



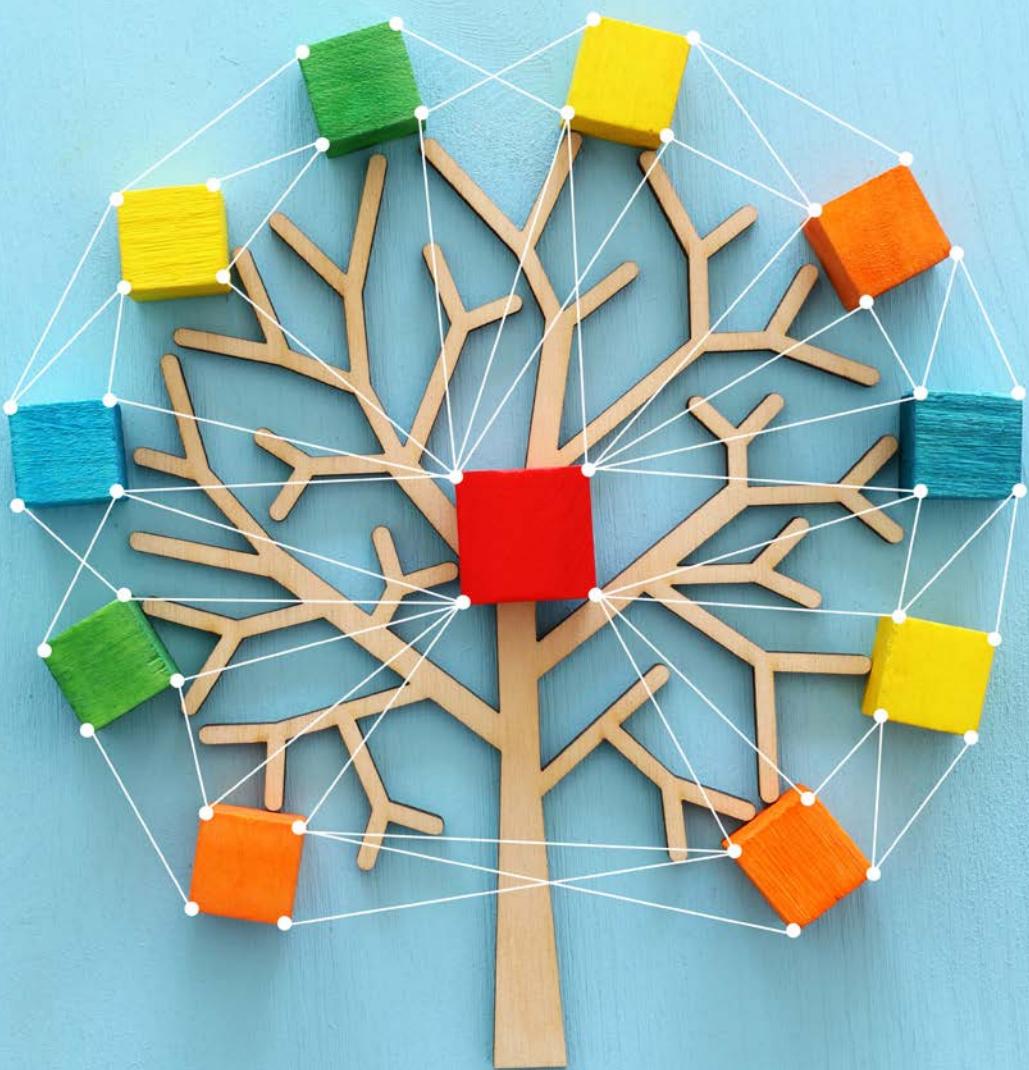
FCD

FONDACIJA
CENTAR ZA
DEMOKRATIJU



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA

UTICAJ JAVNIH POLITIKA NA DRUŠTVO



UTICAJ JAVNIH POLITIKA NA DRUŠTVO

Izdavač

Fondacija Centar za demokratiju
Kraljice Natalije 70/II, Beograd
www.centaronline.org
info@centaronline.org

Za izdavača

Žanka Panić

Urednik

Nataša Vučković

Dizajn i priprema

Pozitiv MVP

Beograd, 2021.

Sadržaj

Uvodna reč	5
I DEO DESK STUDIJE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA	6
ROZA Udruženje za radna prava žena, Zrenjanin: Alternativni izveštaj o efektima Lokalnog akcionog plana za mlade 2018 - 2021. Grada Zrenjanina	8
TIM 42, Leskovac: Efekti Lokalnog plana upravljanja otpadom na teritoriji grada Leskovca 2010 - 2020	29
FORCA, Požega: Analiza lokalne omladinske politike u Požegi	47
II DEO ANALIZE UTICAJA JAVNIH POLITIKA NA DRUŠTVO	66
Sarita Bradaš: Procena uticaja politika zapošljavanja na pravo na dostojanstven rad	68
Darinka Radojević: Planski sistem na lokalnom nivou - pregled stanja	95
Ksenija Petovar: Nova forma lapota: O socijalnim posledicama izgradnje derivacionih mini-hidroelektrana	105
Marina Savković: Uticaj poslodavaca na obrazovanje mladih u Srbiji	117
Simo Vuković: Optimizacija mreže javnih zdravstvenih ustanova Srbije	128
Tim 42: Analiza efekata pojedinih članova Zakona o socijalnoj zaštiti na građane i građanke u stanju socijalne potrebe	144
III DEO PREGLED SOCIJALNIH POKAZATELJA ZA SRBIJU	150

Uvodna reč

Publikacija koja je pred vama pripremljena je od strane Fondacije Centar za demokratiju (FCD) uz finansijsku pomoć Fondacije za otvoreno društvo u okviru projekta "Javne politike za dobrobit svih: Učešće građana u praćenju reformi na putu ka boljim javnim politikama i održivom socio-ekonomskom razvoju". Projekat predstavlja 2. fazu projekta započetog 2019. u kojem je razvijena metodologija za procenu uticaja javnih politika na društvo i objavljen Vodič za analizu socijalnog uticaja javnih politika. U drugoj fazi, razvijena metodologija i Vodič primjenjeni su neposredno, i to na dva načina: 1) kroz osnaživanje OCD na lokalnom nivou za praćenje efekata politika na društvo; 2) kroz praćenje reformi koje utiču na ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava i na održivi socio-ekonomski razvoj. Projekat je u skladu sa misijom FCD da „ohrabruje i pokreće građane na izgradnju demokratskog i solidarnog društva, unapređuje ekonomska, socijalna i kulturna prava i bori se za odgovorne i efikasne institucije kroz istraživanje, obrazovanje i javni dijalog“.

U prvom delu publikacije predstavljene su tri analize lokalnih javnih politika koje su izradile organizacije civilnog društva: Udruženje za radna prava Žena Roza iz Zrenjanina, Tim 42 iz Leskovca i Forca iz Požege. Cilj analiza je bio da se proceni uticaj javnih politika na društvo na lokalnom nivou. Dve analize se odnose na lokalne omladinske politike (Zrenjanin i Požega), a jedna na politiku upravljanja otpadom (Leskovac).

U drugom delu publikacije predstavljeno je šest analiza koje su imale za cilj da procene uticaj politika na nacionalnom nivou (politike zapošljavanja, socijalna politika, obrazovanje, zdravstvo i zaštita životne sredine) na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Stručni tim FCD koji je pripremio analize činili su: Sarita Bradaš, Darinka Radojević, Ksenija Petovar, Marina Savković, Simo Vuković, Tim 42.

U trećem delu publikacije dat je Pregled socijalnih pokazatelja za Srbiju i EU 27 sačinjen sa namjerom da se pruži uvid u to: gde je Srbija u primeni Evropskog stuba socijalnih prava u odnosu na EU, u kojim oblastima treba sprovesti reforme te šta treba da budu prioriteti u sprovodenju reformi.

Nataša Vučković
Izvršna direktorka
Fondacije Centar za demokratiju

I DEO

DESK STUDIJE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA



Alternativni izveštaj o efektima lokalnog akcionog plana za mlade 2018 - 2021. Grada Zrenjanina



Mladi i zapošljavanje

Alternativni izveštaj o Lokalnom akcionom planu za mlade 2018 - 2021. Grada Zrenjanina -Mladi i zapošljavanje, izradila je ROZA - Udruženje za radna prava žena, u okviru projekta „Politike za dobrobit svih: Merenje uticaja na društvo predloga javnih politika kroz osnaživanje i uključivanje građana i građanki“ Fondacije Centar za demokratiju.

Uvod

Lokalni akcioni plan za mlade 2018 - 2021. Grada Zrenjanina je dokument za sprovođenje javne politike koja za cilj ima pospešivanje života mlađih. Kreiranje Alternativnog izveštaja o Lokalnom akcionom planu za mlade 2018 - 2021. Grada Zrenjanina, sa fokusom na segment „Mladi i zapošljavanje“ nastao je sa svrhom praćenja stanja i eventualnih promena, kao i analize da li određene javne politike daju rezultate. Izveštaj je namenjen javnosti, ali i donosiocima odluka, kako bi kreirali javne politike tako da odgovaraju potrebama mlađih.

ROZA - Udruženje za radna prava žena iz Zrenjanina bavi se radnim pravima žena duže od šest godina kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou. Udruženje je nastalo iz potrebe da se na što adekvatniji način odgovori na kršenja radnih prava, a na osnovu sopstvenih iskustava u polju rada i kršenja radnih prava samih članica ROZE. Kroz dugogodišnji rad naše Grupe za podršku, kao i konstantnog učenja i unapređenja sopstvenih znanja i kapaciteta (kroz različite seminare, radionice, treninge..) postale smo ekspertkinje po iskustvu koje su, kao takve, prepoznate od strane javnosti, velikog broja OCD, medija, donatora i pojedinih institucija kako u Srbiji tako i van nje. ROZA - Udruženje za radna prava žena bavi se i edukacijom mlađih kao vidom prevencije, kroz unapređenje znanja mlađih o radnim pravima i mehanizmima zaštite tih prava.

U okviru našeg rada uočile smo da su mlađi posebno ugrožena kategorija kada je oblast rada u pitanju. Zapošljavanje i ekonomska stabilnost su preduslov da mlađi koji žive na teritoriji grada Zrenjanina ostanu i uspeju da planiraju i grade svoju budućnost u ovom gradu.

Osnovni problemi u oblasti zapošljavanja mlađih sa kojima se mlađi na teritoriji grada Zrenjanina suočavaju, jesu neadekvatna ponuda poslova, male zarade, ugovori na kratke vremenske periode, rad van radnog odnosa, neplaćen prekovremeni rad i loši uslovi rada. Takođe, problem koji se javlja pri traženju posla jeste i iskustvo koji poslodavci zahtevaju, a mlađi nemaju gde da ga steknu. Kada se u obzir uzme sve navedeno, uz nepoverenje u rad institucija, mlađi su u nezavidnom položaju u društvu, dolaze na rub egzistencije, gotovo su bez socijalnog i kulturnog života, a posao se postavlja kao prioritet. Do ovakvih zaključaka smo došle iz iskustva, odnosno iz čestih primera mlađih koji nam se obraćaju, kao i razgovora sa mlađima na tribinama, okruglim stolovima i fokus grupama. Analize

i statistike sprovedene od strane drugih OCD, kao i državnih institucija¹ potvrđuju da su mladi osetljiva grupa kada je sfera rada u pitanju. Mlade žene pripadaju posebno ranjivoj potkategoriji mlađih u oblasti rada, a višestruko su marginalizovane mlade žene sa sela, pogotovo ukoliko pripadaju i nekoj nacionalnoj manjini ili imaju invaliditet.

Navedeni problemi čine mlade apatičnima, što dovodi do smanjenja elana za dalju budućnost, samousavršavanje, osnivanje porodice, pa i ostanak u Srbiji. Prema različitim anketama, više od polovine mlađih izjasnilo se da bi napustili Srbiju ukoliko bi imali mogućnost za tako nečim. Rezultati najnovijeg istraživanja o migracijama² pokazuju da najviše ispitanika u Gradu Zrenjaninu (41,9%) se izjasnilo da razmišlja i često razmišlja o preseljavanju. Žensko stanovništvo u velikoj većini razmišlja o preseljavanju (2/3 ispitanica). U Zrenjaninu o preseljavanju razmišljaju i često razmišljaju najviše mlađi u kategoriji 20 - 24 godine. Kada se govori o faktorima koji uslovljavaju emigraciju, stanovnici navode nepovoljne ekonomske uslove - ispitanici su spremni da napuste mesto stalnog prebivališta pre svega zbog bolje plaćenog posla (18%), loše ekonomske situacije (15,9%), dok je na trećem mestu nedostatak pravne države (10,3%). Među ispitanicima u Zrenjaninu koji su istakli veoma veliku mogućnost da se presele u narednih godinu dana, dominiraju mlađi od 20 - 24 godine (37,5%), sa završenom srednjom školom (55,7%), koji nisu u bračnoj zajednici, nemaju decu i žive sa roditeljima, a rade i u državnom i u privatnom sektoru. Na pitanje o poželjnoj destinaciji prilikom preseljavanja 48,6% ispitanika je navelo da bi se preselilo u inostranstvo. Među ispitanicima dominira stav o trajnom preseljavanju (31,2%).

1 <https://fren.org.rs/wp-content/uploads/2021/06/Youth-situation-in-Serbia-Employment-skills-and-social-inclusion.pdf>

https://youthwbt.eu/wp-content/uploads/2018/05/Baseline-Analyses_Social-Economic-and-Political-Inclusion-of-Youth-in-Serbia.pdf

<https://www.mos.gov.rs/public/documents/upload/sport/inspekcija/Istrazivanje%20polozaja%20i%20potreba%20mladih%20u%20Srbiji%202020.pdf>

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/15295-20190411.pdf>

2 Istraživanje stavova i namera stanovništva o preseljavanju i utvrđivanje uticaja migracija na demografsko starenjе u četiri jedinice lokalne samouprave, u cilju formulisanja preporuka za kreiranje mera populacione politike [urednici Danica Šantić, Marija Antić]. - Beograd : Geografski fakultet Univerziteta, 2019.

Osvrt na LAP 2018 - 2021. Grada Zrenjanina - mladi i zapošljavanje

U analizi oblasti LAP koja se odnosi na zapošljavanje mladih razmatrale smo sledeće aspekte: situaciona analiza (analiza problema), opredeljeni finansijski resursi, veza ciljeva, aktivnosti i indikatora, uticaj na ranjive grupe mladih te aspekt praćenja, evaluacije i izveštavanja.

Uočeni nedostaci u LAP-u 2018 - 2021. Grada Zrenjanina – Mladi i zapošljavanje (u daljem tekstu LAP)

Osnovni nedostaci:

1. Nedovoljno pažnje posvećeno problemu zapošljavanja mladih
2. Nedovoljna sredstva opredeljena za rešavanje problema zapošljavanja mladih
3. Neadekvatno postavljeni ciljevi, indikatori i aktivnosti
4. Ne obraćanje pažnje na posebno ranjive kategorije
5. Netransparentnost

1. Posvećenost rešavanju problema zapošljavanja mladih

Mladi sa teritorije grada Zrenjanina su pored zdravlja kao prvog glavnog problema, u analizi koja je prethodila izradi LAP-a, zapošljavanje naveli kao drugi najvažniji problem. Međutim, pristup rešavanju problema zapošljavanja mladih u LAP-u je neadekvatan. Sadrži ciljeve i aktivnosti koje se većinom svode na redovne aktivnosti NSZ-a. U analizi koja je prethodila LAP-u, navedeni su problemi koji utiču na zapošljavanje mladih, od kojih su neki: nedovoljno informisanje o mogućnosti zapošljavanja, nedovoljna osnaženost za profesionalno ostvarivanje, nedovoljno informisanosti o mogućnostima razvoja preduzetništva mladih, kao i nedovoljna saradnja obrazovnih institucija, privrednih subjekata i Nacionalne službe za zapošljavanje. Iako rešenja LAP-a u oblasti mladi i zapošljavanje odgovaraju analizi sprovedenoj od strane odgovornih za izradu istog, smatramo da postoje relevantniji problemi u pogledu zapošljavanja mladih koje smo navele u uvodnom delu.

2. Sredstva opredeljena za rešavanje problema zapošljavanja mladih

Sredstva opredeljena za rešavanje navedenog problema nisu u nivaciji sa hijerarhijskom potrebom prioriteta mladih ljudi na teritoriji Grada Zrenjanina, pa je tako za stavku kultura i slobodno vreme izdvojeno više (1.300.000 rsd) nego za stavku mladi i zapošljavanje (1.000.000 rsd). Smatramo da budžetska sredstva opredeljena za ovu stavku LAP-a nisu dovoljna niti su u skladu sa brojem nezaposlenih mladih na teritoriji Grada Zrenjanina (21% svih nezaposlenih prema proceni iz 2016. u dokumentu LAP-a 2018 - 2021).

3. Ciljevi, indikatori i aktivnosti

Ciljevi u LAP-u, kako opšti tako i sprecifični, nisu na odgovarajući način definisani. Aktivnosti nisu usklađene sa postavljenim specifičnim ciljevima, koji, opet, ne proizilaze nužno iz opštih ciljeva.

Ciljevi moraju biti merljivi, što nije slučaj u ovom dokumentu. To se može videti na primeru opštег cilja broj 1 „ulaganje većih napora u pravcu zapošljavanja mladih i njihove edukacije u pravcu pronalaženja posla...“. Postavljeni cilj nije merljiv, a ulaganje većih napora ne može biti cilj samo po sebi, nego indikator, aktivnost ili sredstvo za postizanje cilja koji bi trebao biti povećan broj zaposlenih mladih kroz edukacije u pravcu pronalaženja posla sa tačnim brojem novozaposlenih mladih koji treba biti postignut.

Takođe, nejasne su i aktivnosti koje su predviđene za ostvarivanje ciljeva te tako nije jasno koja aktivnost odgovara kom specifičnom cilju. Na primeru specifičnog cilja broj 1 „informisanje o kretanju na tržištu rada, adekvatno profesionalno i strukovno usavršavanje“ predviđene su aktivnosti 1.1. „tribine, kampanja, podela letaka, promotivni spotovi“, što odgovara samo prvom delu specifičnog cilja, a aktivnosti koje se odnose na „adekvatno profesionalno i strukovno usavršavanje“ ne postoje. Odnosno, postoje pod tačkama 3.1 „osnaživanje preduzetništva mladih, subvencije, edukacije o preduzetništvu, pomoć prilikom osnivanja privrednih društava i 3.2. „pospešivanje zapošljavanja mladih, sajmovi, dokvalifikacije, prekvalifikacije, učenje jezika“ kao aktivnosti za treći specifični cilj „osnaživanje saradnje između NSZ i relevantnih subjekata na tržištu rada“.

Pored toga, u indikatorima nigde nije taksativno naveden broj mladih koji će biti obuhvaćen ovim aktivnostima (edukacije, prekvalifikacije, dokvalifikacije, seminari) niti je naveden tehnički rezon ostvarivanja cilja (broj podelejениh letaka, informatora, promotivnih spotova).

Osim toga, nije urađena analiza tržišta rada na osnovu koje bi bili identifikovani ključni problemi, što bi bila osnova za definisanje aktivnosti koje će dovesti do veće zapošljivosti mladih, a u skladu sa potrebama poslodavaca. Odnosno, kojom metodologijom i na osnovu kojih analiza se vidi potreba za predviđenim aktivnostima (prekvalifikacije, dokvalifikacije, strani jezici i slično).

4. Posebno ranjive kategorije

Iako je jedan od principa LAP-a poštovanje ljudskih prava, u kojem se navodi da obezbeđuje da svi mladi imaju ista prava i ravnopravne mogućnosti za razvoj, a u skladu sa potrebama, u LAP-u nigde ne postoji osvrt na posebno ranjive kategorije mladih. Ne postoje nikakvi ciljevi ni aktivnosti posvećeni rešavanju problema zapošljavanja mladih, a posebno osetljivih kategorija kao što su: invalidi/invalidkinje, pripadnici/e romske populacije, mladi sa sela, mlađe žene i slično.

5. Transparentnost

Ne postoje mehanizmi obaveštavanja šire javnosti o postojanju, aktivnostima i sprovođenju LAP-a. Nije predviđeno da li se i na koji način obaveštava šira javnost.

Prema LAP-u, odeljak 8. Monitoring i evaluacija, predviđeno je da na kraju svake kalendarske godine trajanja Kancelarija za mlade kao odgovorna za sprovođenje monitoringa i evaluacije dostavi izveštaj. Izveštaj nije dostupan javnosti.

Sprovođenje LAP-a i analiza efekata

Istraživanje sprovođenja aktivnosti LAP-a, kao i analiza efekata LAP-a, sprovedeni su u periodu maj - avgust 2021. godine. Istraživanje je sprovedeno korišćenjem kvantitativnih i kvalitativnih podataka i to: analizom statističkih podataka i podacima prikupljenim kroz fokus grupu.

1. Analiza sprovođenja LAP-a

Statistički podaci NSZ-a su jedini podaci koji su bili dostupni u okviru ovog istraživanja. Izveštaje o sprovođenju aktivnosti na realizaciji LAP za period 2018 – avgust 2021. godine nismo dobili ni od Kancelarije za mlade, Gradskog saveta za mlade, kao ni od Radne grupe za sprovođenje LAP-a, a kojima smo uputile zahtev za dostavljanjem izveštaja.

Analizu sprovođenja LAP-a smo za potrebe ovog izveštaja prikazali kroz aktivnosti, a ne kroz opšte ili specifične ciljeve, a u skladu sa tačkom 3 (ciljevi, indikatori, aktivnosti) ovog alternativnog izveštaja.

Aktivnost	Nosioci	Trenutni status
1.1.Tribine, kampanje, podela letaka, promotivni spotovi	Nadležni organi/institucije Privredna komora, NSZ, Srednje škole i NVO koje se bave mladima	Učesnici Gradski savet za mlade, Kancelarija za mlade i Radna grupa za sprovođenje LAP-a Nepoznat Izveštaji o aktivnostima u periodu 2018- jul 2021. nisu dostupni javnosti. Nisu dostupni ni na upit pisanim (elektronskim ili poštom) zahtevom za dostavljanje informacija od javnog značaja nosiocima aktivnosti. Ne postoje medijska izveštavanja o sprovođenju aktivnosti.

