih su plaćani zakonom propisani socijalni doprinosi) kao osnovu za određivanje iznosa naknade, što bi trebalo da spreči zloupotrebu i smanji grešku u uključivanju.⁹⁸ Za lica čiji su doprinosi uplaćivani najmanje 18 meseci iznos naknada obračunat u skladu sa novim zakonskim odredbama ostao je praktično nepromenjen. Izuzetak čine žene sa višim prihodima jer se adekvatnost njihovih naknada smanjila (maksimalni iznos naknade smanjen je sa pet puta na tri puta više od prosečne mesečne zarade).
- > Osim toga, značajna tehnička promena koja predviđa direktnu isplatu naknade zarade (naknade u vezi sa rođenjem deteta, negom deteta i posebnom negom deteta) na bankovni račun korisnika čini se posebno pogodnom za osobe zaposlene u kompanijama koje imaju probleme sa likvidnošću i ne mogu sebi da priušte da čekaju nadoknadu od države. Ovom promenom ukinuta se kašnjenja u plaćanju.

Promene u vezi sa roditeljskim dodatkom

- > Uvećanje iznosa roditeljskog dodatka, posebno za treće i četvrto dete (više od pet puta), dok se iznos za prvorođenu decu takođe znatno uvećao (2,5 puta, vidi tabelu u nastavku).
- > Znatno produženo trajanje naknade za treće i četvrto dete (sa dve na deset godina, vidi tabelu ispod), dok se način isplate nije promenio (paušalni iznos za prvorođenu decu i mesečne rate za decu koja nisu prvorođena). Ove odredbe se primenjuju na decu rođenu posle 1. jula 2018. godine. Zahvaljujući najnovijim izmenama,⁹⁹ roditeljski dodatak je sada jedina naknada, a njen iznos, način isplate i način uvećanja (1. januara i 1. juna, prema trendovima indeksa potrošačkih cena u proteklih šest meseci) predviđeni su zakonom.
- > Za treće i četvrto dete koje je umrlo tokom perioda isplate vrši se isplata paušalnog iznosa (200.000 RSD, iznos uvećan na isti način kao roditeljski dodatak).

⁹⁸ Naime, ova promena je zasnovana na procenama da je greška u uključivanju, koja se događala zbog činjenice da je novčana dobit poslužila kao podsticaj ženama da zaključuju fiktivne ugovore o radu i same plaćaju doprinose, rezultirala godišnjim gubicima od najmanje milijardu dinara i da je brzo povećanje izdataka u ovu svrhu (u periodu kada se broj novorođenih i formalna zaposlenost nisu povećavali) predstavljalo rizik za finansijsku održivost ovih naknada.

⁹⁹ Najnovije izmene Zakona (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 50/2018) donose izmenu odredbi iz 2017. godine (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 113/2017) prema kojima iznos roditeljskog dodatka, način uvećanja i način isplate propisuje Vlada na predlog ministra nadležnog za socijalna pitanja.

- > Što se tiče ublažavanja kriterijuma i proširenja obuhvata, treba napomenuti sledeće:
 - > ukinut je cenzus za imovinu/prihode kao kriterijum za ostvarivanje prava za roditeljski dodatak i ova naknada je sada potpuno univerzalna, za razliku od prethodnih zakonskih odredbi, prema kojima je ta naknada bila skoro univerzalna zbog visokog cenzusa, ali je i dalje bila predmet provere materijalnog stanja;
 - > ukinut je uslov da majka mora biti zdravstveno osigurana preko Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje;
 - > ovu naknadu sada mogu dobiti majke koje su strane državljanke sa prebivalištem u Srbiji, pod uslovom da je dete rođeno na teritoriji Republike Srbije.
- > Poslednje izmene takođe su uvele dodatne uslove za ostvarivanje prava na roditeljski dodatak – pristup ovom dodatku odbija se ako novorođeno dete majke za koje se podnosi zahtev i njena starija deca nisu vakcinisana u skladu za zdravstvenim propisima. Pored toga, pravo za drugo ili kasnije rođeno dete prestaje ako se utvrdi da: dete za koje se dodeljuje roditeljski dodatak nije vakcinisano; dete ne živi na teritoriji Republike Srbije; deca predškolskog uzrasta ne pohađaju pripremni predškolski program ili deca osnovnoškolskog uzrasta ne pohađaju redovno školu na teritoriji Srbije u okviru sistema osnovnog obrazovanja. Ispunjavanje uslova potvrđuje nadležni organ lokalne samouprave. Na primer, proverava da li je dete vakcinisano u skladu sa odgovarajućim propisima vrši se svake godine na osnovu evidencija o imunizaciji; slično tome, potvrđivanje redovnog pohađanja pripremnog predškolskog programa ili osnovne škole sprovodi nadležni organ najmanje jednom godišnje u saradnji sa odgovarajućom predškolskom ustanovom ili osnovnom školom.