Aktivnost	Nosioci		Trenutni status
2.1. Seminari	Nadležni organi/ institucije	Učesnici	Nepoznat Izveštaji o aktivnostima u periodu 2018 - jul 2021. nisu dostupni javnosti.
	Privredna komora, NSZ, Srednje škole i NVO koje se bave mladima	Gradski savet za mlade, Kancelarija za mlade i Radna grupa za sprovođenje LAP-a	Nisu dostupni ni na upit pisanim(elektronskim ili poštom) zahtevom za dostavljanje informacija od javnog značaja nosiocima aktivnosti. Ne postoje medijska izveštavanja o sprovođenju aktivnosti.

Aktivnost	Nosioci		Trenutni status
2.2. Izrada informatora, (pisanje radne biografije, traženje posla)	Nadležni organi/ institucije	Učesnici	Nepoznat Izveštaji o aktivnostima u periodu 2018 - jul 2021. nisu dostupni javnosti.
	Privredna komora, NSZ, srednje škole i Kancelarija za mlade	Srednje škole, Gradski savet za mlade i Radna grupa za sprovođenje LAP-a	Nisu dostupni ni na upit pisanim(elektronskim ili poštom) zahtevom za dostavljanje informacija od javnog značaja nosiocima aktivnosti. Ne postoje medijska izveštavanja o sprovođenju aktivnosti.

Aktivnost	Nosioci		Trenutni status
3.1. Osnaživanje preduzetništva mlađih; Subvencije, edukacije o preduzetništvu, pomoć prilikom osnivanja privrednih društava	Nadležni organi/ institucije	Učesnici	Nepoznat Izveštaji o aktivnostima u periodu 2018 - jul 2021. nisu dostupni javnosti.
	Grad Zrenjanin, Privredna komora, NSZ	Srednje škole, Gradski savet za mlade, Kancelarija za mlade i Radna grupa za sprovođenje LAP-a	Nisu dostupni ni na upit pisanim (elektronskim ili poštom) zahtevom za dostavljanje informacija od javnog značaja nosiocima aktivnosti.

Aktivnost	Nosioci	Trenutni status	
3.2. Pospešivanje zapošljavanja mlađih; sajmovi, besplatne dokvalifikacije, prekvalifikacije, besplatno učenje jezika	Nadležni organi/institucije Grad Zrenjanin, Privredna komora, NSZ	Učesnici Srednje škole, Gradski savet za mlade, Kancelarija za mlade i Radna grupa za sprovođenje LAP-a	Na sajtu NSZ-a kao i prema medijskim izveštavanjima lokalnih medija u toku 2018. g. i 2019. g. održan je po jedan sajam zapošljavanja na teritoriji Grada Zrenjanina, a 2021. g. je održan virtuelni sajam zapošljavanja. Status ostalih aktivnosti je nepoznat. Izveštaji o aktivnostima u periodu 2018 - jul 2021. nisu dostupni javnosti. Nisu dostupni ni na upit pisanim (elektronskim ili poštom) zahtevom za dostavljanje informacija od javnog značaja nosiocima aktivnosti.

2. Fokus grupa

Za potrebe analize LAP-a, kao i njegovog sprovođenja, 14.07.2021. godine realizovali smo fokus grupu. Glavna svrha fokus grupe je da se utvrde stavovi, motivi, emocije, iskustva i reakcije učesnika pomoću interakcije i socijalnog konteksta, a do kojih nije moguće doći korišćenjem drugih metoda (pojedinačni intervjuji, upitnici, posmatranje). Učesnici fokus grupe bili su mlađi različitog obrazovanja, različitih nacionalnih pripadnosti, kao i mlađi iz ruralnih sredina na teritoriji grada, kako bismo što reprezentativnije detektovali probleme mlađih koji se pojavljuju na tržištu rada.

Osnovni problemi mlađih u pogledu zapošljavanja na osnovu fokus grupe su:

- Neadekvatna i nedovoljna ponuda poslova za mlađe
- Mala plata
- Loši uslovi rada (rad na crno, rad van radnog odnosa, nesigurni uslovi)

Analiza transkripta Fokus grupe dovela je do sledećih informacija:

- Učesnici Fokus grupe su ili nezaposleni ili rade na crno, na sezonskim poslovima ili na određeno. Nijedan/jedna učesnik/ca nema ugovor na neodređeno, odnosno sigurnost u vidu stalnog zaposljenja.
- Polovina učesnika Fokus grupe ne želi i/ili nikad nije bilo prijavljeno na NSZ-u.
- Na pitanje, šta očekuju od NSZ, odgovori se odnose na veću i adekvatniju ponudu poslova, kao i posao nakon prekvalifikacija (a ne prekvalifikacije pro forme).
- Na pitanje, da li znaju za postojanje Kancelarija za mlađe u Zrenjaninu, sve učesnice i učesnici Fokus grupe odgovorili su negativno.

Osim toga, smatraju da Lokalna samouprava ne radi ništa na rešavanju problema mlađih, dok kao rešenje vide odlazak iz grada ili države. Za one koji bi da ostanu, smatraju da je neophodan adekvatno plaćen posao.

U nastavku vam prenosimo izjave mlađih koji su učestvovali u Fokus grupi a koji odražavaju osnovne probleme primećene u okviru Fokus grupe u pogledu zapošljavanja:

„Radio sam vrlo malo po ugovorima o delu, kako već ide, a kad radim preko agencije, oni ne moraju da plaćaju koliko bi trebalo“

„Terali su me da potpišem saglasnost da će svakog dana raditi po 12 sati i nisam potpisao. Dobio sam opomenu 20% od plate.“

„Dve godine sam radila na crno, sad trenutno isto. I eto... Jako sam teško nalazila zaposlenje za stalno ili sa ugovorom.“

„Šanse nema sam da živiš kako treba. Mi živimo kod roditelja, jer imamo male plate.“

„Radim radne subote, samo što kad nemamo te radne subote onda dobijemo malo manju platu... Dešava se da imam prekovremene sate i tokom radnih dana.“

„Nema da stojiš, nema ko da te zameni, ne možeš da odeš u WC, nema nikoga adekvatnog za tu mašinu na kojoj sam radio, da te zameni.“

*„Ja sam imao situaciju u *, kad je bilo leto i toplo, a nisu radile klime, žena je pala u nesvest, kao sveća. Ali, proizvodnja se ne gasi. Moraš da je podigneš malo, da dođe sebi i vraća se na posao.“*

„Posao i solidna plata, da može da se pregura bar jedan mesec, ne da se pozajmljuje od roditelja. Ili nešto slično da bih mogao da preživim... Nešto da je samo u nekoj normali, ne treba sad bog zna šta. I sam Zrenjanin nije bog zna kakav. Ne možeš ni očekivati nešto specijalno. Sve je ono minimalno, sve je neki minimum.“

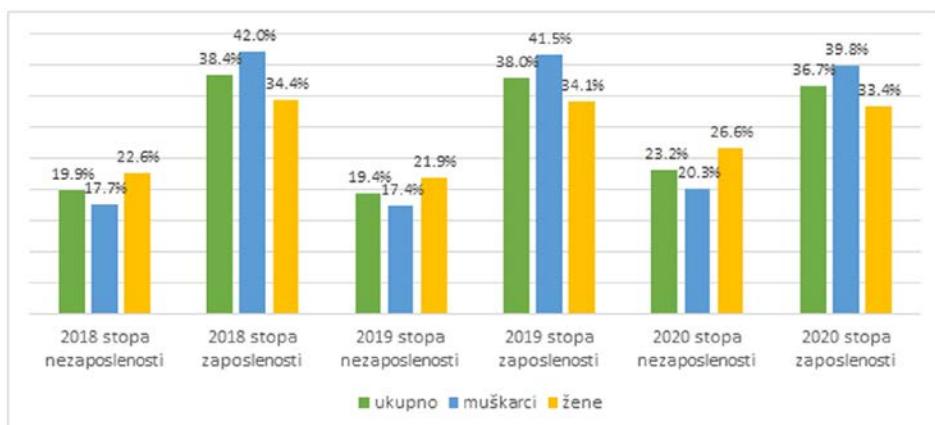
3. Analiza efekata sprovođenja LAP-a kroz statističke NSZ-a³

Podaci o osnovnim indikatorima tržišta rada za mlade starosti 15 - 29 godina u Srednjebanatskom okrugu (slika 1) ukazuju na nepovoljan položaj mlađih na tržištu rada koji se u posmatranom periodu pogoršava, budući da se beleži pad stopa zaposlenosti mlađih u periodu od 2018. do 2020. godine (sa 38,4% na 36,7%) i rast stopa nezaposlenosti (sa 19,9% na 23,2%). U posmatranom periodu broj zaposlenih mlađih je smanjen za 6%, dok je broj nezaposlenih povećan za 12%. Osnovni indikatori tržišta rada ukazuju na rodne nejednakosti: stope zaposlenosti žena niže su za oko šest procenitnih poena, a stope nezaposlenosti

³ Podaci su dobijeni od Nacionalne službe zapošljavanja na zahtev koji je uputilo udruženje Roza.

više su za oko pet procentnih poena. U 2020. godini tek svaka treća mlada žena bila je zaposlena, dok je dvoje od pet mlađih muškaraca bilo zaposleno. Među aktivnim mladima svaki peti muškarac i svaka četvrta žena bili su nezaposleni.

Slika 1. Stope zaposlenosti i stope nezaposlenosti mlađih starosti 15 - 29 godina u Srednjebanatskom okrugu prema polu



Izvor podataka: RZS i NSZ, proračun i prikaz autorki

Na evidenciji Filijale Zrenjanin mlađi čine nešto više od petine ukupnog broja nezaposlenih. Struktura nezaposlenih po polu, starosnim grupama, obrazovanju i dužini trajanja nezaposlenosti (tabela 1.) nije se značajno promenila u posmatranom periodu. Od 2020. povećava se učešće žena u ukupnom broju nezaposlenih mlađih. Izuzetno je visoko učešće mlađih bez kvalifikacija, podjednako i među muškarcima i među ženama – čak dvoje od pet nezaposlenih nema kvalifikacije, dve petine mlađih na evidenciji je dugoročno nezaposleno, a polovina nezaposlenih je starosti 25 - 29 godina što znači da su odavno napustili sistem formalnog obrazovanja.

Tabela 1. Struktura mladih (15 - 29 godina) na evidenciji Filijale Zrenjanin

	2018			2019			2020			2021		
	ukupno	muško	žensko									
Broj	2,205	1,090	1,115	2,067	1,029	1,038	2,467	1,171	1,296	2,900	1,341	1,559
%	100	49.4	50.6	100	49.8	50.2	100	47.5	52.5	100	46.2	53.8
Obrazovanje												
niže	44.1	47.8	40.4	44.5	47.3	41.7	42.1	44.7	39.8	43.1	43.9	42.3
srednje	37.5	40.4	34.7	38.5	41.3	35.7	39.2	42.4	36.4	41.0	44.7	37.8
visoko	18.4	11.8	24.8	17.0	11.4	22.5	18.6	13.0	23.8	15.9	11.4	19.8
Starost												
15 - 19	16.1	18.1	14.3	18.9	21.1	16.8	21.0	24.4	17.8	16.9	20.2	14.0
20 - 24	38.7	39.4	38.1	34.5	35.1	34.0	34.3	33.2	35.3	35.1	35.7	34.6
25 - 29	45.1	42.6	47.6	46.5	43.8	49.2	44.8	42.4	46.9	48.0	44.1	51.3
Dužina traženja posla												
Do 1 god.	57.0	57.9	56.1	61.3	63.0	59.6	61.3	61.7	61.0	62.9	64.9	61.2
Od 1 do 2 god.	15.3	15.5	15.2	14.9	14.6	15.1	17.0	17.8	16.3	16.4	16.2	16.5
Duže od 2 god.	27.7	26.6	28.7	23.9	22.4	25.2	21.7	20.5	22.8	20.7	18.9	22.3

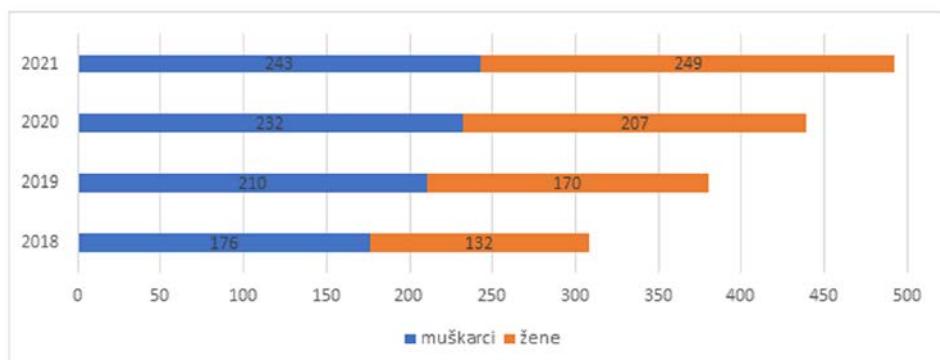
Izvor podataka NSZ, podaci dobijeni na upit, proračun i prikaz autorki

Napomena: Podaci za 2018, 2019.i 2020. su stanje na 31. decembar, a podaci za 2021. su stanje na 30. jun.

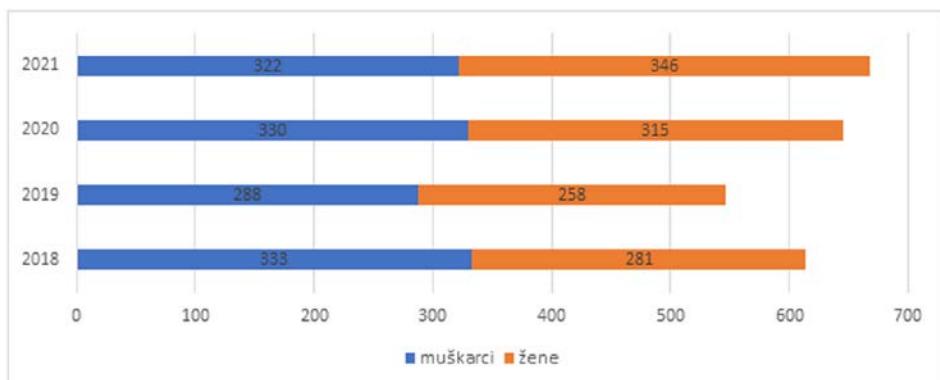
Niže obrazovanje - lica bez kvalifikacija i niskokvalifikovani (I i II), srednje - srednji nivo obrazovanja (III – V), visoko - više i visoko obrazovanje (VI – VIII)

Među nezaposlenima mladima je značajno učešće pripadnika/ca ranjivih grupa (slika 2. i slika 3) – četvrtina nezaposlenih su korisnici/ce novčane socijalne pomoći, a svaka šesta nezaposlena osoba pripada romskoj nacionalnoj manjini. U razdoblju od 2018. do 2021. godine broj nezaposlenih Roma/kinja povećan je za 59,7%, a broj korisnika/ka novčane socijalne pomoći za 8,8%.

Slika 2. Nezaposlene osobe pripadnice romske nacionalne manjine prema polu



Slika 3. Nezaposlene osobe korisnice novčane socijalne pomoći prema polu



Izvor podataka NSZ, podaci dobijeni na upit, proračun i prikaz autorki

Podaci o broju mladih uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja⁴ (APZ) (tabela 2.) pokazuju veoma nizak obuhvat: u 2018. godini 7,1% nezaposlenih mladih je uključeno, u 2019. njih 6,6%, a u 2020. godini uključeno je 9,3% mladih sa evidencije. Iako je najveći broj nezaposlenih mladih bez kvalifikacija, obuka gotovo da i nema, a u posmatranom periodu nisu realizovani programi sticanja praktičnih znanja koji su namenjeni ovoj grupi. Slična je situacija sa korisnicima/cama novčane socijalne pomoći koji čine četvrtinu nezaposlenih mladih – nije-

⁴ U skladu sa metodologijom Eurostata, pod merama APZ podrazumevamo mere politike tržišta rada koje uključuju mere za aktivaciju nezaposlenih kroz obuke, podržano/zaštićeno zapošljavanje i rehabilitaciju, podsticaje za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta, i podsticaje za započinjanje posla, a kako je to predloženo EU smernicama za zapošljavanje.

dan nezaposleni za tri godine nije uključen u program subvencija dela zarada korisnika novčane socijalne pomoći. Osobama sa invaliditetom (OSI) nisu dostupne mere podržanog/zaštićenog zapošljavanja i rehabilitacije u 2019. i 2020. godini, dok je u 2018. godini u mere subvencije zarade za OSI i refundaciju troškova zarade za radnu asistenciju uključeno svega šest OSI, što predstavlja 10% od ukupnog broja nezaposlenih mladih OSI.

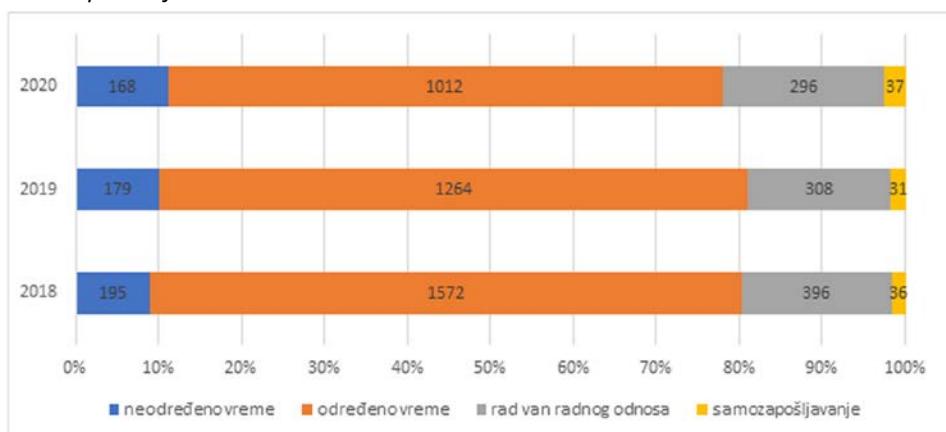
Tabela2. Broj nezaposlenih mladih sa evidencije Filijale Zrenjanin uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja

	2018	2019	2020
Program stručna praksa	54	59	45
Program pripravnika		13	11
Program obuke na zahtev poslodavca		6	1
Program obuke za tržište rada	21	2	1
Moja prva plata			115
Subvencija za zapošljavanje	22	20	21
Subvencija za samozapošljavanje	18	13	17
Javni radovi	36	23	19
Subvencija zarade za OSI bez radnog iskustva	3		
Refundacija troškova zarade - radna asistencija	3		
Ukupno	157	136	230
% nezaposlenih uključen u mere APZ	7.1	6.6	9.3

Izvor podataka NSZ, podaci dobijeni na upit, proračun i prikaz autorki

Podaci o zapošljavanju mladih sa evidencije (slika 4) ukazuju na to da je privremeno zapošljavanje prevladavajući oblik angažovanja, dok tek svaka deseta nezaposlena osoba uspeva da se zaposli na neodređeno vreme. Broj slučajeva zapošljavanja smanjuje se u odnosu na 2018. godini i kod onih koji imaju ugovor o radu i kod onih koji su angažovani van radnog odnosa.

Slika 4. Broj slučajeva zapošljavanja mladih sa evidencije Filijale Zrenjanin prema vrsti zaposlenja



Izvor podataka NSZ, podaci dobijeni na upit, proračun i prikaz autorki

Napomena: Podaci se odnose na broj slučajeva zapošljavanja, a ne na broj osoba se zapošljavaju

Zaključak

Nažalost, i pored višemesečnog, upornog kontaktiranja Kancelarije za mlade Grada Zrenjanina i Gradskog saveta za mlade Grada Zrenjanina, nismo dobili bilo kakav izveštaj koji bi mogao da doprinese našem zaključku o uspešnosti sprovođenja Lokalnog akcionog plana, predviđenog za period od 2018. do 2021. godine. Takođe, ne postoje nikakva saopštenja javnosti, odnosno uključenosti medija o sprovođenju cilja i delanja LAP-a.

Na osnovu predstavljene analize LAP-a, kao i istraživanja o sprovođenju aktivnosti LAP-a, došle smo do zaključka da LAP nije poboljšao zapošljivost mlađih, kao ni posebno ranjivih grupa u okviru kategorije mlađih (mladi sa invaliditetom, sa sela, Romi...). Smatramo da je izostanak analize podataka o položaju mlađih u oblasti rada i zapošljavanja, a zatim neadekvatno definisanje ciljeva LAP-a u pogledu zapošljavanja veliki deo problema. Primetili smo da ciljevi vrlo često ne ukazuju na količinu, obim ili razmeru obuhvatanja delanja i time ne doprinose efikasnom sprovođenju, odnosno realizaciji plana, kako ni za inicijatore tako ni za same korisnike/ce Lokalnog akcionog plana, odnosno mlađe koje žive na teritoriji grada Zrenjanina. U nedostatku podataka o realizaciji ciljeva LAP-a, jedini izvori informacija na osnovu kojih smo mogli doneti zaključke bili su podaci iz fokus grupe i analiza podataka dobijenih od NSZ. Broj nezaposlenih mlađih je, u periodu trajanja LAP-a, povećan za 12%, dok je broj zaposlenih je smanjen za 6%. Prema tome, dolazimo do zaključka da se mlađi u Zrenjaninu nalaze u lošijem položaju u pogledu zapošljavanja nego pre izrade LAP-a. Prekarno zapošljavanje je prevladavajući oblik angažovanja mlađih budući da tek svaka deseta nezaposlena osoba uspeva da se zaposli na neodređeno vreme. Na taj način, prekarnost postaje jedan od uzroka nezaposlenosti mlađih u Zrenjaninu. Mere aktivne politike zapošljavanja dostupne su tek jednoj od deset nezaposlenih mlađih osoba koje su na evidenciji NSZ.

Smatramo da Grad Zrenjanin, Kancelarija za mlade Grada Zrenjanina i Gradski savet za mlade Grada Zrenjanina, odnosno Komisija za izradu i implementaciju Lokalnog akcionog plana, nisu adekvatno osmislili i realizovali Lokalni akcioni plan 2018 - 2021. godine u oblasti Mlađi i zapošljavanje.

Preporuke

Na osnovu analize i istraživanja sprovedenih za potrebe ovog alternativnog izveštaja, u nastavku prilažemo naše preporuke za izradu i sprovođenje sledećeg Lokalnog akcionog plana za mlade u oblasti zapošljavanja.

Opšta preporuka

LAP za cilj ima pospešivanje položaja mlađih, pa i u oblasti zapošljavanja.

Da bi se to postiglo, neophodno je iskazati jasno opredeljenje za ostvarivanje prava na dostojanstven rad mlađih. Navedeno podrazumeva stabilan posao (rad u radnom odnosu, a ne van njega) i adekvatne zarade. Mlađi moraju imati mogućnost planiranja svoje budućnosti što je, ukoliko rade po ugovorima, kratkog vremenskog trajanja i u radu van radnog odnosa, nemoguće. Iz navedenog je jasno da određeni deo LAP-a u oblasti zapošljavanja mlađih mora biti usmeren i na poslodavce - kako na povećanje njihove svesti tako i na planiranju i formulisuju aktivnosti koje će doprineti mogućnostima poslodavaca da mlađe zaposle u okviru radnog odnosa.

Rad na neodređeno mora biti imperativ.

Neophodno je i povećanje kapaciteta organizacija, institucija za donošenje i sprovođenje LAP-a.

Analize i istraživanja za potrebe LAP-a:

- Istraživanja i analize je potrebno sprovesti kako među mlađima tako i na tržištu rada (među poslodavcima). Od izuzetne je važnosti da se sagledaju specifičnosti pojedinih grupa mlađih, naročito onih najranjivijih i da se prilikom izrade novog LAP obezbedi njihovo učešće u svim fazama planiranja. Ovakav širi pristup će dati bolji uvid i pregled koji su osnovni problemi u pogledu zapošljavanja mlađih.

- Primjenjivanje različitih metodologija u analizama prikupljenih podataka

Ciljevi, indikatori i aktivnosti:

- Postavljanje jasno definisanih opštih i specifičnih ciljeva, indikatora i aktivnosti.

Pri postavljanju ciljeva obratiti pažnju da predstavljaju rešenje osnovnih problema mladih u pogledu zapošljavanja.

Ciljevi moraju biti merljivi kako bi se na adekvatan način mogla izvršiti evaluacija, odnosno praćenje razvoja i promena.

- Neophodno je obratiti pažnju na sve aktere koji utiču na zapošljavanje mladih. Pored mladih, neophodno je određene ciljeve i aktivnosti usmeriti i ka poslodavcima.

Na primeru podizanja svesti to bi značilo da je neophodno povećati i svest poslodavaca o koristima (veća produktivnost) koje mogu imati ukoliko su mladi koji rade kod njih zadovoljni uslovima rada, platama, mogućnošću da planiraju budućnost;

- Obraćanje pažnje na posebno osjetljive kategorije

Neophodno je da postojanje ciljeva i aktivnosti usmerenih ka posebno osjetljivim kategorijama, mladima iz višestruko marginalizovanih grupa;

- Indikatori i aktivnosti moraju biti jasni, merljivi i sadržati kvantitativnu komponentu.

Neophodan je i jasno definisan način sprovođenja (na primer: 2.000 flajera i 10 promo spotova će biti podeljeni na društvenim mrežama i elektronskim medijima jednom u dve nedelje u okviru kampanje, edukacijom/prekvalifikacijom/dokvalifikacijom će biti obuhvaćeno 500 mladih u periodu od tri godine, najmanje 50% će usvojiti potrebna znanja/ veštine/iskustva...).

Naravno, uz ove kvantitativne indikatore, potrebno je formulisati i kvalitativne indikatore, a to je povećanje osećaja sigurnosti, bezbednosti, zadovoljstva, koji su jednakо značajni kao i oni kvantitativni.

- Edukacije bi trebale da sadrže različite oblike i mogućnosti zapošljavanja Umesto usmerenosti na samozapošljavanja koje predstavlja ranjivu zaposlenost treba podsticati razvoj zadrugarstva. Osnivanje zadruga je jedan od videnja koje mogu doprineti većem broju mladih zaposlenih, a sa mnogim prednostima u odnosu na osnivanje samostalnih firmi.

Transparentnost

- Redovno izveštavanje o sprovođenju LAP-a

Neophodno je informisati javnost putem pisanih i elektronskih medija (društvene mreže, TV i radio-emisije lokalnih stanica) o aktivnostima, kako bi mladi mogli da se uključe i bili zainteresovani da učestvuju u aktivnostima. Time se povećava i transparentnost sprovođenja, ali i osećaj mladih da postoji volja za rešavanjem njihovih problema.

- Dostupnost javnosti periodičnim i godišnjim izveštajima, kao i kontakti osoba, institucija, udruženja koja su odgovorna za sprovođenje LAP-a

Dostupnost navedenih informacija je neophodna kako bi svi zainteresovani na adekvatan način mogli da učestvuju ili prate sprovođenje.

Budžet

Neophodna su veća novčana sredstva opredeljena u okviru LAP-a za oblast za pošljavanja mladih, koja bi omogućila sklad sa obimom i potrebama za rešavanje problema.

Efekti Lokalnog plana upravljanja otpadom na teritoriji grada Leskovca 2010 - 2020



Lokalni plan upravljanja otpadom na teritoriji grada Leskovca za period 2010 – 2020 (dalje: LPUO 2010 – 2020) donet je na sednici Skupštine grada 27.01.2011. godine. Ciljevi LPUO 2010 – 2020 bili su donekle slični cilju definisanom novim nacrtom Plana upravljanja otpadom 2021 – 2030 (Smanjiti rizik po okolinu i zdravlje ljudi i životnu sredinu; Smanjiti količinu otpada koja se generiše; Osigurati razmenu kvalitetnih informacija putem Informacionog sistema upravljanja otpadom). Pored ovog opšteg cilja podeljenog u tri dela, dokument je definisao i 13 posebnih ciljeva (kratkoročnih i dugoročnih). U akcionom planu za sprovođenje ovog plana ne navode se posebni ciljevi, već se opšti cilj razdvaja na tri cilja koji trebaju da budu ostvareni sprovođenjem više od 40 različitih aktivnosti.

Ovaj dokument je izrađen pre usvajanja Zakona o planskom sistemu i pratećih uredbi pa je prilikom njegove izrade izostala analiza efekata javne politike na društvo. Istraživački tim je pronašao više delova u LPUO 2010 – 2020 sa mera-ma koje su verovatno dovele do određenih efekata, ali se mora napomenuti da nedostatak osnovnih informacija i izveštaja o implementaciji LPUO 2010 – 2020 u velikoj meri otežava sagledavanje, razumevanje i procenu tih efekata.

Prema anketi urađenoj za potrebe izrade Prostornog plana grada, 20% seoskih naselja nije bilo u sistemu organizovanog odnošenja komunalnog otpada. Prema izveštaju koji je trenutno dostupan radnoj grupi koja radi na Nacrtu PUO 2021 – 2030, taj procenat je smanjen na 10%. Pozitivni efekti ovog povećanja ogledaju se u tome da je sve više korisnika obuhvaćeno organizovanim odnošenjem komunalnog otpada, što znači sve manje odlaganja otpada na divljim deponijama. Međutim, broj deponija se povećao u periodu primene prethodno važećeg plana, pa ih trenutno ima 156, što može biti signal da nešto sa sistemom organizovanog odnošenja otpada ne funkcioniše. Iako su nadležni godinama čistili deponije koje nastaju, čini se da se nije puno ulagalo truda i vremena u edukaciju stanovništva o tome koji su potencijalni problemi postojanja ovakvih deponija i posledice po životnu sredinu i zdravlje stanovništva. Takođe, imajući u vidu da se novim PUO 2021 – 2030 predviđa postavljanje kontejnera i kanti za odlaganje smeća kroz meru 3.1, to znači da ove lokacije nisu još uvek u sistemu odnošenja otpada. Štaviše, uvođenje ovog sistema u ruralnim sredinama izazvalo je otpor stanovništva zbog novog finansijskog nameta. Sam način uvođenja, shodno Zakonu o komunalnim delatnostima¹, kao i nedostatak adekvatne informativne kampanje o značaju upravljanja otpadom, doprineo je ovakovom stavu meštana.

1 Ukoliko odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave o obavljanju komunalne delatnosti nije predviđeno zaključenje pojedinačnih ugovora između vršioca i korisnika komunalnih usluga, smatra se da je ugovorni odnos o pružanju komunalne usluge nastao započinjanjem korišćenja komunalne usluge, odnosno početkom pružanja komunalne usluge u skladu sa propisima kojima se bliže uređuje obavljanje te komunalne delatnosti. (čl. 13. st. 6. Zakona o komunalnim delatnostima)

Organizovanim sistemom prikupljanja i odvoza komunalnog otpada neposredno pre početka primene prethodno važećeg plana upravljanja otpadom bio je pokriven samo urbani deo opštine Leskovac i dva naselja Vučje i Grdelica. Na osnovu ugovora o obavljanju komunalne delatnosti koji je Porr-Werner & Weber Leskovac d.o.o. sklopio sa gradom, stvoreni su uslovi da se ova usluga pruža kroz javno privatno partnerstvo, tako da je broj korisnika obuhvaćenih sistemom upravljanja otpadom je počeo da raste, što je u skladu sa ciljevima ovog strateškog dokumenta. Prikupljanje i odvoz smeća finansiran je kroz naplatu usluga, a deponovanje je plaćao grad Leskovac. Međutim, u 2018. godini Gradsko veće grada Leskovca odobrilo je povećanje cene ove usluge² i to tako što je data sa-glasnost na predlog PWW Leskovac d.o.o. da se povećaju cene sakupljanja i iznošenja smeća, kao i da troškove deponovanja snose korisnici usluga umesto da se oni pokrivaju iz budžeta grada. Ovaj izuzetno negativan efekat javne politike nije bio unapred sagledan prilikom izrade LPUO 2010 – 2020.

LPUO 2010 – 2020 predviđao je lokaciju regionalne sanitарне deponije komunalnog otpada, na mestu zvanom «Željkovac» - Bunibrodska dolina K.O. Gornji Bunibrod u Gornjem Bunibrodu. Za ovu lokaciju izrađeni su svi neophodni elaborati, planovi, dokumenti i sl. pa je ova aktivnost u potpunosti implementirana. Pored toga, predviđeno je uspostavljanje odvojenog prikupljanja komunalnog otpada putem centara za sakupljanje komunalnog otpada, Centra za odvojeno sakupljanje reciklabilnog otpada i centra za privremeno skladištenje opasnog otpada. Iako je očekivano da će svaka ovakva trajna ili privremena lokacija izazvati revolt građana koji se nalaze u blizini, lokalna samouprava nije sprovedla analizu tih efekata. Imajući u vidu da osim regionalne sanitарne deponije nije izgrađen nijedan od planiranih centara, mere nisu proizvele negativne efekte.

Vrlo malo podataka o raznim vrstama otpada dovodi do toga da je nemoguće proceniti negativne efekte tog otpada pre svega na životnu sredinu i zdravlje stanovništva, ali ni pozitivne efekte njegovog uklanjanja. Primera radi, nema podataka o vrsti, količini i poreklu građevinskog otpada niti se ta evidencija vodi, iako se ovaj otpad odlaže na privremenu deponiju u Donjoj Jajini suprotno propisima, što izaziva otpor lokalnog stanovništva. Isto važi i za posebne tokove otpada³ koji je izuzetno štetan po životnu sredinu i zdravlje ljudi.

U LPUO 2010 – 2021 previđene su mere za izbegavanje i smanjenje nastajanja komunalnog otpada u domaćinstvima. Navedene su i konkretnе mere kao što su: izbegavati suvišnu papirnu i kartonsku ambalažu, jer se npr. te-

2 https://www.gradleskovac.org/images/stories/dokumenta/sednice%20gy/66_sednica%20GV.pdf

3 Otpadna ulja, otpadna vozila, iskorišćene baterije i akumulatori, ambalažni otpad, otpadne gume, električni i elektronski proizvodi, fluorescentne cevi, PCB/PCT (polihlor-bifenili/polihlor-terfenili)

kući napici mogu uzimati u povratnim bocama (npr. staklene boce); kupovati hranu, higijenska sredstva i sredstva za čišćenje u velikim pakovanjima; izbegavati kupovinu proizvoda za jednokratnu upotrebu, kupovati kvalitetne proizvode koji se mogu popraviti itd. Ali deo ovih mera koji se tiče kupovine kvalitetnijih proizvoda iziskuje i izdvajanje većih novčanih sredstava za potrošačku korpu. Ne postoje podaci o tome da li je neka od ovih mera sprovedena i na koji način pa se ne može proceniti ni njihov efekat na zajednicu.

LPUO 2010 – 2020 nije sadržao detaljan finansijski plan jer su donosioci smatrali da je vremenski okvir plana predugačak da bi se on pripremio. Predstavljeni su izvori i mehanizmi finansiranja, kao i procena troškova za pojedine tretmane otpada. Navedeno je da će glavni finansijski teret za implementaciju Plana biti podeljen između zagađivača (industrija, stanovništvo), državnog budžeta, gradskih budžeta, namenskih sredstava za životnu sredinu i stranih donatora. Ovakav plan je poslužio za uvođenje naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine grada Leskovca koju su plaćali svi vlasnici nepokretnosti i imaoči prava zakupa stana ili stambene zgrade. U prvoj godini podeљeno je 40.000 rešenja, a prikupljena sredstva su se slivala u Fond za zaštitu životne sredine. Ona su trebala da posluže za finansiranje i sufinansiranje projekata, planova, programa i drugih aktivnosti u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine na teritoriji grada Leskovca. Nažalost, ne postoje javno dostupni podaci o tome koji je deo prikupljenih sredstava uložen u projekte zaštite životne sredine. Pored toga što su na ovaj način nametnuti troškovi velikom broju građana i građanki, sredstva su trošena i za druge namene od propisanih. Tako se, na primer, godinama iz budžetskog fonda sredstva troše na sistemsку dezinsekciju, što nije aktivnost koja se tiče zaštite životne sredine⁴. Način na koji je naknada uvedena, obračunavana i naplaćivana izazvala je otpor stanovništva koje nije izmirivalo svoje obaveze, što je uzrokovalo slanje opomena i pokretanje postupaka prinudne naplate od strane lokalne poreske administracije u jednom broju slučajeva. I nakon ukidanja ove naknade⁵, dugovanja po osnovu neizmirenih obaveza se i dalje naplaćuju od strane lokalne poreske administracije, što znači da finansijski teret i dalje oseća jedan broj građana i građanki Leskovca⁶.

LPUO 2010 – 2020 na više mesta u dokumentu pominje informisanje i edukaciju javnosti o temi upravljanja otpadom. Predviđene su kampanje s ciljem sma-

4 <https://staniste.org.rs/wp-content/uploads/2018/01/Leskovac-Tekst-Ekolist.pdf>

5 <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:836824-Vlada-izmenila-uredbu-Gradjani-nece-placati-eko-taksu>

6 U odluci o završnom računu grada Leskovca za 2020. godinu navedeno je da je na ime naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine naplaćen iznos od 28.213.699,00 RSD što predstavlja ostvarenje planiranog prihoda od 313%.

njivanja nastajanja otpada u proizvodnji i potrošnji; razvijanje programa obrazovanja za sve društvene - ciljne grupe i istraživanje najdelotvornije metode u vaspitanju i obrazovanju u oblasti zaštite životne sredine; rad sa učenicima u školama i dr. Mere informisanja i edukacije (ukoliko su sprovedene) mogu imati pozitivne i dugoročne efekte pogotovo kada je reč o mladima školskog uzrasta koje od najranijih dana treba edukovati o upravljanju otpadom. Ono što se ne vidi u akcionom planu⁷ je to kako bi se konkretno radilo sa učenicima osnovnih i srednjih škola na ovoj temi, budući da su aktivnosti previše široko formulisane kao „informisanje javnosti“, „izrada programa informisanja javnosti“ i „edukacija javnosti“. Podaci o realizaciji ovih mera od strane lokalne samouprave ne postoje. Analizom konkursa za sufinsaniranje i finansiranje projekata iz oblasti zaštite životne sredine na teritoriji grada može se zaključiti da su ove mere sproveđene uglavnom kroz odobrene projekte i od strane učesnika konkursa (obrazovnih ustanova, organizacija civilnog društva..).

Sakupljači otpada pomenuti su u delu LPUO 2010 – 2020 koji nosi naziv Odgovornosti i obaveze subjekata u upravljanju otpadom. I, kao što sam naslov kaže, tu su pomenute samo potrebne dozvole za obavljanje delatnosti; obaveza prijavljivanja sakupljene vrste i količine otpada; obaveza organizovanja konačnog zbrinjavanja/odlaganja otpada kod ovlašćenog obrađivača. Neformalni sakupljači sekundarnih sirovina pominju se još na nekoliko mesta u tekstu dokumenta i to kao uzrok problema dobijanja podataka o tokovima otpada⁸. Iako je u više istraživanja i analiza pokazano koliki je značaj sakupljača sekundarnih sirovina za upravljanje otpadom, u kakvim uslovima oni obavljaju svoj posao, sa kojim se problemima susreću, kojim su bezbednosnim i zdravstvenim rizicima izloženi, to nije ubedilo tvorce ovog plana da je potrebno uvesti neformalne sakupljače u sakupljačku infrastrukturu. Rezultat toga je da nakon 10 godina primene plana stotine ljudi ostaje van sistema upravljanja otpadom, rizikuje svoje zdravlje, a nekada i život, prikupljajući i sortirajući otpad bez adekvatnih uslova za rad. Negativni efekti ovakvog ignorisanja jedne grupe građana i građanki od strane jedinice lokalne samouprave su dugoročni⁹ i protežu se ne samo sakupljače sekundarnih sirovina, već i na njihove porodice.

7 Mera 3.4.3.4 Podizanje nivoa svesti javnosti o otpadu

8 Deo akumulatora i deo staklenog ambalažnog otpada se sakuplja i na izvoru od strane neregistrovanih sakupljača, te se ne može dobiti tačan podatak vezan za ovaj tok otpada. Značajnu količinu PET ambalaže i druge vrste ambalaže predstavlja otpad koji potiče iz komercijalnog sektora, kao i komunalni otpad generisan u okviru industrije. Činjenica je da je podatke na terenu veoma teško dobiti, zbog postojanja velikog broja neregistrovanih sakupljača, kao i straha od konkurenčije kod registrovanih preduzeća za promet sekundarnih sirovina.

9 Loše zdravstveno stanje sakupljača, nepostojanje pravno regulisanog radnog odnosa, siromaštvo, diskriminacija itd.

Mogući efekti nacrta Plana upravljanja otpadom grada Leskovca 2021 – 2030

Izrada Plana upravljanja otpadom grada Leskovca 2021 – 2030 započela je na neuobičajen način. Iako Zakon o planskom sistemu i prateća Uredba jasno propisuje korake koje treba sprovesti prilikom izrade nekog strateškog dokumenta, ništa od tih koraka nije preduzeto, već je na internet stranici grada Leskovca objavljena anketa "Unapređenje upravljanja čvrstim otpadom u urbanim i ruralnim područjima grada Leskovca". U njoj je navedeno da građani „zaokruživanjem jednog od ponuđenih odgovora pomažu u izradi Lokalnog plana upravljanja otpadom na teritoriji grada Leskovca za period 2020-2030”¹⁰. Interesantno je da je u tom trenutku vremenski okvir ovog plana obuhvatao i 2020. godinu. Rezultati ove ankete su navedeni u nacrtu plana i pokazali su nekoliko stvari:

- velika većina (83%) ispitanika/ca smatra da je otpad jedan od velikih problema u Leskovcu;
- veći broj građana i građanki je spreman da se lično uključi u ovaj proces (61.9%) ili su već uključeni (25.7%);
- 66.9% je izjavilo da svi članovi domaćinstva učestvuju u upravljanju otpadom. Njih 18.9% smatra da je to pretežno zadatak žena, 12.4% da je zadatak muškaraca, a samo 1.7% smatra da je to zadatak dece;
- građani su iskazali potrebu za poboljšanjem opremljenosti za sakupljanje komunalnog otpada (postavljanje dodatnih posuda za komunalni otpad i povećanje dinamike pražnjenja istih), a neki smatraju da treba uvesti depozitni sistem za ambalažni otpad.

Već 15. januara 2021. godine odbornici Skupštine grada su postali svesni da je 2020. godina nepovratno izgubljena što se tiče implementacije, pa je doneta Odluku o pristupanju izradi lokalnog plana upravljanja otpadom za period 2021 - 2030. Ovog puta nije primenjena dobra praksa, a ujedno zakonska obaveza, obaveštavanja javnosti o pristupanju izradi dokumenta putem internet stranice grada iako postoji predviđeni odeljak za to¹¹. Može se reći da je obaveštavanje javnosti učinjeno objavljinjem u Službenom glasniku grada Leskov-

10 <https://www.gradleskovac.org/index.php/konkursi/anketa-24102020>

11 <https://www.gradleskovac.org/index.php/konkursi>

ca koji je javno dostupan i redovno se dopunjava novim izdanjima¹². Međutim, imajući u vidu da se trenutno na internet stranici grada Leskovca nalazi 26 izdanja glasnika za 2021. godinu sa preko 2200 stranica teksta¹³, vrlo je teško pronaći donetu odluku. Čak i kada se uloži napor i pronađe se odluka, u njoj se nalazi veoma malo informacija koji će građanima i građankama omogućiti da se detaljnije informišu o procesu izrade lokalnog plana upravljanja otpadom.

Zbog netransparentnosti celog procesa, organizacija Tim 42 je samoinicijativno poslala zahtev za učešće u radnoj grupi za izradu PUO 2021 – 2030. Već na prvom sastanku članovima je podeljen unapred pripremljeni tekst nacrt „skraćenog“ plana na komentare. Nakon tri sastanka (u aprilu, maju i junu 2021. godine) od članova radne grupe se zahtevalo da se izjasne da li se slažu sa nacrtom „skraćenog“ Plana upravljanja otpadom 2021 – 2030 koji će se objaviti u cilju informisanja javnosti o ovoj važnoj temi. Bitno je napomenuti da od početne verzije koja je predstavljena radnoj grupi nije bilo velikih izmena, osim detaljnijeg definisanja planiranih mera i navođenja finansijskih sredstava neophodnih za njihovo sprovođenje.

Iako predviđena Zakonom o planskom sistemu, lokalna samouprava nije izradila analizu efekata ni prethodnog plana, ali ni nacrtu novog plana upravljanja otpadom. Na zahtev predstavnika Tima 42 u radnoj grupi za izradu novog PUO da se članovima dostavi navedena analiza, dostavljen je izveštaj od strane Gradske uprave grada Leskovca - Odeljenja za zaštitu životne sredine, na nešto manje od dve strane, pod nazivom Šta smo u okviru postavljenih ciljeva u prethodnih deset godina uradili ili započeli? koji ne zadovoljava osnovne kriterijume za izveštaj o strateškom dokumentu.

Analiza efekata ove javne politke na društvo sprovedena je od strane istraživača i istraživačica Tima 42, a u cilju identifikovanja problema u implementaciji prethodnog plana i mogućih poboljšanja nacrtu novog plana upravljanja otpadom i to u delu uticaja na oblast rada, zapošljavanja, socijalne politike, javnog zdravlja, diskriminacije, kao i na različite marginalizovane i ranjive grupe.