Tabela 11. Primer iznosa roditeljskog dodatka pre i nakon primene novog Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (ZFPPD)

Period primene	ZFPPD 2002 – prema iznosima primenjivim pre novog ZFPPD ¹⁰⁰			ZFPD 2017 Od 1. januara 2019.	ZFPPD 2018 Od 1. januara 2019.			Odnos ukupnih iznosa naknade („stari” ZFPPD prema „novom” ZFPPD)
	Za decu rođenju nakon	Ukupan iznos naknade, RSD	Iznos mesečne rate, RSD		Ukupan iznos naknade, RSD	Iznos mesečne rate, RSD		
1.	1. april 2018.	39.898	-	100.000	1. jul 2018. ¹⁰¹	100.000	-	2,51
2.	1. april 2018.	156.017	6.500	240.000	1. jul 2018. ¹⁰¹	240.000	10.000	1,54
3.	1. april 2018.	280.818	11.700	1.440.000	1. jul 2018. ¹⁰¹	1.440.000	12.000	5,13
4.	1. april 2018.	374.420	15.601	2.160.000	1. jul 2018. ¹⁰¹	2.160.000	18.000	5,77

¹⁰⁰ Odluka o nominalnim iznosima finansijske podrške porodici sa decom za jun 2018. godine.

¹⁰¹ U skladu sa ZFPPD (2018), iznos roditeljskog dodatka se usklađuje dva puta godišnje (na početku svake godine i sredinom godine) i utvrđuje se u odnosu na datum rođenja deteta. Sledeće usklađivanje je zakazano za 1. januar 2019. godine i primenjuje se na decu rođenu nakon tog datuma.

PRILOG 3 PROCENA DOSTUPNOSTI INFORMACIJA O NSP NA OSNOVU ANALIZE VEB STRANICA MRZBSP, VLADE SRBIJE I CENTARA ZA SOCIJALNI RAD U TRI NAJVEĆA GRADA U SRBIJI

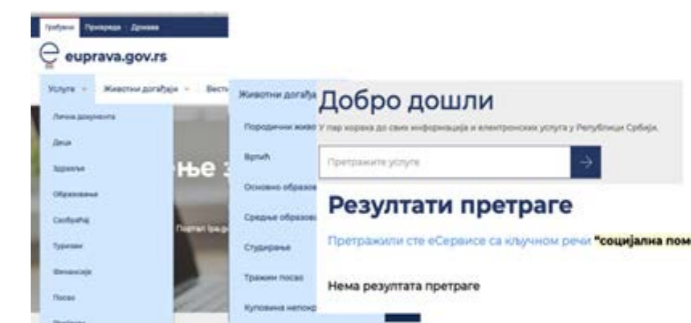
Veb stranice centara za socijalni rad, MRZBSP i ključnih aktera ili uopšte ne pružaju informacije o NSP ili po formatu i sadržaju nude samo osnovne informacije te se može zaključiti da nisu prilagođene opštem korisniku, a naročito ne posebno osetljivim grupama.

Izgleda da se zanemaruju aktivnosti u fazi doseganja korisnika, čiji je cilj uključivanje drugih aktera koji mogu (direktno/indirektno) da utiču na one do kojih je teško doći.

Veb stranica MRZBSP sadrži stranicu „Socijalna davanja”, a na njoj se nalaze samo informacije o datumu mesečne isplate socijalnih davanja koja se finansiraju iz republičkog budžeta. Izgled stranice prilično zbunjuje, ali se može zaključiti da se socijalna davanja isplaćuju sa zakašnjenjem od mesec dana (ovo zakašnjenje je zanemarljivo imajući u vidu da su zakašnjenja u isplati početkom 2000-ih godina bila znatna¹⁰²). Isplate se vrše putem Banke Poštanska štedionica; na veb stranici i Facebook profilu ove banke nalaze se identični podaci o datumima isplate.¹⁰³

Zanimljivo je da veb stranica eUprave takođe ne pruža informacije o tome kako se može ostvariti pravo na NSP. Ovom veb stranicom upravlja Vlada Srbije¹⁰⁴ i na njoj se navodno pružaju „sve informacije u samo nekoliko klikova” (kako se tvrdi na naslovnoj strani). Međutim, nikakve informacije o NSP ne mogu se naći ni u meniju „Usluge” ni u meniju „Životni događaji”. Na veb stranici eUprave nema čak ni zasebnog odeljka o socijalnoj zaštiti, dok opcija pretraživanja ne daje rezultate kada se pretražuje izraz „socijalna pomoć”.