U trenutku pisanja ove analize, predstavnici Tima 42 (kao članovi radne grupe), a samim tim ni istraživači i istraživačice, nisu upoznati sa nekoliko ključnih stvari u ovom procesu:

- da li će nakon rada na „skraćenoj“ verziji nacrtu plana biti nastavljen rad radne grupe i na „produženoj“ verziji;
- da li postoje bilo kakvi izveštaji o implementaciji prethodno važećeg plana upravljanja otpadom¹⁴;

12 <https://www.gradleskovac.org/index.php/lokalna-samouprava/skupstina-grada/sluzbeni-glasnik>

13 I preko 30.000 stranica svih objavljenih glasnika od 2012. godine

14 Na poslate zahteve za pristup ovim izveštajima još uvek nije odgovoreno od strane nadležnih

- da li se krenulo sa izradom Strateške procene uticaja plana na životnu sredinu.

Bitno je napomenuti da istraživači ni nakon slanja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja Gradskoj upravi grada Leskovca - Odeljenju za zaštitu životne sredine i Gradskom veću grada Leskovca još uvek nisu dobili precizne informacije od nadležnih o:

- izveštajima o sprovođenju Plana upravljanja otpadom na teritoriji grada Leskovca za 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu;
- raznim studijama izvodljivosti za razne vrste otpada čije je donošenje predviđeno planom;
- programima organizovanja, načina selekcije i sakupljanja otpada radi reciklaže, informisanja javnosti i uključivanja građana čije je doношење predviđeno planom.

Analiza efekata na društvo izrađena je na osnovu pomenute „skraćene“ verzije, izveštaja o radu PWW d.o.o. Leskovac, fokus grupe s ciljem ispitivanja stavova građana i njihove percepcije o uticaju Lokalnog plana za upravljanje otpadom na teritoriji grada Leskovca održane 02.06.2021. godine, intervjua sa predstavnicima civilnog sektora i postojećih podataka organizacije Tim 42 do kojih se došlo u svakodnevnom i višegodišnjem radu sa građanima i građankama.

U nacrtu PUO 2021 – 2030 kao cilj ovog strateškog dokumenta označeno je smanjenje uticaja otpada na životnu sredinu i zdravlje ljudi sprečavanjem nastanka otpada, uvođenjem efikasnijih postupaka upravljanja otpadom, jačanjem kontrole i kroz aktivno uključivanje svih zainteresovanih strana. Da bi postigli ovaj cilj, tvorci ovog dokumenta su definisali devet ciljeva:

1. Uvođenje monitoringa na svim zatvorenim smetlištima nakon otvaranja Regionalne sanitarne deponije na lokaciji Željkovac do 2022. godine;
2. Obezbediti i opremiti legalnu lokaciju za prijem i bezbedno odlaganje neopasnog građevinskog otpada do 2025. godine;
3. Očistiti sve nelegalne deponije otpada i otkloniti uzroke njihovog nastajanja do 2030.godine;
4. Uspostaviti trajni proces sanacije, rekultivacije i remedijacije smetlišta čija je upotreba završena nakon otvaranja Regionalne sanitarne deponije „Željkovac“ do 2030.godine;

5. Zaokružiti sistem za odvojeno sakupljanje i transport komunalnog otpada sa celokupne teritorije Leskovca na legalne lokacije za bezbedno odlaganje, na lokacije za završnu selekciju, privremeno skladištenje i transfer ka ovlašćenim operaterima na konačan tretman do 2027. godine;
6. Uspostaviti sistem za odvojeno sakupljanje, transport, prijem i privremeno skladištenje posebnih tokova otpada, uključujući i reciklabilni otpad koji nije u nadležnosti PWW, do predaje ovlašćenim operaterima na konačan tretman, do 2026. godine;
7. Uvesti postupak kompostiranja za preradu: „mokre“ komponente komunalnog otpada, „zelenog“ otpada sa javnih površina, otpada „biljnog porekla iz poljoprivredne proizvodnje i prerade biljnih poljoprivrednih proizvoda“ i „biokativnih muljeva“ iz postrojenja za tretman upotrebljavanih voda do 2025. godine;
8. Doneti konačno rešenje za bezbedni tretman otpada životinjskog porekla na teritoriji Grada Leskovca do 2030. godine;
9. Uključiti omladinske i ženske organizacije, neformalne grupe i lokalne lidere i liderke u kreiranje politika i planova i realizaciju svih aktivnosti.

Svaki rezultat praćen je odgovarajućom merom za njegovo postizanje, a mera je podeljena na više konkretnijih aktivnosti. Aktivnosti, mere i rezultati su povezani i mogu doprineti deklarisanom cilju u delu sprečavanja nastanka otpada, uvođenja efikasnijih postupaka upravljanja otpadom, jačanja kontrole i aktivno uključivanje svih zainteresovanih strana. Međutim, ostvarenje onog dela cilja koji se odnosi na smanjenje uticaja otpada na životnu sredinu i zdravlje ljudi teško je povezati sa drugim delovima dokumenta jer se uticaj postojećeg otpada na životnu sredinu i zdravlje ljudi nigde nije detaljno analizirao.

1. Kolike će troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) izabrana opcija prouzrokovati građanima?

Polazeći od cilja nacrta Plana upravljanja otpadom na teritoriji grada Leskovca za period 2021 – 2030 (dalje: PUO 2021 – 2030) može se prepostaviti da bi njegovo ostvarivanje dovelo do smanjenja uticaja otpada na životnu sredinu i zdravlje ljudi. I obrnuto, ukoliko se cilj ne bi ostvario u potpunosti, u toj meri bi bili ugroženi životna sredina i zdravlje građana i građanki na teritoriji grada Leskovca. Zbog toga posebno treba imati u vidu rečenicu iz uvodnog dela dokumenta („*Svesni smo da dokument prikazuje visok nivo želja, od kojih se verovatno neće sve ostvariti u toku planskog perioda*“) i realnije postaviti ciljeve ili definisati aktivnosti tako da dovedu do ostvarenja planiranog cilja. Ono što se iz nacrta POU 2021 – 2030 ne vidi jeste trenutni uticaj otpada na životnu sredinu i zdravlje ljudi kako bi se mogle preciznije proceniti koristi izabrane opcije (npr. negativan uticaj deponija na vode, mogućnost širenja zaraznih bolesti i štetne emisije zagađujućih materija, požari i zagađenje vazduha) jer analiza ovog problema nije urađena.

Sprovođenjem konkretnih mera i aktivnosti:

- zdravije okruženje i čistiju životnu sredinu imaće oni građani i građanke koji žive, rade ili koriste na neki drugi način površine blizu lokacija na kojima se trenutno odlaže komunalni otpad¹⁵, a koje su predviđene za čišćenje, sanaciju, rekultivaciju i remedijaciju;
- mogućnost da ostvare neku vrstu novčane stimulacije imaće oni građani i građanke koji vrše razdvajanje otpada¹⁶
- stvorice se mogućnost za građane i građanke da odlažu proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada (gume, baterije, akumulatori, ulja, električni i elektronski proizvodi, vozila...)¹⁷
- stvorice se mogućnost da građani i građanke daju povratne informacije o zadovoljstvu pruženim komunalnim uslugama, što je njihovo pravo predviđeno Zakonom o komunalnim delatnostima, a obaveza

15 Brst - KO Podrimce, Bogojevce, Dušanovo, Donja Jajina i još 156 identifikovanih divljih deponija

16 10.000.000,00 dinara predviđeno kroz aktivnost 5.1.5 PUO 2021 - 2030

17 Mera 6.1. POU 2021 - 2030

jedinice lokalne samouprave koja do sada nije uopšte ili nije u dovoljnoj meri sprovedena u praksi¹⁸

- smanjiće se broj divljih deponija i samim tim će se smanjiti i troškovi njihovog čišćenja što će doprineti uštedi u lokalnom budžetu

Troškove sprovođenja navedenih aktivnosti koji se finansiraju iz lokalnog i republičkog budžeta (tj. novcem svih građana) veoma je teško odrediti jer postoje nekoliko izvora finansiranja koji nisu jasno razgraničeni u samom nacrtu Plana (budžet grada, budžet republike, donacije, privatni kapital, međunarodni, regionalni i domaći fondovi)¹⁹. Troškovi su podeljeni prema aktivnostima, adekvatni su i u skladu su sa prioritetima definisanim u dokumentu. Pojedinačno, najveći iznos nosi aktivnosti izgradnje i puštanja u rad Centra za sakupljanje posebnih tokova otpada, kabasti i reciklabilni otpad sa pripadajućom sakupljačkom i transportnom infrastrukturom. Imajući u vidu sve vrste otpada koji će se ovde prikupljati, iznos sredstava izdvojenih za ovu aktivnost (25% celokupnog budžeta) je adekvatan. Takođe, nešto više od 52 miliona dinara usmereno je ka korisnicima (građanima i građankama) za razne edukacije, obuke, informisanje i uključivanje u sistem.

Iako to nije jasno naznačeno, finansiranje upravljanja otpadom kroz budžet grada može i direktno finansijski pogoditi sve kategorije stanovništva kao što se to desilo sa naknadom za zaštitu i unapređenje životne sredine (tzv. eколошке takse) koja je uvedena za vreme važenja prethodnog plana upravljanja otpadom i koju su plaćali svi vlasnici nepokretnosti.

Preporuka: realnije postaviti ciljeve ili definisati aktivnosti tako da dovedu do ostvarenja planiranog cilja

Preporuka: preciznije povezati troškove i izvore finansiranja

18 Kroz aktivnost 9.1.6 PUO 2021 - 2030

19 Istraživački tim je sabiranjem svih cifara navedenih u nacrtu PUO 2021 – 2030 došao do iznosa od 610.370.000,00 RSD

2. Da li će efekti realizacije izabrane opcije štetno uticati na neku specifičnu grupu populacije i da li će to negativno uticati na uspešno sprovođenje te opcije, kao i koje mere treba preduzeti da bi se ovi rizici sveli na minimum?

Kao i u LPUO 2010 – 2020, nacrt PUO 2021 – 2030 predviđa određene lokacije za odlaganje određenih vrsta otpada. Tako je predviđeno komunalno opremanje lokacije „Donja Jajina“ za odlaganje građevinskog otpada i njegova legalizacija, izgradnja i puštanje u rad Centra za sakupljanje posebnih tokova otpada, kabastog i reciklabilnog otpada, izgradnja kompostane na deponiji Željkovac i izgradnja gradskog ili regionalnog postrojenja za obradu otpada životinjskog porekla (ukoliko se to pokaže opravdanim). Lokacije predviđene za puštanje u rad navedenih objekata nalaze se u blizini naselja ili obradivih površina, što može negativno uticati na građane i građanke koji žive ili obavljaju delatnosti u neposrednoj blizini. To može izazvati otpor lokalnog stanovništva, kao što je to slučaj sa meštanima Donje Jajine²⁰. Pored toga, ne postoji procena uticaja na životnu sredinu ni za jednu od deponija, osim deponije Željkovac, što takođe može pojačati opravdanu brigu stanovništva.

Iz jedinog dostupnog izveštaja o realizaciji LPUO 2010 – 2020²¹ istraživački tim je dobio informaciju da se očekuje da obuhvat pružanja usluge sakupljanja i odvoženja komunalnog čvrstog otpada bude 100% u 2022. godini, što znači da će se povećati broj korisnika ove usluge u ruralnim područjima jer je teritorija grada u potpunosti pokrivena ovom uslugom. To može izazvati nezadovoljstvo stanovnika ovih područja koji nemaju dovoljno svesti o problemu otpada i njegovog uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi. Na osnovu podataka kojima organizacija Tim 42 raspolaže, u velikom broju seoskih sredina otpad se već decenijama odlaže neadekvatno (na „divljim“ seoskim deponijama, pored reka ili u koritima reka, smanjuje spaljivanjem itd) i stanovnici ovih delova opštine će uvođenje usluge videti samo kao novi namet.

Preporuka: sprovesti blagovremene i javne konsultacije sa građanima i građankama pre opremanja lokacija za odlaganje otpada, primeniti sve zakonske mere radi smanjenja uticaja odloženog otpada na životnu sredinu i zdravlje ljudi

20 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/57/srbija-danas/3029825/donja-jajina-protest-ispred-gradske-deponije.html>

21 Prosleđen predstavniku organizacije Tim 42 na sastanku Radne grupe za izradu PUO 2021 – 2030

Preporuka: informisati stanovništvo koje nije obuhvaćeno uslugom sakupljanja i odvoženja otpada o značaju sistema upravljanja otpadom za zaštitu životne sredine i zdravlja ljudi

Preporuka: izvršiti procenu uticaja na životnu sredinu za sve planirane deponije

3. Na koje bi društvene grupe, a posebno na koje osetljive društvene grupe, uticale mere izabrane opcije i kako bi se taj uticaj ogledao

(*pre svega na siromašne i socijalno isključene pojedince i grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, deca, mlađi, žene, stariji preko 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovani, nezaposleni, izbegla i interna raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osetljive društvene grupe?*)

Nacrt PUO 2021 – 2030 uticaće najviše na neformalne sakupljače sekundarnih sirovina s obzirom na to da ne predviđa njihovo uključivanje u sistem upravljanja otpadom. Po podacima dostupnim na nivou Srbije, sakupljači sekundarnih sirovina su veoma značajni za reciklažu. Ovim zanimanjem se bavi između 30.000 i 50.000 ljudi, od čega je najveći broj Roma i Romkinja, a 87% reciklabilnih sirovina za industriju dolazi upravo od sakupljača sekundarnih sirovina. Na teritoriji grada Leskovca sakupljača sekundarnih sirovina organizovanih u udruženja ima svega 53, u dva udruženja. Procenjuje se da je njihov broj mnogo veći, što znači da je veći procenat neregistrovanih sakupljača. Bez obzira na način organizovanja, lokalni plan upravljanja otpadom koji ne prepoznaje ova lica i ne uključuje ih u sistem upravljanja otpadom negativno će uticati na prihode sakupljača i njihovih porodica. Smanjivanje mogućnosti da se bave sakupljanjem otpada (zbog smanjivanja količina proizvedenog otpada i uvođenja sistema koji ih ne prepoznaje) moglo bi pozitivno uticati na zdravlje ovih građana i građanki, ukoliko se oni preusmere na druga zanimanja koja su manje štetna po zdravlje. Međutim, ukoliko uzmemо u obzir činjenicу da se radi o teže zapošljivim licima, smanjivanje prihoda na ovaj način može dovesti do još većeg osiromašenja čitavih porodica koje zavise od ove delatnosti.

U izveštaju sa fokus grupe koju je udruženje Tim 42 organizovalo u cilju ispitivanja stavova građana i njihove percepcije o uticaju Lokalnog plana za upravljanje otpadom na teritoriji grada Leskovca, jedan od ispitanika je naveo da na

sakupljače sekundarnih sirovina mnogi problemi sa otpadom imaju direktni uticaj. To je dodatno objasnilo time da, na primer, nije njih, većina kabastog otpada bi završila u našim rekama i da oni u stvari čine izuzetno korisne stvari za očuvanje životne sredine. S druge strane, uređivanjem tokova otpada uticalo bi se na sakupljače negativno, u smislu da bi im možda bilo zabranjeno da sakupljaju otpad i na taj način bi ostali bez jedinog izvora prihoda. Takođe, sve veći broj propisa u oblasti zaštite životne sredine ima negativan uticaj na sakupljače, ali je, sa druge strane, potrebno raditi na njihovom legalizovanju, odnosno uvođenju u pravne i legalne tokove.

Preporuka: uvesti sakupljače sekundarnih sirovina u sistem upravljanja otpadom

Nacrt PUO 2021 – 2030 ne prepoznaže osobe sa invaliditetom i starije preko 65 godina kao korisnike koji mogu imati fizičkih poteškoća sa odlaganjem otpada. U Leskovcu ima 19.700 kanti - sudova za odlaganje otpada koji se daju domaćinstvima na korišćenje. Reč je o tipskim posudama, u zapremini od preko 100 litara, što može predstavljati fizičku prepreku za osobe sa invaliditetom i starije osobe za korišćenje ove usluge. Naime, pružalač usluge odvoženja smeća dužan je da prazni posude za odlaganje smeća na pristupačnom mestu za prilaz vozila za odvoz smeća, što znači da je korisnik (u ovom slučaju osoba sa invaliditetom ili starija osoba) dužan da na tom mestu ostavi posudu. Međutim, ovde bi trebalo imati u vidu da se termin pristupačnost ne odnosi prvenstveno na vozilo, već na ljude. „Pristupačnost“ je opšti termin koji se koristi kako bi se opisao stepen do kojeg su i usluge pristupačne najvećem broju ljudi. On se povezuje i sa ljudskim pravima i pravnim mehanizmima njihove zaštite, a istovremeno se povezuje sa terminom „univerzalni dizajn“ tj. sa dizajnom proizvoda, okruženja, programa i usluga koje koriste svi, u najvećoj mogućoj meri, bez potrebe prilagođavanja ili specijalnog dizajniranja. Univerzalni dizajn ne isključuje pomoćna sredstva za određene grupe osoba sa invaliditetom tamo gde je to potrebno.

Što se tiče primarne selekcije otpada, osobe sa invaliditetom i lica starija od 65 godina susreću se sa istim preprekama zbog načina na koji je zamišljena primarna selekcija (tzv. „zelene kese“ u koje građani odvajaju suvi ambalažni otpad: plastiku, staklo, limenke, potrebno je ostaviti na propisana mesta, što u praksi znači da npr. osoba sa invaliditetom mora više puta da iznosi ove kese iz svog domaćinstva i ostavlja na mesto pristupačno vozilu za odnošenje smeća)

Preporuka: osmisliti mere koje će olakšati korišćenje usluge iznošenja smeća i uključivanje u primarnu selekciju otpada za osobe sa invaliditetom i starije osobe.

4. Da li bi i na koji način izabrana opcija uticala na tržište rada i zapošljavanje, kao i na uslove za rad

(npr. promene u stopama zaposlenosti, otpuštanje tehnoloških viškova, ukinuta ili novoformirana radna mesta, postojeća prava i obaveze radnika, potrebe za prekvalifikacijama ili dodatnim obukama koje nameće tržište rada, rodnu ravноправnost, ranjive grupe i oblike njihovog zapošljavanja i slično)?

Uvođenje postupka razdvajanja komunalnog otpada na mestu nastanka, „primarna selekcija“ na celokupnoj urbanoj teritoriji Grada Leskovca kroz mere 5.1. i 5.2. nacrta POU 2021 – 2030 doprineo bi poboljšanju uslova za rad na regionalnoj sanitarnoj deponiji Željkovac jer bi radnici lakše i brže vršili selekciju sekundarnih sirovina (sekundarna selekcija). Budući da se otpad uglavnom odvaja ručno, to bi takođe poboljšalo u određenom procentu i higijenske uslove, zdravlje i bezbednost radnika. Ono što se kroz mere ne vidi, to je način na koji će se ispuniti cilj smanjivanja nastanka otpada, što bi dodatno smanjilo obim posla i pritisak na radnike sanitarne deponije.

Statistika Nacionalne službe za zapošljavanje kaže da je u junu 2021. godine bilo 14.820 ljudi nezaposleno na teritoriji grada Leskovca.

Mera 6.1. nacrta POU 2021 – 2030 predviđa uspostavljanje sistema za odvojeno sakupljanje, transport, prijem i privremeno skladištenje posebnih tokova otpada, uključujući kabasti i reciklabilni otpad i to kroz stvaranje Centra za sakupljanje posebnih tokova otpada, kabasti i reciklabilni otpad u formi javnog komunalnog preduzeća. To otvara mogućnost za zapošljavanje novih radnika u ovom pravnom licu. Najpraktičnije rešenje je da se neformalni sakupljači sekundarnih sirovina uključe u rad ovog centra ili bilo kog drugog pravnog lica koje će biti oformljeno za potrebe sistema upravljanja otpadom²². Pored toga što bi neformalni sakupljači bili zaposleni a njihova prava i obaveze regulisane zakonom, spremio bi se i dečiji rad koji je u većoj meri prisutan u ovoj oblasti jer sakupljanje sekundarnih sirovina (iako opasan, i po zdravlje štetan posao) obavlja neretko cela porodica.

Preporuka: uključiti neformalne sakupljače sekundarnih sirovina u rad Centra za sakupljanje posebnih tokova otpada, kabasti i reciklabilni otpad (zasnivanje radnog odnosa)

22 Kao što je, na primer, izgradnja gradskog ili regionalnog postrojenja za obradu otpada životinjskog porekla, predviđena u mjeri 8.1 ili izgradnja centralne kompostane na regionalnoj deponiji „Željkovac“

5. Da li izabrane opcije omogućavaju ravnopravan tretman, ili dovode do direktne ili indirektne diskriminacije različitih kategorija lica

(npr. na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta, invaliditeta, starosne dobi, seksualne orientacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava)?

Jedan od problema sakupljača sekundarnih sirovina je i njihova diskriminacija u društvu, kao i predrasude koje vladaju, iako oni obavljaju jednu veoma važnu funkciju u sistemu upravljanja otpadom. Sakupljači su najčešće Romi, slabijeg imovnog stanja, sa niskim primanjima, nižeg nivoa obrazovanja, rade u nehigijenskim i nebezbednim uslovima. U izveštaju poverenice za zaštitu ravnopravnosti za 2020. godinu navodi se da iz prakse poverenika i sagledavanja relevantnih istraživanja, proizlazi da su Romi izuzetno osetljiva društvena grupa, a jedan od osnovnih problema sa kojima se suočavaju u svakodnevnom životu jeste i rizik od diskriminacije. Time što ih lokalna samouprava ne prepoznaje kroz strateške dokumente i ne uvodi u svoje planove i programe samo pogoduje održavanju njihovog socijalnog statusa i nastavku diskriminatornog postupanja zajednice prema njima.

Preporuka: uvesti sakupljače sekundarnih sirovina u sistem upravljanja otpadom.

6. Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu?

Cena usluge iznošenja smeća sastoji se od cene usluge za sakupljanje, odvoz i deponovanje smeća. Svi oni kojima se obezbeđe posude za odlaganje otpada u obavezi su da plaćaju cenu usluge. Po Zakonu o komunalnim delatnostima, ukoliko odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave o obavljanju komunalne delatnosti nije predviđeno zaključenje pojedinačnih ugovora između vršioca i korisnika komunalnih usluga, smatra se da je ugovorni odnos o pružanju komunalne usluge nastao započinjanjem korišćenja komunalne usluge, odnosno početkom pružanja komunalne usluge u skladu sa propisima kojima se bliže uređuje obavljanje te komunalne delatnosti.

Uvećane troškove komunalnih usluga imaće novi korisnici koji će biti pokriveni uslugom odvoženja smeća u periodu primene plana, ali njihov broj nije naveden u dokumentu već se samo u okviru aktivnosti 3.1.3. navodi da će se na mestu divljih deponija postaviti kontejneri. To će pogoditi siromašnije pojedince, pa je neophodno uvesti određene subvencije za ove kategorije stanovništva (kao što se to čini kod snabdevanja električnom energijom na primer). Ukoliko se uzme u obzir način obračunavanja cene usluge (po članu domaćinstva), višečlane porodice biće u težem položaju od ostalih jer će one plaćati veću cenu usluge. Po trenutno važećem cenovniku PWW Leskovac doo²³, troškovi po članu domaćinstva novog korisnika iznosili bi 164,64 RSD.

Uspostavljanje sistema za odvojeno sakupljanje, transport, prijem i privremeno skladištenje posebnih tokova otpada, uključujući kabasti i reciklabilni otpad, podrazumeva formiranje javnog komunalnog preduzeća – Centra za sakupljanje posebnih tokova otpada, kabastog i reciklabilnog otpada. Iako to nije navedeno u tekstu dokumenta, može se pretpostaviti da će za finansiranje rada ovog centra biti potrebna veća novčana sredstva i da će se (veći ili manji) deo tih sredstava obezbeđivati kroz naplatu ove nove usluge od građana i privrede.

Preporuka: subvencionisati uslugu odvoženja smeća iz gradskog budžeta za porodice i pojedince u siromaštvu ili riziku od siromaštvaa.

7. Da li bi se realizacijom izabranih opcija pozitivno uticalo na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu i na koji način?

Grad Leskovac je umereno pogodan u pogledu kvaliteta života, što pokazuje činjenica da je bio svrstan među srednje razvijene gradove i opštine u nekoliko oblasti u okviru poslednjeg dostupnog Indeksa društvenog razvoja.

Realizacijom Plana upravljanja otpadom 2021 – 2030 došlo bi do određenog rasta zaposlenosti na teritoriji grada jer se planira izgradnja gradskog ili regionalnog postrojenja za obradu otpada životinjskog porekla, predviđena u meri 8.1; izgradnja centralne kompostane na regionalnoj deponiji „Željkovac“; stvaranje Centra za sakupljanje posebnih tokova otpada, kabasti i reciklabilni otpad. Formiranje novih pravnih lica i proširivanje poslovanja postojećih podrazumeva i zapošljavanje novih radnika.

23 <http://jedinstvensalterleskovac.org/imaoci-javnih-ovlascenja.p89.l2.html>

Ukoliko bi veći deo ovih radnika došao iz redova neformalnih sakupljača sekundarnih sirovina, doprinelo bi se smanjenju broja korisnika usluga socijalne zaštite na teritoriji grada Leskovca jer trenutno veliki broj sakupljača ne zarađuje dovoljno da bi mogao da pokrije osnovne troškove života.

Trajno uklanjanje „divljih“ deponija na teritoriji Grada Leskovca, sanacija, rekultivacija, i remedijacija smetlišta koja se više ne koriste za deponovanje komunalnog otpada, uspostavljanje sistema za odvojeno sakupljanje, transport, prijem i privremeno skladištenje posebnih tokova otpada, uključujući kabasti i reciklabilni otpad, kao i uvođenje otpada animalnog porekla u legalne i bezbedne tokove, doprineće smanjenju uticaja otpada na životnu sredinu, a samim tim i na zdravlje ljudi.

8. Da li bi se realizacijom izabrane opcije uticalo na promene u finansiranju, kvalitetu ili dostupnosti sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema ili sistema obrazovanja, posebno u smislu jednakog pristupa uslugama i pravima za osetljive grupe i na koji način?

Ukoliko bi sakupljači sekundarnih sirovina ostali bez mogućnosti da učestvuju u sakupljačkoj infrastrukturi i ostvaruju prihode na taj način, verovatno bi bili prinuđeni da podnesu zahtev za korišćenje nekog vida socijalne pomoći, što bi dovelo do povećanja ukupnog broja korisnika socijalne zaštite na teritoriji grada Leskovca. Na evidenciji Centra za socijalni rad (stanje na dan 31.12. 2020. god) bilo je ukupno 1.706 korisnika (nosioci prava) novčane socijalne pomoći. U okviru ovih porodica evidentirano je 3.163 sauživaoca, što znači da je sistemom socijalne zaštite obuhvaćeno ukupno 4.869 materijalno neobezbeđenih lica na teritoriji našeg grada. Pored toga, lica u stanju socijalne potrebe često koriste više vrsta pomoći (npr. novčanu socijalnu pomoć i jednokratnu pomoć u naturi) što dovodi do većih troškova finansiranja socijalne zaštite²⁴.

24 Grad Leskovac je u 2020. godini preko Centra za socijalni rad izdvojio za jednokratne novčane pomoći 9.267.455,08 din. i za jednokratne novčane pomoći za nabavku udžbenika i školskog pribora 1.150.000,00 din.

Analiza lokalne omladinske politike u Požegi



Pravni i zakonski okvir

Saveti za mlade jedinica lokalne samouprave su institucionalni mehanizam učešća mladih i kreiranja lokalne omladinske u Republici Srbiji, definisani Zakonom o mladima u skladu sa nadležnostima jedinica lokalne samouprave definisanim Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Lokalni savet za mlade, odnosno Savet za mlade jedinice lokalne samouprave je institucija definisana Zakonom o mladima. Zakonom o mladima, u delu IV ovog zakona, predviđeno je postojanje institucija saveta, kancelarije i agencije za mlađe. Zakon predviđa Nacionalni savet za mlade, Pokrajinski savet za mlade i Savet za mlade jedinice lokalne samouprave, Kancelariju za mlade i Agenciju za mlade.

U članu 17, Zakon o mladima predviđa: „Radi usklađivanja aktivnosti u vezi sa ostvarivanjem omladinske politike na teritoriji autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, nadležni organ autonomne pokrajine i nadležni organ jedinice lokalne samouprave može osnovati pokrajinski, gradski i opštinski savet za mlade

Prema zakonskoj definiciji, savet za mlade jedinice lokalne samouprave (opštine ili grada) nije obavezna, već fakultativna institucija za jedinice lokalne samouprave, odnosno opštine.

1. Zakon o mladima dodatno u članu 26. definiše nadležnosti jedinica lokalne samouprave u sprovođenju lokalne omladinske politike. Zakon predviđa da se finansiranje potreba i interesa mladih u jedinici lokalne samouprave vrši u skladu sa interesima i potrebama jedinice lokalne samouprave i njenim ekonomskim mogućnostima, i to za:
 2. podsticanje mladih da aktivno učestvuju u društvenim tokovima kroz afirmaciju i podršku omladinskim aktivnostima, omladinskom radu i neformalnom obrazovanju na teritoriji jedinice lokalne samouprave;
 3. podsticanje udruženja mladih, udruženja za mlade i saveza da učestvuju u sprovođenju omladinske politike, uključujući izgradnju kapaciteta udruženja mladih, na teritoriji lokalne samouprave;
 4. osnivanje i rad kancelarije za mlade, klubova za mlade, omladinskih centara i dr.;
 5. aktivnosti ustanova preko kojih se ostvaruje javni interes u oblastima omladinskog sektora, a koje su osnovane od strane lokalne samouprave;

6. obezbeđivanje uslova za učešće mladih u izradi i sprovođenju lokalnog akcionog plana za mlade;
7. stvaranje uslova za aktivno i kvalitetno provođenje slobodnog vremena mladih, bavljenje sportom, negovanje zdravih i bezbednih stilova života, sprovođenje volonterskih aktivnosti, organizaciju obuka, seminara i manifestacija od značaja za zapošljavanje i usavršavanje mladih, kao i za potrebe mladih u oblasti kulture;
8. podršku aktivnostima i projektima kojima se podstiče održivi razvoj i zaštita životnog okruženja.

Za ostvarivanje potreba i interesa mladih sredstva se obezbeđuju u budžetu jedinice lokalne samouprave. Nadležni organ jedinice lokalne samouprave bliže uređuje uslove i način dodelje sredstava iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno odobrenja projekata za zadovoljavanje potreba mladih na teritoriji jedinice lokalne samouprave i način javnog objavljivanja podataka o predloženim programima i projektima za finansiranje, odobrenim programima i projektima i realizaciji odobrenih programa i projekata.

5 Rečnik omladinske politike definiše lokalne savete za mlade kao savetodavna tela skupština opština/gradova gde se donose najvažnije odluke, ali i pri gradskim/opštinskim većima, odnosno vladama. Na ovaj način, mladi su uključeni u donošenje važnih odluka poput iniciranja projekata i programa od značaja za mlade, usvajanja budžeta, strategija, Savetovalište za mlade i planova, programa rada i izveštaja kancelarija za mlade i/ili ustanova za mlade, kulture, domova omladine i slično.

Savet za mlade daje mišljenje o svim pitanjima od značaja za mlade.

6 U skladu sa definisanjem lokalne omladinske politike i aktivnosti opština i gradova u vođenju lokalne omladinske politike, savet za mlade jedinice lokalne samouprave bi trebalo da bude forma institucionalnog uključivanja mladih u procese donošenja odluka i forma institucije koja usmerava i/ili kreira lokalnu omladinsku politiku kroz različite organe uprave ili instrumente javnih politika.

Savet za mlade jedinice lokalne samouprave bi u idealnim - tipskim uslovima trebao da:

- inicira lokalnu omladinsku politiku i učestvuje u njenoj izradi, kao i dokumentata u oblasti obrazovanja, rekreacije, korišćenja slobodnog vremena, povećanja zapošljivosti i zapošljavanja, informisanja, aktivnog učešća, obezbeđivanja jednakih šansi, zdravstva, kulture, ravnopravnosti prema bilo kom osnovu, sprečavanja nasilja i kriminaliteta, pristupa pravima, održivog razvoja, životne sredine i drugim oblastima;
- učestvuje u izradi posebnih lokalnih akcionih planova, programa i politike u saglasnosti sa Nacionalnom strategijom za mlade i prati njihovo ostvarivanje;
- daje mišljenje o pitanjima od značaja za mlade i o njima obaveštava organe opštine;
- daje mišljenje na nacrte propisa i odluka koje donosi Skupština opštine/grada u oblastima značajnim za mlade;
- usvaja godišnje i periodične izveštaje o ostvarivanju lokalne omladinske politike i lokalnih akcionih planova i programa za mlade i podnosi ih Skupštini opštine/grada;
- inicira pripremu projekata ili učešće opštine/grada u programima i projektima za mlade u cilju unapređenja položaja mladih i obezbeđenja ostvarivanja njihovih prava koja su u nadležnosti opštine/grada;
- podstiče saradnju između opštine/grada i omladinskih udruženja i daje podršku realizaciji njihovih aktivnosti – podstiče ostvarivanje međuopštinske/gradske saradnje koja se odnosi na omladinu i o tome obaveštava organ opštine/grada;
- daje mišljenje o predlozima projekata od značaja za mlade koji se delimično ili potpuno finansiraju iz budžeta opštine/grada, prati njihovo ostvarivanje i daje svoje mišljenje, nadležno organu opštine/grada;
- predlaže donošenje odluka, programa i drugih akata od značaja za unapređenje položaja mladih;
- vodi računa o informisanosti mladih o svim pitanjima značajnim za unapređenje položaja mladih;
- predlaže finansijski plan za implementaciju Lokalnog akcionog plana za mlade;
- po potrebi poziva predstavnike javnih službi, ustanova, tela opštine na sednice Saveta za mlade;

- učestvuje u planiranju, realizaciji i vrednovanju konkursa za finansiranje projekata za realizaciju Lokalnog akcionog plana za mlade;
- obavlja i druge poslove od interesa za mlade.

Dodatno, Savet bi trebao da je definisan statutom (kao najvišim pravnim aktom) opštine ili grada, da u njemu budu predstavnici lokalne samouprave, ali i izabrani predstavnici mlađih ili predstavnici udruženja mlađih i za mlade, a idelano bi bilo na javnim konkursima.

Time se obezbeđuje da se čuje glas mlađih kroz inkluzivni proces izbora članova Saveta za mlade jedinice lokalne samouprave, ali i da se odluke mogu realizovati kroz organe opštine ili grada (skupština opštine ili grada, predsednik opštine ili gradonačelnik, opštinsko ili gradsko veće, opštinska ili gradska uprava, Kancelarija za mlade ili druge ustanove i institucije jedinice lokalne samouprave).

U proces formiranja Saveta za mlade trebalo bi obavezno uključiti predstavnike/ce svih zainteresovanih strana na lokalnom nivou: kancelarija za mlade, udruženja mlađih, udruženja za mlade, neformalne omladinske grupe, učeničke i studentske parlamente i druge organizacije i institucije koje se direktno ili indirektno bave mladima.

Kakvo je stanje u Požegi?

2009 – 2014. godina

Lokalni akcioni plan za mlade opštine Požega

Lokalni akcioni plan Opštine Požega je prvi dokument koji se na sistemski način bavi mladima, a u kategoriju mlađih po Nacionalnoj starešini za mlađe, donetoj 2007. godine, spadaju svi uzrasta od 15 do 30 godina.

Izradom LAP-a, postojanjem i delovanjem koordinatora za mlađe, kao i osnivanjem Kancelarije za mlađe stvaraju se uslovi da mlađi aktivno učestvuju u poboljšanju sopstvenog položaja, uzmu značajnije učešće u lokalnoj zajednici, imaju veću informisanost, pomoći pri zapošljavanju i samozapošljavanju, jer u ovom životnom razdoblju stiču ključna lična i profesionalna znanja i veštine koja će odlučujuće uticati na stanje i razvijenost lokalne zajednice.

Oblasti u LAP-u na koja je posebno usmerena pažnja su:

- Zapošljavanje i preduzetništvo; Zdravlje i socijalna politika prema mlađima; Kultura i informisanje; Aktivizam i participacija mlađih u donošenju odluka; Volonterizam i životna sredina; Sport i rekreacija
- Opština Požega nema formiran savet za mlađe, pa prema tome spada u šestu grupu razvijenosti lokalnih saveta za mlađe - jedinice lokalne samouprave koje nemaju Savet za mlađe.

Ostali podaci o lokalnoj omladinskoj politici: Kancelarija za mlade

Na osnovu člana 20. Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl.gl. RS“ br.129/07) i člana 105. Statuta opštine Požega („Službeni list opštine Požega“ br.2/08) Skupštine opštine Požega, na sednici od 22. 12. 2009. donela je odluku o obrazovanju Kancelarije za mlade, a 01. 01. 2010. zvanično počinje sa radom.

VIZIJA Kancelarije za mlade jeste da mladi u Opštini Požega postanu aktivni i ravnopravni učesnici u svim oblastima društvenog života, imaju jednaka prava i mogućnosti za puni razvoj svojih potencijala. To podrazumeva njihovu aktivnu ulogu u porodičnom životu, obrazovanju, zapošljavanju, zdravlju i ukupnom društvenom životu.

MISIJA Kancelarije za mlade jeste sistemska, organizovana implementacija aktivnosti i mera na lokalnom nivou koje imaju za cilj poboljšanje položaja mladih i kvalitetu njihovog života.

Do sada Kancelarija uspešno realizuje projekat pod nazivom „Kulturno sportsko proleće grada Požege 2010.“, kojim je dovršena letnja pozornica, organizovan ulični turnir u basketu i dečji maskenbal za predškolce, kao i bicikлизам на маршрути од 30 km. Opština je sufinansirala projekat u iznosu od 10 % ukupne sume. Ciljna grupa su bili mladi od 15 do 30 godina, a projekat je izazvao veliko interesovanje, sa nadama da će ove aktivnosti postati tradicija. Pored obeležavanja važnih datuma kao što su: Plesni koncert povodom Svetskog dana igre i Muzičko plesno veče povodom Međunarodnog dana mladih, Akcija čišćenja školskih dvorišta povodom Svetskog dana zaštite životne sredine, realizacija programa povodom obeležavanja Dečje nedelje i sl, Kancelarija uspešno radi na partnerskim projektima i to: „Poslovni izazov - Veštine u praksi“, sa Junior Achievement-om, projekat „Informiši se , aktiviraj se!“ u partnerstvu sa FOR-COM; projekat „Aktivizam mladih za prevenciju diskriminacije i nasilja“ u partnerstvu sa Centrom za prava deteta Užice; otvorene tribine na temu: Edukativni program za mlade o prevenciji savremenih bolesti, iz projekta „Završimo bolnicu u cilju unapređenja sekundarne zdravstvene zaštite Opštine Požega“.

Aktivna saradnja sa institucijama koje se bave mladima, medijima, udruženjima, privatnim sektorom, ministarstvom, pisanje projekta, identifikacija problema mladih, formiranje baze podataka organizacija mladih, kreativne radionice, promocija zdravih stilova života, informisanje i ekonomsko osnaživanje mladih, promocija volonterizma, neformalno obrazovanje mladih i kvalitetno provođenje njihovog slobodnog vremena i sl, deo su aktivnosti Kancelarije za mlade.

Demografski podaci

29.638 stanovnika prema popisu iz 2011. godine u opštini Požega 2011. godine iznosio je 5.147 što čini samo 17,37% ukupne populacije

Основни подаци

Površina (km ²) ¹	426	(2019)
Broj naselja	42	(2019)
Stanovništvo – procenat sredinom godine	26954	(2020)
Gustina naseljenosti (broj stanovnika/km ²) ²	63	(2020)
Stopa živorođenih	8	(2020)
Stopa umrlih	19	(2020)
Stopa prirodnog priraštaja	-11	(2020)
Očekivano trajanje života živorođenih (prosek godina) ³	76	(2020)
Prosečna starost (u godinama) ⁴	46	(2020)
Indeks starenjia (60+ god / 0–19 god) ⁵	187	(2020)
Prosečan broj članova domaćinstva	3,02	(2011)
Projektovan broj stanovnika (srednja varijanta – nulti migracioni saldo) ⁶	23647	(2041)
Projektovan broj stanovnika (srednja varijanta sa migracijama) ⁷	22520	(2041)

Izvor:

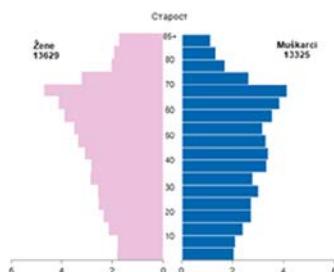
¹Republički geodetski zavod

²Tentativni registar, P3C

³Vitalna statistika, P3C

⁴Popis stanovništva, domaćinstva, stanova P3C

Stanovništvo po petogodištima i polu, 2020. (%)



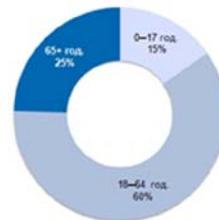
Izvor: Vitalna statistika, P3C

Становништво према старосним групама и полу, 2019–2020.

	2019		2020	
	Z	M	Z	M
Deca u starosti od 0 – 6 (predškolski uzrast)	682	784	675	785
Deca starosti 7 – 14 (uzrast osnovne škole)	903	1020	871	968
Deca starosti 15 – 18 (uzrast srednjih škola)	506	587	516	583
Deca starosti 0 – 17 godina	1968	2239	1940	2200
Broj mlađih (15–29 godina)	2050	2296	2015	2280
Radni kontingent stanovništva (15–64 god)	8502	8757	8422	8508
Ukupan broj stanovnika	13793	13465	13629	13325

Izvor: Vitalna statistika, P3C

Становништво према старосним групама, 2020.



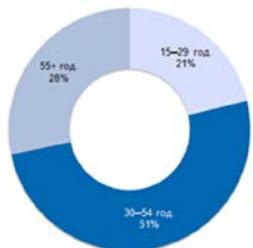
Izvor: Vitalna statistika, P3C

Od obrazovnih institucija u Opštini Požega postoje: Dečiji vrtić, dve matične osnovne škole i tri srednje (Gimnazija, Tehnička škola i Poljoprivredna škola).

Zapošljavanje

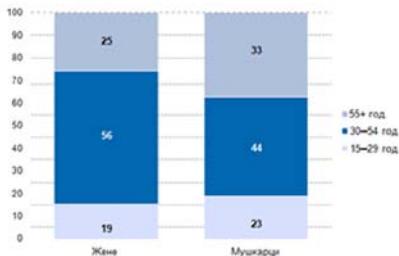
Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ), filijala Užice, ispostava Požega radi na osnovu Zakona o zapošljavanju, Zakona o radu, Zakona o evidencijama u oblasti rada, Zakona o zapošljavanju invalida, Statuta, Pravilnika o radu itd. NSZ usklađuje ponudu i tražnju na tržištu rada, posreduje između preduzeća, centara za obuku i škola, igra aktivnu ulogu u razvoju lokalnih strategija i programa zapošljavanja.

Učešće nezaposlenih u starosnim grupama prema ukupnom broju nezaposlenih, 2020.



Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje

Učešće nezaposlenih u starosnim grupama i polu prema ukupnom broju nezaposlenih, 2020. (%)



Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje

Kao i u svim drugim filijalama NSZ-a, tako i ispostava u Požegi pruža mladima sa evidencije, u manjoj ili većoj meri, sve one programe koji se realizuju na području cele Republike:

- Procena zapošljivosti nezaposlenih lica i izrada individualnih planova zapošljavanja
- Sajmovi zapošljavanja
- Trening samoefikasnosti
- Obuke za aktivno traženje posla
- Program pripravnika
- Subvencija za novo zapošljavanje
- Edukacije za početnike u biznisu
- Prekvalifikacija i dokvalifikacija
- Sajmovi zapošljavanja
- Zaposlite osobu sa invaliditetom
- Podrška u zapošljavanju osoba sa invaliditetom
- Obuke i mentoring
- Sticanje praktičnih znanja
- Stručna praksa
- Viškovi zaposlenih
- Podrška za uspeh
- Moja prva plata

Lokalni akcioni plan zapošljavanja Požega

Predstavlja osnovni instrument sprovođenja aktivne politike zapošljavanja na području opštine Požega u 2020. godini i njime se definišu ciljevi i prioriteti politike zapošljavanja i utvrđuju programi i mere koji će se realizovati, kako bi se dostigli postavljeni ciljevi i omogućilo održivo povećanje zaposlenosti u opštini.