Grafikon 0.1. Veb stranica eUprave ne prikazuje nikakve rezultate kada se pretražuje izraz „socijalna pomoć”



¹⁰² „Krajem 2000. godine utvrđeno je da je isplata dodatka za dugoročnu negu kasnila 32 meseca” (Matković, Stanić, „Socijalna zaštita u starosti”, str. 55, Fakultet za ekonomiju finansije i administraciju, Centar za socijalnu politiku, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Vlada Republike Srbije).

¹⁰³ Vidi https://www.posted.co.rs/budzetske-uplate.html?fbclid=IwAR0BX-thlHT6xSf6BQ8cBFFX3ZrjYs5pCmqyUPQPVeNbiBplrB4a_nRFKk0.

¹⁰⁴ eUprava je nacionalni veb portal koji služi kao integrisana tačka pristupa elektronskoj upravi u Republici Srbiji, tj. platforma za pružanje usluga elektronske uprave.

Informacije o dečijem i roditeljskom dodatku mogu se naći u odeljku „Porodični život” menija „Životni događaji”.¹⁰⁵ Ovaj odeljak veb stranice gotovo u potpunosti govori o pravima vezanim za porođaj i porodični život deteta, a ako posetilac klikne na pitanje br. 45 (Da li postoje još neka davanja osim roditeljskog dodatka?), stranica će ga uputiti samo na prava predviđena ZFPPD.

Da bi se razumelo da li se na veb stranicama CSR pružaju značajne informacije o naknadama i uslugama socijalne zaštite sprovedena je kratka **analiza veb stanica CSR u tri najveća grada u Srbiji**. Ovi su nalazi zajednički za te tri veb stranice:

- > informacije o naknadi ili u potpunosti nedostaju (npr. CSR u Nišu) ili su prilično apstraktne, prepisane iz članova Zakona o socijalnoj zaštiti bez pokušaja da se prilagode i učine razumljive opštem korisniku;
- > informacije o postupku podnošenja zahteva za NSP mogu se naći u informatorima CSR, ali pristup tim dokumentima na veb stranicama zahteva prethodno znanje o pristupanju dokumentima;
- > analiza informacija dostupnih na veb sajtu i u informatoru CSR ne otkriva koje dodatne napore CSR preduzimaju da bi podigli svest ljudi o naknadama i uslugama socijalne pomoći;
- > nema informacija o tome kako CSR stiže do potencijalno osetljivih ljudi (način na koji je definisan čitav postupak pretpostavlja da prvi korak čine korisnici);
- > napori u oblasti odnosa sa javnošću ograničeni su na razmenu informacija o aktivnostima CSR putem medija, koje se retko dešavaju i čiji je sadržaj veoma bazičan.

¹⁰⁵ Vidi <https://euprava.gov.rs/porodicni-zivot>.

PRILOG 4 RELEVANTNA JAVNA POTROŠNJA TOKOM PANDEMIJE KOVIDA-19

Kada se uzme u obzir javna potrošnja za socijalnu pomoć i transfere stanovništvu¹⁰⁶ tokom vanrednog stanja, postaje jasno da nije bilo značajnog stvarnog povećanja javne potrošnje. To potvrđuje da se dodatna finansijska intervencija tokom vanrednog stanja nije dogodila kroz sistem socijalne zaštite. Stvarni rast javne potrošnje za socijalnu pomoć i transfere stanovništvu u periodu od januara do juna 2020. godine u poređenju sa rastom u istom periodu 2019. godine je zanemarljiv (1,2 procenta). Štaviše, primetno je da nije došlo ni do povećanja troškova u potkategoriji „socijalna pomoć”. Iako se ovi podaci moraju pažljivo analizirati radi dubljeg uvida u potkategorije potrošnje (ova potkategorija uključuje izdatke za dečiju zaštitu, socijalnu zaštitu iz budžeta Republike Srbije, boračko-invalidsku zaštitu itd.), relevantno je napomenuti da je potrošnja na „socijalnu pomoć” u periodu od januara do juna 2020. godine realno zapravo bila manja u odnosu na isti period 2019. godine, i to za 10,7 procenta.