Najvažniji problemi u oblasti zapošljavanja u našoj opštini:

- visoka stopa nezaposlenosti pojedinih kategorija, kao što su:
- stariji od 45 godina
- mlađi
- osobe sa invaliditetom
- Romi
- mlađi nisu dobro pripremljeni za tržište rada;
- nemaju odgovarajuće kvalifikacije, znanja, veštine,
- nisu aktivni

Potrebno je kontinuirano sprovoditi aktivnosti sa ciljem daljeg razvoja i jačanja socijalnog dijaloga i sektorske saradnje, decentralizacije politike zapošljavanja, podizanja zapošljivosti i zapošljavanja mlađih, pružanja podrške viškovima zaposlenih u procesu reintegracije na tržište rada i povećanja participacije žena na tržištu rada. Lokalnim akcionim planom zapošljavanja za 2020. godinu predviđene su sledeće mere i programi politike zapošljavanja:

- 1) Program stručne prakse – podrazumeva stručno osposobljavanje za samostalan rad u struci, za koje je stečeno odgovarajuće obrazovanje – kvalifikacija, radi obavljanja pravničkog staža, odnosno sticanja uslova za polaganje stručnog ispita kad je to zakonom, odnosno pravilnikom predviđeno kao poseban uslov za samostalan rad u struci.
- 2) Subvencija za samozapošljavanje – odobrava se radi osnivanja radnje, zadruge ili drugog oblika preduzetništva, kao i za osnivanje privrednog društva ukoliko osnivač zasniva u njemu radni odnos, u delatnostima definisanim u skladu sa potrebama lokalnog ekonomskog razvoja;

Ukupna potrebna sredstva za realizaciju ova dva programa u 2020. godini su 2.985.000 din. i to 1.500.000 iz LS i 1.485.000 od RS

Centar za socijalni rad Požega

Zadužen je za realizaciju socijalne zaštite stanovništva na području opštine Požega.

Neke od usluga koje Centar za socijalni rad pruža mladima, a pre svega maloletnim licima su:

- smeštaj u ustanovi socijalne zaštite
- smeštaj u hraniteljskoj porodici
- dodatak za pomoć i negu
- pomoć za osposobljavanje (rehabilitaciju)
- privremeni smeštaj u prihvatilištu
- starateljstvo i privremeno starateljstvo

Osnovni prioriteti u radu Centra kada su u pitanju mladi jeste smanjenje siromaštva i suzbijanje nasilja među mladima i borba protiv bolesti zavisnosti.

Centar za socijalni rad Požega je u saradnji sa NSZ pokrenuo dva projekta:

- Geronto-domaćice (pomoć starim licima)
- Dnevni centar za decu (namenjen deci iz ugroženih porodica).

Crveni krst Požega

Osnovni pravci delovanja organizacije su pružanje pomoći ugroženim licima; stalna briga o starima i bolesnima; zdravstveno – vaspitno obrazovanje omladine i odraslih; traženje nestalih lica; priprema stanovništva za delovanje u vanrednim i drugim situacijama: obuka iz prve pomoći i samopomoći, kućna nega; organizacija smeštaja i snabdevanja stanovništva.

U okviru rada CK Požega postoji i Omladinska terenska jedinica "Tutti Fratelli". OTJ "Tutti Fratelli" sprovodi akcije koje su u skladu sa principima Crvenog krsta. S obzirom na to da ovakve akcije okupljaju veliki broj mladih, one su i sjajna prilika za druženje terenaca. Te akcije su uglavnom sledeće: pokazne vežbe polivalentnih ekipa, priprema za slanje pomoći ugroženima, pružanje prve pomoći na sportskim takmičenjima, rad sa mladima, edukacija mladih članova, što im omogućava da steknu znanje koje nemaju prilike da steknu u školi.

Civilni (NVO) sektor

Veći broj organizacija civilnog sektora registrovan je na teritoriji opštine Požega. Neke od njih se posredno bave i problemima mlađih, ali Požega nema nijednu nevladinu omladinsku organizaciju potpuno posvećenu mlađima.

Forum civilne akcije (FORCA) Požega

Neprofitna, nevladina, nestranačka organizacija osnovana jula 1999. godine. Organizacija broji sedamnaest članova, osam stalno angažovanih saradnika i veliki broj povremenih saradnika i volontera. Glavno područje rada ove organizacije je izgradnja i razvoj lokalne zajednice, promocija demokratije i civilnog društva, podrška mlađima i pomoć ugroženim grupama. U skladu sa misijom organizacije, FORCA ima tri pravca delovanja i to: rad sa mlađima, zaštita životne sredine i socijalna politika.

Romski centar Požega

Osnovan je 2006. godine, CEMROP je neprofitna, nevladina organizacija čija se glavna delatnost vezuje za područje ljudskih prava i posebno za mlađu populaciju Roma.

Ciljevi organizacije su: promocija, zaštita i unapređenje ljudskih i političkih prava i sloboda Roma, podsticanje kreativnosti među mlađim Romima, širenje multikulturalnosti, tolerancije i razumevanja, obrazovanje, promovisanje i rad na uključivanju Roma u društvene tokove.

Druge organizacije koje se između ostalog bave problemima mladih su:

- Društvo za cerebralnu i dečiju paralizu OSI
- Čuvari prirode
- Planinarsko društvo „Maljen“
- Dobrovoljno vatrogasno društvo Požega
- KBS „Soko“

Ostali akteri lokalne omladinske politike:

- Neformalna grupa „Pank Parada“
- Omladinska radio akcija – ORA
- Neformalna grupa „Stražari Skrapeža“

Učenički parlamenti

Tehnička škola. Poljoprivredna škola

“Ljubo Mićić”, Gimnazija “Sveti Sava” Požega

Učenički parlament (UP) je zakonom garantovana formalna institucija, koja učenicima omogućava demokratski način udruživanja radi zastupanja interesa svih učenika u školi, kao i učešće učenika u donošenju odluka koje se njih neposredno tiču

Zbog čega je značajno postojanje učeničkih parlamenata?

- Zbog toga što garantuje osnovne slobode učenika, kroz ostvarivanje prava na slobodu govora, izražavanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja sopstvenog mišljenja...
- Učenički parlament omogućava lični razvoj učenika.

- Pruža mogućnost kolektivnog odlučivanja kroz učeničke parlamente i doprinosi poboljšanju atmosfere i života u školi.
- Učenički parlament doprinosi razvoju kolektivnog odnosa i izgradnju partnerstva sa nastavnicima, stručnim saradnicima, direktorima i organima škole.
- Učenički parlament je mesto koje omogućava saradnju, uvažavanje različitih argumentacija i stavova.
- Učenički parlament podrazumeva usvajanje demokratskog znanja i vrednosti, kroz prihvatanje različitosti.
- Učenički parlament omogućava razvoj demokratske kulture.
- Učenički parlament omogućava bolju komunikaciju i podstiče donošenje zajedničkih odluka prihvatljivih za sve strane.

Zašto je bitno da učenici budu uključeni u proces odlučivanja kroz učeničke parlamente:

- Zato što učenici najbolje razumeju svoje potrebe.
- Zato što najbolje prepoznaju svoje probleme i probleme svojih vršnjaka te u tom smislu mogu da omoguće školi da im što bolje izađe u susret.
- Zato što učenički parlament pruža mogućnost učešća svih učenika bez obzira na rasnu, versku, nacionalnu, imovinsku ili polnu pripadnost.
- Zato što se kroz učenički parlament lakše čuje glas svih grupa i podgrupa u školi bilo da su u pitanju izbeglice, interno raseljena lica, manjinske grupe ili lica sa smetnjama u razvoju.
- Zato što mladi treba da učestvuju u procesu odlučivanja, jer na taj način jačaju svoje samopouzdanje i postaju odgovorne ličnosti.
- Zato što će se školske odluke bolje i spremnije realizovati.
- Zato što se razvija demokratsko društvo i pravednije uređuje školski život.
- Zato što se tako poboljšava odnos i saradnja između učenika i nastavnika, vaspitača ili stručnih saradnika.
- Zato što to utiče na njihovu bolju informisanost.

- Zato što na taj način oni mogu da podstaknu aktivnije učešće roditelja u školskom životu.
- Zato što sa svojim idejama mogu da pokrenu i realizuju projekte u saradnji sa organima škole.
- Zato što mogu da pokrenu pitanja značajna za učenike u lokalnoj zajednici.

Učenički parlament daje mišljenje na:

- Godišnji plan rada škole
- Izveštaj o radu škole

Članovi Parlamenta se na sastancima upoznaju sa izmenama školskih pravilnika i daju primedbe na njih. Na sednicama parlamenta se prezentuju aktuelne teme koje se smatraju bitnim, a članovi su obavezni da na odeljenskoj zajednici upoznaju ostale učenike svojih odeljenja sa sadržajem prezentacije (primer: Protokol o postupanju u slučaju pojave nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u ustanovi; Zdravi stilovi života).

Ideje koje usvoje članovi UP prosleđuju se Nastavničkom veću i direktoru u cilju realizacije (pravljenje “puš” klupe, instaliranje kafemata u holu Škole, uređenje panoa u paviljonima)

Članovi parlamenta učestvuju u aktivnostima promocije obrazovne ponude škole što je veoma bitno za opstanak same institucije Obeležavanje bitnih datuma. UP je upoznati sa planom realizacije Poljoprivredne izložbe kao godišnje manifestacije škole.

Strategija razvoja opštine Požega 2016-2021.

Strategija sadrži prioritete i ciljeve, i osnova je za pripremu projekata koji će, kada se realizuju, učiniti Požegu sredinom privlačnom za život, sredinom u kojoj bi pre svega mladi i obrazovani ljudi videli svoju budućnost.

Skupština opštine Požega je 2014. godine usvojila Lokani akcioni plan za mlađe sa ciljem unapređenja kvaliteta života mlađih u Požegi. Kao nosioci razvoja omladinske politike u Opštini su: lokalna samouprava, Kancelarija za mlađe i udruženja građana. Na teritoriji Opštine Požega, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku od 2011. godine, živi 6.061 mlađih starosti od 15 do 30 godina, što iznosi 18,77% od ukupnog broja stanovnika[9] [10]. U opštini Požega, prema evidenciji NSZ, na kraju decembra 2013. godine je nezaposleno 2.078 lica (15,2%), od toga 539 mlađih od 15 do 29 godina.

U ispitivanju javnog mnjenja prepoznat je problem nedovoljnog sadržaja za mlađe. Mladi ljudi u Požegi se suočavaju sa brojnim problemima koji najčešće nastaju usled nekvalitetno ispunjenog slobodnog vremena. Mladim ljudima u Požegi su za ispunjenje slobodnog vremena na raspologanju sportska hala, nekoliko igrališta u školskim dvorištima i sportski tereni za mali fudbal, privatna balon sportska sala, otvoreni bazen koji mogu koristiti samo leti, Gradska galerija i biblioteka.

Zbog male perspektive zapošljavanja, ali i siromašnog društvenog i kulturnog života veliki broj mlađih koji odu na studije u velike gradske centre nikad se ne vrati u Požegu. Problemi mlađih na selu su još veći. U selima požeške opštine gotovo da ne postoje sadržaji za i onako malobrojne mlađe koji u njima žive. Ni seoska populacija ne odoleva problemima kao što su bolesti zavisnosti ili kriminal.

Razvoj poljoprivrede

Lokalna samouprava treba da kreira mehanizme podrške koji će dovesti do intenziviranja poljoprivredne proizvodnje i u okviru svojih ingerencija alocira sredstva za unapređenje putne i komunalne infrastrukture u seoskim područjima.

Kreiranjem povoljnijih uslova za život i rad na selu, stimulisaće se ostanak mlađih i povratak ljudi na selo, što će imati pozitivan uticaj i na ostale identifikovane prioritene oblasti razvoja opštine Požega.

POŽEGA – U poljoprivrednoj školi "Ljubo Mićić" potpisani su ugovori između škole, Fondacije Ana i Vlade Divac i pet lokalnih samouprava o doniranju mlađih poljoprivrednika, učenika završnog razreda ove škole.

Razvoj privrede

Potrebno je dalje unaprediti kvalitet, dostupnost i obim obuka i poslovnih usluga, razviti specijalizovane obuke za ciljne grupe kao što su mlađi i žene, i pružiti finansijsku podršku za sufinansiranje pohađanja obuka i korišćenje poslovnih usluga radi unapređenja konkurentnosti MSPP.

Takođe, potrebno je razvijati i segment socijalnog preduzetništva i pomoći njegovu afirmaciju, opstanak i funkcionisanje. Istovremeno, neophodno je podržati žensko preduzetništvo, preduzetništvo mlađih i socijalno preduzetništvo i kroz razvoj usluga obuka, mentorstva i drugih oblika stručne podrške preduzetnicima.

Ovom Strategijom predviđaju se sledeći strateški ciljevi vezani za društveni razvoj opštine Požega:

- Unapređenje kvaliteta života i kreiranje podsticajnog ambijenta za ranjive i ugrožene grupe
- Najvažnije aktivnosti koje treba da doprinesu realizaciji ovog cilja odnose se na sprovođenje programa podrške lokalne samouprave projekti-ma i programima za ekonomsko osnaživanje mlađih.

Inmold – praksa

Činjenica da su, u ovom trenutku, 30 mlađih ljudi korisnici stipendija Inmolda, a da je 10 njih u statusu kandidata, govori o tome da naša kompanija obrazovanje ne smatra samo investicijom, već i ulaganjem u budućnost zajednice.

Šest devojaka i 32 dečaka će imati mogućnost da kroz model stipendija, obezbeđenih od strane Inmolda, paralelno sa školovanjem lagodnije planiraju ostale elemente budućnosti. Ovu vrstu pogodnosti za učenike naša kompanija nudi ne samo na domicilnoj lokaciji, već i u širem opsegu budući da sarađuje sa četiri tehničke škole u Zlatiborskom okrugu.

U Tehničkoj školi u Požegi 25 učenika, od kojih je pet devojaka, koristi stipendiju Inmolda. Još jedna devojka, zajedno sa svojih sedam školskih drugova iz Srednje elektrotehničko-mašinske škole iz Pribroja, kao i učenici iz Tehničke škole iz Kosjerića i Tehničke škole iz Užica, njih četvoro, odnosno dvoje, takođe su deo našeg neimarskog ponosa u oblasti obrazovanja.

Pored stipendista u Inmoldu se po modelu dualnog obrazovanja za zanimanje bravar zavarivač školuju dva učenika. Treći stepen stručne spreme za koje se ova dva mlađa buduća majstora obrazuju moguće je ostvariti i na smeru Operator mašinske obrade. Zvanje tehničara, odnosno IV stepen stručne spreme u našoj kompaniji, po istom modelu obrazovanja, mogu se stići na smerovima: kompjutersko upravljanje, mehatronika i elektrotehničar računara. Interesantni mlađim generacijama i zbog poklapanja sa njihovim svakodnevnim navikama, navedeni smerovi u velikoj meri predstavljaju propulzivni deo kretanja dela industrije u okviru svetske privrede.

Zajedno sa stručnim usavršavanjem uz pomoć sedam mentora, vrhunskih stručnjaka u svojoj branši, učenici koji u Inmoldu pohađaju nastavu u sistemu dualnog obrazovanja u mogućnosti su da u svoj sistem vrednosti u najranijoj mlađosti inkorporiraju poslovno-etičke norme najviših standarda. Korporativna politika Inmolda, između ostalog, zasniva se i na tradicionalnom sistemu moralnih vrednosti, ali i na konstantnom usavršavanju znanja i veština kadrova, što predstavlja odličan inicijalni momenat za karijeru svakog mlađog čoveka.

Otvorenost naše kompanije za saradnju sa obrazovnim institucijama u okrugu rezultirala je i stalnim porastom interesovanja učenika za upisom na smerove čija su znanja praktično primenljiva u okviru naše delatnosti. Činjenicu da je ovakav način sticanja znanja i poslovnih kompetencija obostrano korisno - i po mlađe ljude i po kompaniju - potkrepljuje podatak da broj dece na praksi u Inmoldu tokom ove godine beleži znatan rast, daleko viši od očekivanog.

Opštinski programi podrške mladima:

- JAVNI KONKURS ZA DODELU BESPOVRATNIH SREDSTAVA ZA KUPOVINU SEOSKE KUĆE SA OKUĆNICOM (mladim poljoprivrednicima, mlađim bračnim parovima)

Stanje danas

Opština Požega nema formiran savet za mlade, pa prema tome spada u šestu grupu razvijenosti lokalnih saveta za mlade - jedinice lokalne samouprave koje nemaju Savet za mlade.

Ostali podaci o lokalnoj omladinskoj politici:

- Opština Požega NEMA usvojen važeći lokalni akcioni plan za mlade
- Opština Požega NEMA formirana kancelariju za mlade
- Opština Požega NE IZDVAJA sredstva za lokalnu omladinsku politiku predhodne tri godine.
- Opština Požega NE IZDVAJA sredstva za finansiranje udruženja mlađih i za mlade za realizaciju lokalne omladinske politike
- Opština Požega NEMA omladinski klub
- Predsednik opštine Požega spada u kategoriju mlađih

Svi podaci su dobijeni na osnovu dopisa načelnice uprave opštine Požega od 2. 4. 2021. godine Zanimljiv je podatak da je predsednik opštine Požega Đorđe Nikitović rođen 1994. godine i najmlađi je predsednik opštine u Srbiji.

Predlozi za unapređenje omladinske politike u Požegi:

- Uključivanje mlađih u proces izrade plana razvoja opštine Požega
- Podrška i unapređenje rada đačkih parlamenta
- Pokretanje inicijative za formiranje opštinskog omladinskog parlamenta
- Formiranje fonda za mobilnost mlađih
- Kreiranje baze podataka studenata iz Požege
- Povećanje direktnih budžetskih davanja za sprovođenje omladinskih inicijativa

A dark, slightly blurred background image showing several hands of different skin tones holding white puzzle pieces. The pieces are interlocking, suggesting a theme of collaboration or completing a whole.

II DEO

ANALIZE UTICAJA JAVNIH POLITIKA NA DRUŠTVO



Procena uticaja politika zapošljavanja na pravo na dostojanstven rad

Autorka: Sarita Bradaš



Uvod

Republika Srbija je ratifikovanjem međunarodnih ugovora, pre svega Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Revidirane evropske socijalne povelje, preuzela obavezu da obezbedi poštovanje, zaštitu i ostvarenje niza socijalnih i ekonomskih prava. Međutim, istraživanja (Urdarević i dr, 2019; Bradaš i Reljanović, 2019; Savanović et al, 2021; Reljanović, 2021; Bradaš, 2021) ukazuju da država ne ispunjava u potpunosti preuzete obaveze te da su mnoge građanke i građani uskraćeni za ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava, pa tako i prava na dostojanstven rad.

Članom 6. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima država u pogledu prava na dostojanstven rad ima tri vrste obaveza: poštovanje, zaštitu i ostvarenje ovog prava¹. Obaveza poštovanja predstavlja zahtev da se država suzdrži od direktnog ili indirektnog ometanja uživanja prava na dostojanstven rad. Obaveza zaštite predstavlja zahtev da država preduzme mere kojima će sprečiti treću stranu (npr. poslodavce) da ometaju uživanje prava na dostojanstven rad. Obaveza ostvarenja predstavlja obavezu države da obezbedi, olakša i podstiče uživanje prava kroz usvajanje odgovarajućih mera: zakonodavnih, administrativnih, budžetskih, pravosudnih, a kako bi se osigurala punu realizaciju prava na dostojanstven rad.

Ugovori o ljudskim pravima su osnova pristupa zasnovanog na ljudskim pravima. Pristup zasnovan na ljudskim pravima temelji se na ideji da svako ljudsko biće ima ljudska prava, što znači da građani/ke mogu državu smatrati odgovornom za njene obaveze poštovanja, zaštite i realizacije ljudskih prava (Bakker & Plagman, 2008).

Javne politike, prema holističkom pristupu ljudskim pravima, treba da budu formulisane uzimajući u obzir uticaj na prava pojedinaca, porodica i zajednice. Navedeni pristup, u kontekstu prava na dostojanstven rad, uključuje nekoliko mogućih strategija: a) određenje dostojanstvenog rada na celovit način, b) prepoznavanje međuzavisnosti svih ljudskih prava prilikom regulisanja dostojanstvenog rada, c) primenu metoda i instrumenata zasnovanih na ljudskim pravima u procesu izrade politika, d) stvaranje koalicija u rešavanju zajedničkih problema povezivanjem prava na dostojanstven rad sa drugim pravima (MacNaughton & Frey, 2011).

1 United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2006, February 6). General comment 18: The right to work (U.N. Doc. E/C.12/GC/18). para. 22

Kako bi ispunile obavezu ostvarivanja prava na dostojanstven rad, od države se zahteva² da formuliše i sprovede politiku zapošljavanja da bi podstakla ekonomski rast i razvoj, podigla životni standard, zadovoljila tražnju za radnom snagom te prevladala nezaposlenost i podzaposlenost. Država treba da poveća resurse za smanjenje nezaposlenosti, uspostavi mehanizme naknade u slučaju gubitka zaposlenja te sprovede planove za suzbijanje nezaposlenosti.

Budući da politike zapošljavanja imaju ključnu ulogu u ostvarivanju prava na dostojanstven rad, cilj nam je da procenimo uticaj nedavno usvojene Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period 2021. do 2026. godine (u daljem tekstu Strategija)³. Procena uticaja na ostvarivanje prava na dostojanstven rad nije izvršena ni u ex-ante analizi Strategije niti u samoj Strategiji. U tekstu je dat pregled koncepta dostojanstvenog rada u međunarodnom pravu, kratak opis pristupa zasnovanog na ljudskim pravima u kontekstu dostojanstvenog rada i procena uticaja Strategije na ostvarivanje prava na dostojanstven rad.

2 Ibid. para. 26

3 Službeni glasnik RS, br. 18/21 i 36/21 – ispravka

Dostojanstven rad u međunarodnom pravu

Ujedinjene nacije (UN) iskazuju još davne 1945. godine jasno opredeljenje za una-pređenje „a) povećanja životnog standarda, punog zaposlenja i uslova za ekonomski i socijalni napredak i razvoj; b) rešavanja međunarodnih ekonomskih, socijalnih, zdravstvenih i srodnih problema i međunarodne kulturne i obrazovne saradnje; c) sveopštег poštovanja i uvažavanja ljudskih prava, kao i osnovnih sloboda za sve, bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru.“⁴ pri čemu se „Svi članovi obavezuju da će preduzimati zajedničku ili pojedinačnu akciju u saradnji sa Organizacijom u svrhu postizanja ciljeva utvrđenih članom 55.“⁵. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima postavlja pravni okvir za dostojanstven rad kao multidimenzionalno ljudsko pravo: pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada i na zaštitu od nezaposlenosti; pravo na jednak platu za jednak rad; pravo na pravednu i zadovoljavajuću naknadu koja radniku i njegovoj porodici obezbeđuje egzistenciju koja odgovara ljudskom dostojanstvu i koja će, ako bude potrebno, biti upotpunjena drugim sredstvima socijalne zaštite; pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa; pravo na osiguranje u slučaju nezaposlenosti, bolesti, onesposobljenja⁶.

Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESKP) je u pogledu prava na dostojanstven rad sveobuhvatan međunarodni ugovor i najšire primenjiv budući da ga je do sada ratifikovala 171 država. Pravo na rad je normirano u nekoliko članova PESKP između ostalih i sledeća prava: pravo na pravo slobodno izabran ili prihvaćen rad, pravo na punu zaposlenost⁷, pravo na pravične zarade⁸, pravo na adekvatan životni standard⁹, pravo na bezbedne i zdrave uslove rada¹⁰, pravo na odmor i ograničenje radnog vremena¹¹, pravo na osnivanje i udruživa-

4 Povelja UN, član 55.

5 Ibid. član 56.

6 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima članovi 23-25

7 Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima , član 6(1)

8 Ibid. član 7(a)(i)

9 Ibid. član 11(1)

10 Ibid. član 7(b)

11 Ibid. član 7(d)

nje u sindikate¹², pravo na štrajk¹³ te pravo na socijalnu sigurnost¹⁴ (MacNaughton and Frey, 2011).

PESKP pokriva četiri stuba dostojanstvenog rada Međunarodne organizacije rada (MOR) navedena u Agendi dostojanstvenog rada¹⁵, kao i prava predviđena brojnim konvencijama MOR. Prvi stub, podsticanje zapošljavanja, odnosi se na pravo na punu zaposlenost. Drugi stub, socijalna zaštita, odnosi se na pravo na socijalnu sigurnost i pravo na bezbedne i zdrave uslove rada. Treći stub, socijalni dijalog, odnosi se na pravo osnivanja sindikata i udruživanja u sindikate, kao i pravo na kolektivno pregovaranje. Četvrti stub, radna prava, odnosi se na četiri ključna standarda rada – iskorenjivanje prisilnog rada, zabranu dečjeg rada, iskorenjivanje diskriminacije u zapošljavanju i slobodu udruživanja (MacNaughton & Frey, 2011). Veza između stubova dostojanstvenog rada i prava na rad u PESKP su prikazana u tabeli 1.

Tabela 1. Pravo na dostojanstven rad u Agendi dostojanstvenog rada i PESKP

Stubovi dostojanstvenog rada (MOR)	PESKP
Radna prava:	
Sloboda udruživanja	Član 8: Sindikalna prava
Eliminacija prisilnog rada	Član 6.(1): Slobodno izabran rad
Zabranu dečjeg rada	Član 10(3): Zaštita dece i mlađih
Eliminacija diskriminacije	Član 2. i 7.(a)(i): Ne-diskriminacija
Podsticanje zapošljavanja	Član 6.(1): Puna zaposlenost Član 7. (a)(i)-(ii): Dostojanstven život
Socijalna zaštita	Član 7.(b): Bezbednost na radnom mestu Član 7.(d): Razumno ograničenje radnog vremena Član 9: Socijalna sigurnost
Socijalni dijalog	Član 8: Sindikalna prava

Izvor: Frey & MacNaughton, 2016

12 Ibid. član 8(a)

13 Ibid. član 8 (d)

14 Ibid. član 9

15 International Labour Organization. ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization; International Labour Office: Geneva, Switzerland, 2008; Available online: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_147_engl.pdf (pristupljeno 27.8.2021.).

Komitet za ekonomski, socijalni i kulturni prava (Komitet) koji je zadužen za praćenje primene PESKP u opštim komentarima 18¹⁶, 19¹⁷ i 23¹⁸. uspostavlja jasniju vezu između prava normiranih u PESKP i prava na dostojanstven rada kako ga definiše MOR (Frey & MacNaughton, 2016). U opštem komentaru 18 koji se odnosi na član 6. PESKP, Komitet daje detaljne smernice državama u pogledu njihovih obaveza da poštaju, zaštite i ostvare pravo na rad. Komitet definije dostojanstven rad kao rad koji poštaje ljudska prava radnika uključujući zaradu koja je adekvatna za pristojan život radnika i njihovih porodica, pravo na bezbedan rad, pravo da mu ne bude nepravedno uskraćeno zapošljavanje. Komitet zahteva od država da imaju strategiju pune zaposlenosti, ali ne daje smernice, preporuke ili sugestije šta treba da sadrži takva strategija niti se navodi nivo nezaposlenosti koji se smatra kršenjem prava u Paktu. U Opštem komentaru 19 koji se odnosi na član 9. PESKP Komitet između ostalog, ističe obavezu država da obezbede odgovarajuće zdravstvene usluge za sve, kao i novčana davanja za sve one koji ne mogu da rade zbog bolesti, starosti, nemogućnosti da dođu do odgovarajućeg zaposlenja, povrede na radu, roditeljskog odsustva ili invalidnosti. U Opštem komentaru 23 koji se odnosi na član 7 PESKP ukazuje se na međuzavisnost prava vezanih za rad – opšteg prava na rad, individualnih prava na rad, sindikalnih prava, prava na socijalnu sigurnost i prava na bezbedne uslove rada.

16 United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2006, February 6). *General comment 18: The right to work* (U.N. Doc. E/C.12/GC/18).

17 United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2008). *General comment 19: The right to social security* (U.N. Doc. E/C.12/GC/19).

18 United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2015, January 20). *General Comment 23: The right to just and favourable conditions of work* (U.N. Doc. E/C.12/ GC/23).

Pristup zasnovan na ljudskim pravima i dostojanstven rad

Visoki poverenik za ljudska prava u izveštaju o sprovođenju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava¹⁹ navodi metode i instrumente²⁰ koje stručnjaci za ljudska prava mogu koristiti kada učestvuju u kreiranju politika, njihovom sprovođenju i praćenju. Analiza budžeta, indikatori zasnovani na ljudskim pravima i procena uticaja omogućavaju kako prevenciju kršenja prava tako i podsticanje punog ostvarenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Upotreba navedenih instrumenata može doprineti ostvarivanju prava na dostojanstven rad kroz: podizanje svesti javnosti o pravu na dostojanstven rad; edukovanju radnika/ca, zajednica, vlada i nevladinih organizacija o pravu na dostojanstven rad; uspostavljanje okvira za sistematično prikupljanje podataka u cilju informisanja kreatora politika, stručnjaka za ljudska prava, sindikata i svih zainteresovanih za promociju prava na dostojanstven rad; izradu preporuka za politike i programe koje se zasnivaju na obavezama države koje proizlaze iz međunarodnog i nacionalnog prava (MacNaughton and Frey, 2011).

Metodologija procene uticaja na ljudska prava ima za cilj identifikovanje neželjениh posledica predloga zakona, politika ili programa na uživanje ljudskih prava. Svrha procene uticaja je predviđanje verovatnoće posledica kako bi se izbegle negativne posledice i maksimizirali pozitivni uticaji. Procena uticaja na ljudska prava je korisna metodologija za integrisanje prava na dostojanstven rad u holistički okvir ljudskih prava imajući u vidu da je PESKP sveobuhvatan međunarodni ugovor o pravima vezanim za rad (tabela 2.) (MacNaughton and Frey, 2011; Frey & MacNaughton, 2016).

19 U.N. High Comm'r for Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights*, ECOSOC, U.N. Doc. E/2009/90 (June 8, 2009)

20 Ibid. para 35-54

Tabela 2. Prava u vezi sa radom u PESKP

Član	Ljudsko pravo	Aspekti u vezi sa radom
6.	Pravo na rad	Pravo na slobodno izabran rad Pravo na zaradu za pristojan život Pravo na tehničko i profesionalno usmeravanje i obrazovanje Pravo na punu i produktivnu zaposlenost Pravo na uživanje političkih i ekonomskih sloboda
7.	Pravo na pravične i povoljne uslove rada	Pravo na pravične zarade Pravo na jednaku zaradu za rad jednake vrednosti Pravo žena na uslove koji nisu lošiji od onih koje uživaju muškarci Pravo na dostojanstven život radnika i njihovih porodica Pravo na bezbedne i zdrave uslove rada Pravo na jednakе mogućnosti napredovanja uzimajući u obzir jedino radni staž i kompetencije Pravo na odmor i slobodno vreme Pravo na periodično plaćeno odsustvo
8.	Sindikalna prava	Pravo na osnivanje sindikata i učlanjenje u njih Pravo sindikata da osnivaju nacionalne federacije ili konfederacije Pravo sindikata da slobodno obavljaju svoju delatnost Pravo na štrajk
9.	Pravo na socijalnu sigurnost	Pravo na socijalnu zaštitu Pravo na socijalno osiguranje

10.	Prava porodice	Pravo na zaštitu porodice posebno kada je porodica odgovorna za brigu o deci i njihovo obrazovanje Pravo žena na posebnu zaštitu pre i posle rođenja deteta Pravo majki koje rade na plaćeno odsustvo ili odsustvo uz odgovarajuća davanja socijalnog osiguranja Pravo dece i mlađih na zaštitu od ekonomski i socijalne eksploracije
11.	Pravo na adekvatan životni standard	Pravo radnika na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, podrazumevajući tu i odgovarajuću ishranu, odevanje i stanovanje Pravo na stalno poboljšanje životnog standarda
12.	Pravo na zdravlje	Pravo na industrijsku higijenu Pravo na prevenciju, lečenje i kontrolu profesionalnih oboljenja
13. i 14.	Pravo na obrazovanje	Pravo na tehničko i stručno srednjoškolsko obrazovanje Pravo na stalno poboljšanje materijalnih uslova nastavnog osoblja
15.	Kulturna prava	Pravo autora na zaštitu interesa koji proističu iz svake naučne, književne ili umetničke produkcije

Izvor: MacNaughton and Frey, 2011

Uz mogućnosti koje nudi, treba imati u vidu i ograničenja pristupa ljudskim pravima u proceni ostvarenja prava na dostojanstven rad koji ističu neki autori (Macnaughton & Frey, 2018). Pravo na punu zaposlenost u PESKP je ograničeno tumačenjem da „ono ne treba da se razume kao apsolutno i bezuslovno pravo na dobijanje zaposlenja“²¹ već se države pozivaju da usvoje mere za postizanje pune zaposlenosti pri čemu se ne navode primeri politika ili dobrih praksi u pogledu ostvarenja pune zaposlenosti. Time je Komitet pokazao neuspeh u suočavanju sa neoliberalnom ideologijom.

²¹ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2006, February 6). *General comment 18: The right to work* (U.N. Doc. E/C.12/GC/18). para. 6

Procena uticaja Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period 2021. do 2026. godine na ostvarivanje prava na dostojanstven rad

Obaveza države u pogledu ostvarivanja prava na rad uključuje, između ostalog, obavezu prepoznavanja prava na rad u nacionalnom zakonodavstvu, usvajanje nacionalne politike i detaljnog plana za ostvarenje prava na rad. Od države se zahteva²² da formuliše i sprovede politiku zapošljavanja kako bi podstakla ekonomski rast i razvoj, podigla životni standard, zadovoljila tražnju za radnom snagom te prevladala nezaposlenost i podzaposlenost. Država treba da poveća resurse za smanjenje nezaposlenosti, uspostavi mehanizme naknade u slučaju gubitka zaposlenja te da sprovede planove za suzbijanje nezaposlenosti.

Pravo na rad uključuje sledeće međusobno povezane i suštinske karakteristike: raspoloživost i dostupnost poslova te prihvatljivost i kvalitet posla²³. U pogledu raspoloživosti država treba da obezbedi prilagođene usluge kako bi pomogla ljudima da prepoznaju mogućnosti za zapošljavanje i pronađu posao. Dostupnost podrazumeva tri ključna elementa: zabranu diskriminacije prilikom zapošljavanja, fizičku dostupnost radnog mesta i pristup informacijama o mogućnostima zapošljavanja. Pravo na rad uključuje i pravo na slobodan izbor i prihvatanje posla, pravične i povoljne uslove rada, bezbednost na radu i pravo na sindikalno organizovanje.

Metodološki okvir za procenu uticaja Strategije na ostvarivanje prava na dostojanstven rad predstavlja Instrument za procenu prava na zdravlje žena (Bakker & Plagman, 2008) i uključuje sledeće korake: identifikaciju politike, opredeljenost države za ostvarenje prava na dostojanstven rad, procenu kapaciteta za implementaciju i procenu uticaja na ostvarenje prava na punu i dostojanstvenu zaposlenost, prava na adekvatnu zaradu i prava na socijalnu zaštitu.

22 Ibid. para. 26

23 Ibid. para. 12

Identifikacija politike

Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine²⁴ usvojena je u februaru 2021. godine. Strategija kao ključni instrument politike zapošljavanja treba da, kroz formulisanje ciljeva i mera, doprinese ostvarenju prava na dostojanstven rad. Politika zapošljavanja, pored toga što predstavlja program kreiranja poslova, treba da uključi, kako to navodi Međunarodna organizacija rada (ILO, 2015), i razmatranje niza socijalnih i ekonomskih pitanja i na taj način vrši uticaj, ne samo na oblasti rada i zapošljavanja, već i na sve druge delove ekonomije. Kreiranje poslova treba da bude usklađeno sa međunarodnim standardima rada, socijalnom zaštitom i osnovnim radnim pravima.

Međutim, Strategija je usmerena (kroz viziju²⁵ i željenu promenu²⁶) na tržište rada, umesto ostvarivanje prava na rad svih građana i građanki Republike Srbije. Takav funkcionalni pristup je anahron i ne prati razvoj međunarodnih javnih politika niti uzima u obzir obaveze koje je Srbija preuzela potpisivanjem međunarodnih ugovora. Sa druge strane, vrednosni pristup se zasniva na dužnosti država i međunarodnih organizacija da omoguće uživanje ljudskih prava (NKEU, 2021). Iako se puna i produktivna zaposlenost navode u željenoj promeni, ona nije definisana kao pravo svakog pojedinca već je u funkciji tržišta rada.

Opšti cilj Strategije „Uspostavljen stabilan i održivi rast zaposlenosti zasnovan na znanju i dostojanstvenom radu“ treba da bude realizovan kroz tri posebna cilja: 1) Ostvaren rast kvalitetne zaposlenosti kroz međusektorske mere usmerene na unapređenje ponude rada i tražnje za radom; 2) Unapređen položaj nezaposlenih lica na tržištu rada; 3) Unapređen institucionalni okvir za politiku zapošljavanja. Slično kao i kod željene promene, u opštem cilju dostojanstven rad nije formulisan kao pravo. U navođenju dokumenata relevantnih za donošenje strategije izostavljen je Program dostojanstvenog rada koji je usvojen za period od 2019. do 2022. godine (ILO, 2019).

U Strategiji se kao grupe na koje će uticati javna politika navode korisnici mera aktivne politike zapošljavanja: lica koja traže posao, nezaposlena lica, neaktivna lica, zaposleni, poslodavci, organizatori obrazovanja odraslih. Kako se navodi u ex-ante analizi (Ognjenov i dr., 2020) u fokus grupe su uključene organizacije koje se bave položajem najranjivijih grupa na tržištu rada (poput mladih, žena, OSi i drugih višestruko ranjivih kategorija), kako bi se sa njima razmotrile opcije za efikasnije rešavanje pitanja zapošljavanja marginalizovanih grupa sa tržišta rada.

24 Sl. glasnik RS, br. 18/2021 i 36/2021 - ispr.

25 "Razvijeno tržište rada koje omogućava pristup zapošljavanju pod jednakim uslovima za sve."

26 "Inkluzivno tržište rada koje karakteriše puna i produktivna zaposlenost."

Iako se neaktivna lica navode kao jedna od ciljnih grupa strategije, odnosno korisnici mera, u Strategiji ne postoji nijedna mera koja se odnosi na ovu grupu, a ne predviđa se ni izmena Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti koja bi omogućila uključivanje ove grupe u mere aktivne politike zapošljavanja, Treba imati u vidu da su među neaktivnima najviše zastupljeni pripadnici/e najranjivijih grupa – Romi/kinje, osobe bez kvalifikacija, mladi, stanovništvo ruralnih oblasti, osobe sa invaliditetom,

Opredeljenost države za ostvarivanje prava na dostojanstven rad

Prema Ustavu Republike Srbije²⁷ pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretku i neposredno se primenjuju. Budući da je Srbija ratifikovala PESKP²⁸, pravo na dostojanstven rad treba da bude garantovano svakoj građanki i građaninu.

Ipak, neke odredbe zakona kojima se regulišu prava u oblasti rada i zapošljavanja nisu u skladu sa međunarodnim pravom.

Prema članu 7. PESK, svako ima pravo na pravične i povoljne uslove rada. Postoji kolizija radnog prava u Republici Srbiji sa standardom koji je uspostavljen članom 7. PESKP. Radna prava koja su garantovana Zakonom o radu, primenjuju se samo na zaposlena lica (lica sa ugovorom o radu) dok radno angažovana lica (rad van radnog odnosa) imaju samo uzak korpus prava koja nisu dovoljna da bi se ispunio kriterijum pravičnih i povoljnih uslova rada. Radno angažovani ne ostvaruju niz prava, kao što su ograničeno radno vreme, pravo na zaradu i naknadu zarade (odnosno pravo na plaćeno odsustvo), pravo na plaćeni godišnji odmor, pravo na plaćeni prekovremeni rad, itd. (Urdarević i dr, 2019).

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti sadrži odredbe koje su u suprotnosti sa članom 6. PESK budući da kao odgovarajući posao definiše posao u nižem stepenu stručne spreme, ne uvažavajući značaj uslova rada i posedovanje kompetencija za obavljanje posla i predviđa sankcije za nezaposlenog koji ne prihvati posao bez obzira što on za njega nije odgovarajući. Pored toga, restriktivni uslovi za ostvarivanje prava na naknadu za slučaj nezaposlenosti imaju za posledicu da najveći broj nezaposlenih ostavljaju bez socijalne zaštite, a

²⁷ Ustav Republike Srbije, Sl. glasnik RS", br. 98/2006, član 16. i 17.

²⁸ SFRJ je potpisala pakt 8. avgusta 1967. i ratifikovala ga 2. juna 1971; 12. marta 2001. godine deklaraciju nasleđivanja je učinila Federativna Republika Jugoslavija.

iznos novčane naknade koju prima većina korisnika je ispod praga siromaštva (Urdarević i dr., 2019).

Umesto da usklađuje radno zakonodavstvo sa međunarodnim pravom, država u pravni poredak uvodi zakone koji su suprotni ne samo međunarodnom pravu već su i protivustavni. Tako je 2019. godine uprkos primedbama stručne javnosti donet Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima, a upravo je završena javna rasprava o nacrtu Zakona o radnom angažovanju zbog povećanog obima posla u određenim delatnostima, koji je jednako kritikovan kao neustavan i suprotan nizu međunarodnih konvencija²⁹.

Procena kapaciteta za implementaciju

U primedbama na Predlog strategije (NKEU, 2021) navodi se da u pogledu pojedinih ciljnih vrednosti predložena strategija predstavlja korak unazad u odnosu na prethodnu. Uprkos tome što se u predlogu strategije navodi ocena EK da „nedostaju adekvatni finansijski i institucionalni resursi za zapošljavanje i socijalnu politiku“ planirana izdvajanja za aktivnu politiku zapošljavanja (APZ) za APZ su projektovana na 0,2% BDP u 2026. godini dok je ciljna vrednost u prethodnoj strategiji bila 0,5% BDP u 2020. godini. U prethodnoj Strategiji povećanje izdvajanja za mere APZ bio je jedan od prioritetsnih ciljeva: sa referentnih 3,4 milijarde dinara, ili oko 0,1% BDP, planiran je rast finansijskih sredstava najpre na 0,4% BDP-a do 2013, a zatim i na 0,5% do kraja perioda. Tokom implementacije prethodne Strategije izdavanja za APZ gotovo da nisu prelazila 0,1% BDP (Aleksić i dr, 2020). Veoma oskudnim planiranim izdvajanjima, zanemarena je obaveza država potpisnica iz člana 2. PESKP kojim su države obavezane na izdvajanje maksimalnih resursa za primenu Pakta, uključujući i za postizanje pune zaposlenosti (NKEU, 2021).

U poređenju sa državama EU, Srbija je po nezaposlenom u 2019. godini izdvajala najmanje za mere APZ, kao i za socijalnu zaštitu nezaposlenih (tabela 3).

Sa tako malim planiranim izdvajanjima Srbija će ostati na začelju evropskih država, a rezultat toga u narednom periodu će biti, kao i do sada, najniži obuhvat APZ i najniži obuhvat merama podrške u Evropi. U 2019. godini u mere APZ (kategorije 2-7) u Srbiji je uključeno 4,7 od 100 nezaposlenih, dok je u EU najmanji obuhvat imala Rumunija (4,9), a najveći Belgija (67,8). Obuhvat nezaposlenih merama podrške u 2019. u Srbiji je bio 7%, dok je u EU najmanji obuhvat imala

29 Videti <https://pescanik.net/svi-radnici-su-privremeni-samo-je-naled-tu-na-neodredjeno/> pristupljeno 21.9.2021.

Malta (4%), koja je jedina država EU koja ima manji obuhvat od Srbije, a najveći obuhvat je bio u Francuskoj (98.9%)³⁰. Posledica nedovoljnih finansijskih izdvajanja za obe grupe mere biće to da većina nezaposlenih neće biti u prilici da uživa niz prava koja se navode u PESKP.