Tabela 12. Javna potrošnja u kategoriji Socijalni transferi i grantovi, u milionima RSD

	Jan. 2020.	Feb. 2020.	Mar. 2020.	Apr. 2020.	Maj 2020.	Jun 2020.	Nominalni rast januar–jun 2020/2019.	Realni rast januar–jun 2020/2019.
Socijalni transferi i davanja	63.040,1	65.969,3	65.630,4	72.051,3	64.839,8	65.785,0	102,6	101,2
Od toga:								
Penzije	47.092,4	48.838,6	48.928,3	48.940,2	48.767,5	48.640,4	103,9	102,4
Doprinosi za nezaposlena lica	637,9	682,3	673,2	631,1	641,3	682,5	93,3	92,0
Bolovanje	910,8	846,4	896,3	633,4	636,2	1.183,2	119,2	117,5
Socijalna pomoć	11.950,4	13.062,6	12.728,4	12.989,1	12.490,4	12.457,8	90,5	89,3
Ostali transferi domaćinstvima	2.448,6	2.539,3	2.404,2	8.857,4	2.304,4	2.821,0	145,0	143,0

Izvor: Bilten Ministarstva finansija, jun 2020. godine

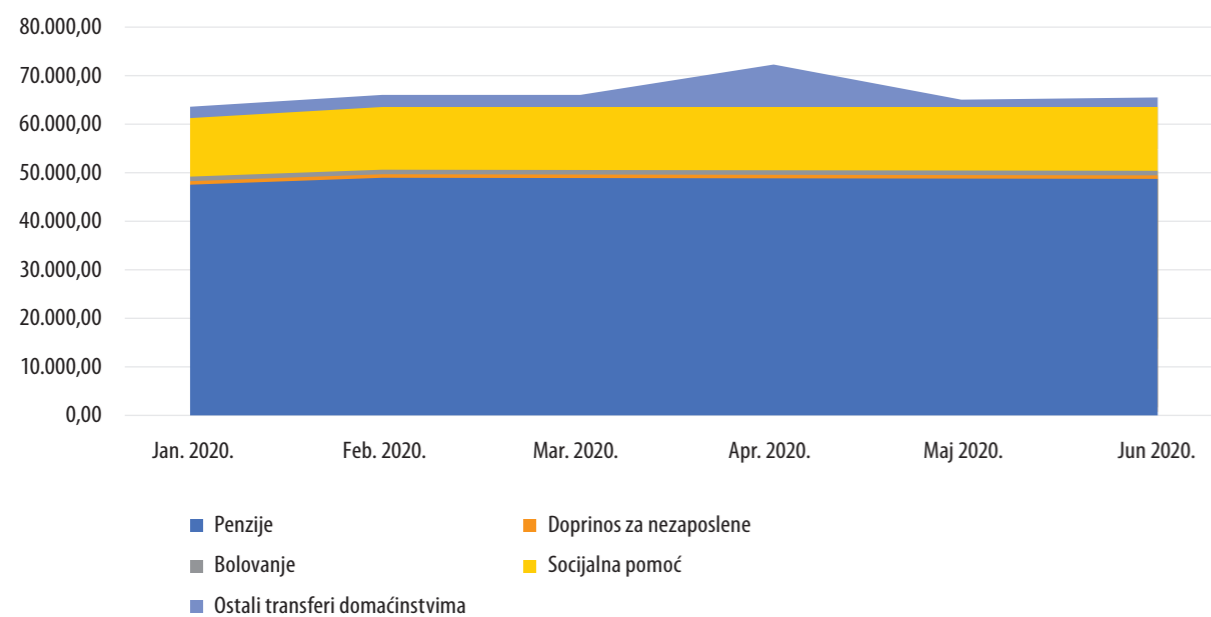
Jedina potkategorija potrošnje u kategoriji potrošnje za socijalne transfere koja je bila osetljiva na covid-19 bila je „Ostali transferi domaćinstvima” (što takođe zahteva dublju analizu prirode troškova), sa realnim rastom od 43 procenta u odnosu na isti period 2019. godine. S obzirom na pojedinačne mesece 2020. godine, značajan rast potrošnje u ovoj kategoriji dogodio se tek u aprilu 2020. godine, nakon čega su se nivoi rashoda vratili na prosečne vrednosti. Kolebanje u ovoj potkategoriji odgovorno je za ukupnu promenu celokupne grupe izdataka za socijalne transfere i davanja; međutim, pošto

¹⁰⁶ Ovde posmatramo ekonomsku klasifikaciju konsolidovanog bilansa Republike Srbije. Socijalna pomoć i transferi domaćinstvima obuhvaćeni su kategorijom „Socijalna davanja i transferi” (Ministarstvo finansija, Bilten).



je udeo ovih izdataka u celoj kategoriji mali, čak ni ovo povećanje nije bilo dovoljno za značajniji uticaj na promene u celoj kategoriji socijalnih transfera.

Grafikon X.0.1. Javna potrošnja – Socijalni transferi i grantovi



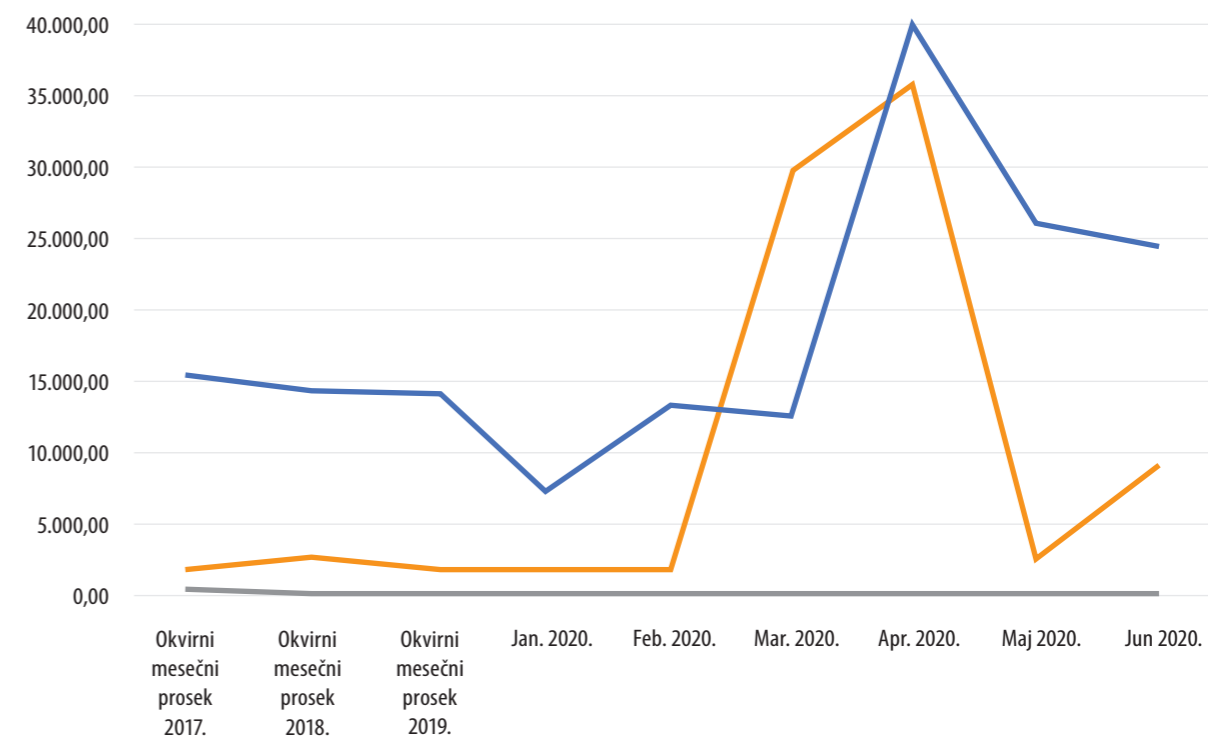
Izvor: Bilten Ministarstva finansija, jun 2020. godine

Sa druge strane, penzioneri su od države (preko Fonda PIO) dobili jednokratnu novčanu naknadu u iznosu od 4.000 RSD,¹⁰⁷ što je prikazano na grafikonu u nastavku. Štaviše, dodatna sredstva su takođe prebačena u Fond za zdravstveno osiguranje kako bi se pokrili dodatni troškovi zdravstvenog sektora. Istovremeno, nikakva dodatna sredstva nisu bila namenjena nezaposlenima ili onima koji su izgubili posao tokom krize izazvane pandemijom kovida-19. To potvrđuje i analiza sredstva namenjenih za NSZ. Naime, nije došlo do povećanja obima sredstava koja su prebačena u NSZ. Nisu sprovedeni socijalni programi pružanja podrške onima koji su izgubili posao tokom krize izazvane pandemijom kovida-19, iako su slične mere preduzete u susednim zemljama.

¹⁰⁷ Sistem socijalnog osiguranja organizovan je u okviru tri različite institucije osiguranja – Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja (Fond PIO) odgovornog za penzijsko i invalidsko osiguranje, Fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO) odgovornog za zdravstveno osiguranje i Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) odgovorne za osiguranje u slučaju nezaposlenosti.



Grafikon X.0.2. Transferi organizacijama socijalnog osiguranja



Izvor: Bilten Ministarstva finansija, jun 2020. godine



PREGLED JAVNIH RASHODA
ZA SOCIJALNU POMOĆ
U SRBIJI