Tabela 3 Izdvajanja po registrovano nezaposlenom (u EUR) za mere APZ (kategorije 2-7) i za podršku (kategorije 8-9)

	EUR po nezaposlenom za APZ (2-7)	EUR po nezaposlenom podrška (8-9)
Danska	44241,2	30675,8
Luksemburg	23356,8	22354,8
Norveška	14821,7	17535,9
Švedska	10344,2	5704,9
Belgija	8002,6	15071,1
Finska	7662,3	11392,0
Austrija	6926,7	16960,0
Malta	6518,3	2601,3
Holandija	4930,4	15681,1
Irska	4919,4	10491,6
Nemačka	3916,7	10968,8
Francuska	3236,1	12655,0
Estonija	3231,4	3860,4
Mađarska	3011,9	1243,5
Španija	2225,5	6014,4
Portugalija	1805,2	5866,6
Češka	1720,7	1544,6
Hrvatska	1624,7	1016,5

³⁰ Proračun autorke na osnovu podataka o prosečnom broju korisnika novčane naknade i prosečnom broju nezaposlenih u 2019. godini iz Izveštaja o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2019. Za zemlje EU je izvor podataka European Commission Employment, Social Affairs & Inclusion, Labour Market Policy Data

Poljska	1495,7	744,5
Slovenija	856,2	2399,4
Slovačka	685,6	1192,6
Grčka	621,3	1042,1
Litvanija	556,5	1444,5
Bugarska	529,2	1217,5
Letonija	522,4	2264,1
Rumunija	177,5	245,6
Srbija	60,2	175,4

Proračun autorke na osnovu podataka European Commission Employment, Social Affairs & Inclusion, Labour Market Policy Data (za zemlje EU) podataka iz Izveštaja o radu NSZ za 2019. godinu (za Srbiju)

Napomena: Mere politike tržišta rada (kategorije 2-7) uključuju mere aktivacije kroz obuke, podržano/zaštićeno zapošljavanje i rehabilitaciju, podsticaje za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta i podsticaje za započinjanje posla. Podrška politike tržišta rada (kategorije 8-9) uključuje finansijsku pomoć davanjem naknada nezaposlenima ili olakšicama za rano penzionisanje.

Analiza MOR (ILO, 2020) je pokazala da odnos administrativnog osoblja/rukovodilaca i savetnika/evidentičara iznosi 41% naspram 59%, što je pogoršanje u odnosu na 2009. godinu i daleko od odnosa 20:80 koji se danas smatra pokazateljem dobrog učinka. Drugi pokazatelj koji se koristi za merenje učinka javnih službi za zapošljavanje, odnos broja nezaposlenih i zaposlenih koji rade neposredno sa nezaposlenima iznosi 1:538, što je preko pet puta više od standarda 1:100 koji se koristi kao referentna vrednost za procenu kvaliteta pružanja usluga iz oblasti zapošljavanja. U Strategiji se u okviru posebnog cilja 3 „Unapređen institucionalni okvir za politiku zapošljavanja“ planira mera jačanja kapaciteta nosilaca poslova zapošljavanja, ali iz opisa mere se ne vidi na koji način će biti ojačani kapaciteti NSZ. U Akcionionom planu za realizaciju Strategije (u daljem tekstu AP) postavljaju se ciljne vrednosti koje se odnose na broj nezaposlenih po savetniku za zapošljavanje, tako da se planira smanjenje sa 827 u 2019. na 600 u 2023, ali ne postoji nijedna aktivnost koja će dovesti do smanjivanja tog broja. Budući da je u okviru Akcionog plana za poglavlje 19 planirano uvođenje Garancije za mlade, sigurno je da će broj nezaposlenih rasti, a time i opterećenje savetnika za zapošljavanje.

Procena uticaja na ostvarivanje prava

Pravo na punu i dostojanstvenu zaposlenost

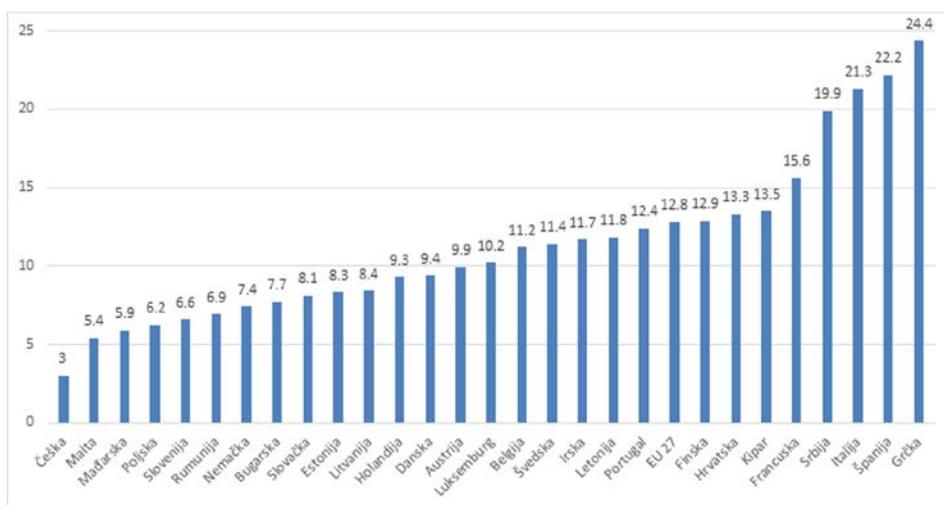
Najvažnija obaveza države u ostvarivanju prava na rad je usvajanje mera za postizanje pune zaposlenosti³¹. Nacionalna strategija, koja se zasniva principima ljudskih prava, treba da bude usvojena sa ciljem postizanja pune zaposlenosti³². U Strategiji se puna i produktivna zaposlenost navodi kao željena promena do koje treba doći ostvarivanjem opšteg cilja „Uspostavljen stabilan i održivi rast zaposlenosti zasnovan na znanju i dostojanstvenom radu“. Strategija punu i produktivnu zaposlenost ne definiše kao pravo, već je ona u funkciji tržišta rada. Puna zaposlenost, kako se definiše u pristupu zasnovanom na ljudskim pravima, podrazumeva politiku koja ima za cilj da obezbedi posao za sve koji su raspoloživi i traže posao (Macnaughton & Frey, 2018). Međutim, ciljne vrednosti koje su utvrđene u Strategiji ne odražavaju težnju za ostvarenjem pune zaposlenosti budući da su projektovane na osnovu prethodnih trendova. Ukoliko se broj stanovnika radnog uzrasta bude smanjivao istim tempom kao i do sada (oko 60.000 godišnje), sa istim brojem zaposlenih kao u 2019. kao baznoj godini, stopa zaposlenosti bi za sedam godina bila 66,9%, nešto viša nego je to postavljeno kao ciljna vrednost u Strategiji (66,1%). Dakle, projektovane ciljne vrednosti ne odražavaju težnju ka ostvarenju pune zaposlenosti budući da ih je moguće ostvariti bez povećanja broja zaposlenih uz nastavljanje trenda smanjenja stanovništva. Uprkos preporuci iz ex-post analize (Aleksić i dr, 2020), da se identifikuje ciljani apsolutni broj zaposlenih pre nego ciljana stopa zaposlenosti, to nije učinjeno u pokazateljima efekata opšteg cilja. Dobar indikator ostvarenja pune zaposlenosti bio bi zastoj na tržištu rada³³, a koji ukazuje na nezadovoljene potrebe za zaposlenjem. Srbija je među zemljama sa najvećom stopom nezadovoljenih potreba za poslom (slika 1). U godini koja se uzima kao bazna u Strategiji (2019.) broj nezaposlenih i podzaposlenih, odnosno onih koji ne ostvaruju pravo na punu zaposlenost, iznosio je 640.800.

31 United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2006, February 6). General comment 18: The right to work (U.N. Doc. E/C.12/GC/18). para 19

32 Ibid para 41

33 "Zastoj na tržištu rada (labour market slack) predstavlja učešće: 1) nezaposlenih; 2) zaposlenih koji rade kraće od punog radnog vremena, a želeli bi da rade više; 3) onih koji traže posao, ali ne mogu da rade i 4) onih koji mogu da rade, ali ne traže posao, u proširenom radnoj snazi, pri čemu se pod proširenom radnom snagom podrazumevaju svi zaposleni, nezaposleni i potencijalna radna snaga (oni koji mogu da rade, ali ne traže posao i oni koji traže posao, ali ne mogu odmah da počnu da rade)" Republički zavod za statistiku, Saopštenje broj 044 - god. LXXI, 26.02.2021. Anketa o radnoj snazi, IV kvartal 2020., str. 3

**Slika 1 Zastoj na tržištu rada u 2020. godini (u %)
za zaposlene starosti 20-64 godine**



Izvor podataka Eurostat, Labour force survey database, prikaz autorke

Preduslov za ostvarenje pune i produktivne zaposlenosti je kreiranje kvalitetnih radnih mesta, što uključuje niz mera kao što su: razvoj novih instrumenata za finansiranje mladih i brzorastućih firmi koje su nosioci otvaranja radnih mesta; mere usmerene na rast produktivnosti kroz podsticanje rasta industrija sa većom dodatom vrednošću i stvaranjem efekata prelivanja; unapređenje poslovnog okruženja kroz kontrolu korupcije, unapređenje transparentnosti, odgovornosti i delotvornosti države i vladavina prava budući da su ovo oblasti u kojima Srbija ne da nije ostvarila napredak, već je regresirala (Svetska banka, 2019). Strategija ne sadrži ni jednu od navedenih mera, a u okviru mere 1.3 kreiranje poslova³⁴ iskazuje se opredeljenje za dalje subvencionisanje radnointenzivnih i niskoproduktivnih stranih preduzeća³⁵. U potpunoj suprotnosti sa svrhom ove

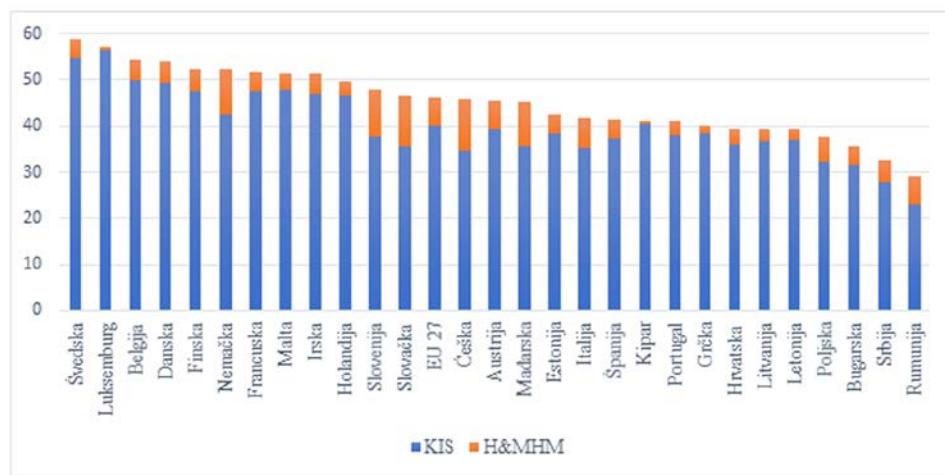
34 U primedbama koje su upućene u toku javne rasprave (NKEU, 2020) navedeno je da u politikama zapošljavanja kreiranje poslova može da bude cilj, ali ne način (mera). Opis mera nije ni u kakvoj vezi sa njenim nazivom, već predstavlja opis programa podrške direktnim investicijama, uslovljavanje subvencija zapošljavanjem nezaposlenih sa evidencije, opšta mesta o važnosti razvoja znanjem - intenzivnih delatnosti za produktivnu i kvalitetnu zaposlenosti itd.

35 "Firme sa učešćem SDI nabavljaju mali deo svojih sirovina u Srbiji. Procenjuje se da domaći inputi (sa izuzetkom radne snage i energije) čine 9 odsto svih projektovanih troškova inputa u 2019. godini. Skoro 30 procenata povećanja izvoza uključuje uvoz robe na preradu u Srbiju, pri čemu se proizvodi izvoze ponovo u zemlju porekla. Time se stvaraju malobrojne mogućnosti za prelivanje pozitivnih efekata i učešće lokalnih preduzeća u globalnim lancima vrednosti.", Svetska banka, 2019., str. 26

mere su ciljne vrednosti pokazatelja efekata kreiranja poslova u AP gde se predviđa smanjivanje neto stope kreiranja poslova, dakle smanjivanje broja novo-otvorenih radnih mesta u odnosu na broj ugašenih radnih mesta.

Iako se u opštem cilju iskazuje opredeljenost za rast zaposlenosti koji se zasniva na znanju i dostojanstvenom radu, nema nijednog indikatora koji ukazuje na strukturu zaposlenosti niti su planirane mere koje bi dovele do povećanja zaposlenosti u uslugama koje se zasnivaju na znanju (eng. knowledge-intensive services), kao i u visokotehnološkim ili srednje visokotehnološkim oblastima pre-rađivačke industrije (eng. high- and medium-high technology manufacturing). Srbija je, u poređenju sa zemljama EU, država sa najmanjim učešćem zaposlenih u delatnostima koje se zasnivaju na intenzivnoj upotrebi znanja ili tehnologija (slika 2) budući da manje od trećine zaposlenih radi u njima (manje učešće ima samo Rumunija).

Slika 2. Učešće zaposlenih (20-64) u delatnostima koje se zasnivaju na intenzivnoj upotrebi znanja ili tehnologija u ukupnom broju zaposlenih u 2020. godini (u %)

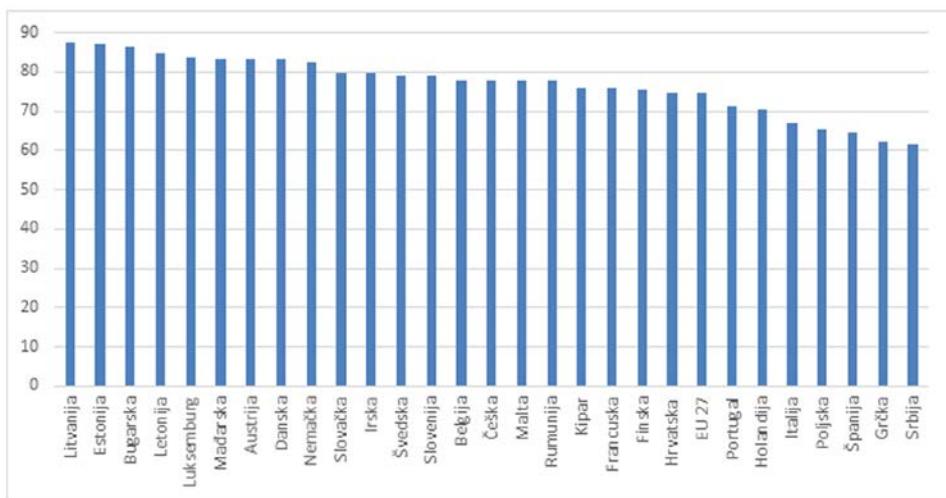


Izvor: Eurostat Employment in high technology sectors database, prikaz autorke

Jedini indikator dostojanstvenog rada u opštem cilju je udeo ranjive zaposlenosti, ali ciljne vrednosti, kojima je planirano da se udeo ranjive zaposlenosti za sedam godina smanji sa 23,4% na 21,1%, ne ukazuju na usmerenost ka ostvarenju prava na dostojanstven rad. Štaviše, nisu definisane mere koje će doprineti smanjenju samozaposlenosti već se samozapošljavanje u Strategiji i dalje vidi kao mera APZ koju treba nastaviti (u okviru posebnog cilja 2., mera 2.1 Realiza-

cija mera aktivne politike zapošljavanja i mera 2.2 Unapređenje sprovođenja i kreiranje novih mera aktivne politike zapošljavanja). Ciljne vrednosti u okviru posebnog cilja 1. za indikator zaposlenost prema vrsti rada, ukazuju na smanjenje sigurnosti zaposlenja jer se planira smanjenje učešća zaposlenih na stabilnim plaćenim poslovima (na neodređeno) sa 77,2% na 76,9%. Navedeno pokazuje da ne postoji opredeljenje za ostvarenje standarda dostojanstvenog rada već naprotiv, iskazuje se opredeljenje za njihovo urušavanje. Srbija u poređenju sa državama EU 27 ima najmanje učešće zaposlenih sa ugovorima na neodređeno vreme u ukupnoj zaposlenosti (slika 3), odnosno najveću prevalenciju prekarne zaposlenosti.

Slika 3 Učešće zaposlenih (20-64) na neodređeno vreme u ukupnom broju zaposlenih u 2020. godini (u %)



Izvor podataka Eurostat, Labour force survey database, proračun autorke

Pravo na adekvatnu zaradu

Pravo na adekvatnu zaradu ne pominje se u Strategiji iako bi politika plata trebala da bude razmatrana u okviru sveobuhvatnog pristupa politici zapošljavanja (ILO,2016). Nalazi međunarodnih tela (Komitet za socijalna, ekonomski i kulturna prava i Evropski komitet za socijalna prava), kao i podaci o zaradama, pokazuju da zarade većine zaposlenih u Srbiji ne omogućavaju dostojanstven život zaposlenima i njihovim porodicama (Bradaš, 2021). Većina zaposlenih nema zaradu koja bi im omogućila da podmire osnovne troškove u svom domaćinstvu. Troje od četvoro zaposlenih na neodređeno ima teškoće u zadovoljavanju osnovnih potreba, a među zaposlenima na određeno takvih je 83%. Trećina formalno zaposlenih prima zarade koje su do nivoa 115% minimalne zarade, odnosno zaradu manju od 35.000 dinara. Preko 683.000 zaposlenih je imalo zarade sa kojima nisu mogli da podmire troškove minimalne potrošačke korpe, a njih preko 1,6 miliona nije moglo da priušti prosečnu potrošačku korpu.

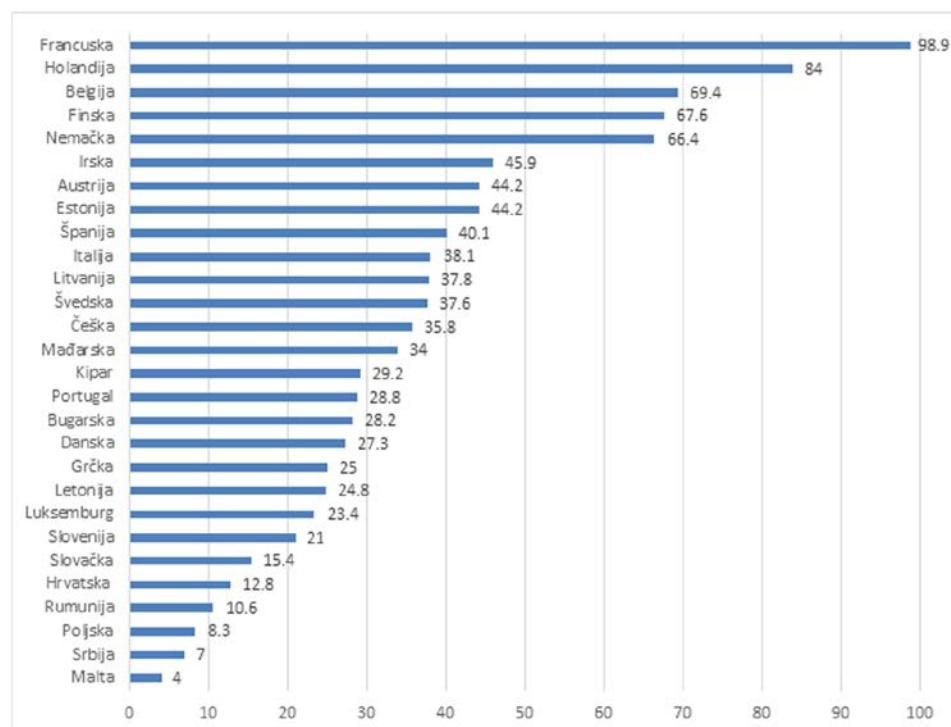
U meri 1.2 Povećanje isplativosti rada ukazuje se na potrebu smanjenja poreza i doprinosa na zarade kako bi se smanjili troškovi poslodavaca, a ne obezbedile adekvatne zarade u niskoplaćenim delatnostima. Dakle, smanjenje poreza i doprinosa, kako je to osmišljeno u ovoj meri, treba da poveća konkurentnost radnointenzivnih delatnosti i stimuliše ulaganja u njih, što svakako neće dovesti do ostvarenja cilja unutar kojeg se ova mera nalazi, a to je rast kvalitetne zaposlenosti.

Pravo na socijalnu zaštitu

Strategija se ne bavi ostvarivanjem prava na socijalnu zaštitu nezaposlenih. Siromaštvo i socijalna isključenost nezaposlenih³⁶ nisu prepoznati kao problem, pa su izostale i bilo kakve mere kojima bi se povećao obuhvat i adekvatnost naknada za nezaposlenost. Usled restriktivnih kriterijuma za ostvarenje prava na novčanu naknadu u slučaju nezaposlenosti, obuhvat lica koja su izgubila posao a koja se kvalifikuju za primanje naknade je izuzetno nizak. Pored toga, visina naknade je ispod praga rizika od siromaštva, pri čemu šest od sedam lica prima minimalnu naknadu, a najveći broj korisnika naknadu prima do šest meseci (Bradaš i Reljanović, 2020). U poređenju sa državama EU, Srbija ima najmanji obuhvat nezaposlenih koji dobijaju novčanu podršku (slika 4).

³⁶ Prema podacima SILC 2019, 63,1% nezaposlenih bilo je izloženo riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti.

Slika 4 Učešće nezaposlenih koji su primali novčanu pomoć (kategorija 8) u 2019. godini (u %)



Izvor podataka za zemlje EU - European Commission Employment, Social Affairs & Inclusion, Labour Market Policy Data (za zemlje EU); za Srbiju Izveštaj o radu NSZ za 2019. godinu, proračun autorke

Pravo na rad ranjivih grupa

Komitet u kontekstu ostvarivanja prava na rad izdvaja između ostalih žene, mlađe, starije osobe i osobe sa invaliditetom (OSI)³⁷. Strategija prepoznaje u merama žene, mlade i OSI kao ciljne grupe, ali ne i starije. Ciljne vrednosti za indikatore tržišta rada postavljene su za žene i mlade, ali ne i za OSI, pri čemu se ne razmatra heterogenost žena i mlađih u odnosu na faktore koji utiču na njihovu ranjivost (obrazovanje, tip naselja, pripadnost etničkoj manjini itd.).

Projektovane ciljne vrednosti ukazuju da je planirano povećanje rodnih nejednakosti na tržištu rada u pogledu zaposlenosti i aktivnosti u odnosu na 2019. godinu (tabela 4) kako za radno sposobno stanovništvo (15-64) tako i za mlade.

³⁷ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2006, February 6). General comment 18: The right to work (U.N. Doc. E/C.12/GC/18). para 13,14,16,17

Tabela 4 Početne i ciljne vrednosti indikatora tržišta rada (u %) prema polu i rodni jaz (u procentnim poenima)

starosna grupa	pol	2019			2026		
		stopa zaposlenosti	stopa nezaposlenosti	stopa aktivnosti	stopa zaposlenosti	stopa nezaposlenosti	stopa aktivnosti
15-64	muškarci	67.1	10.4	74.9	73.1	8.8	80.1
	žene	54.3	11.5	61.3	59.1	9.8	65.5
	rodni jaz	12.8	-1.1	13.6	14	-1	14.6
15-29	muškarci	42.4	20.8	53.6	47.1	15.8	55.8
	žene	31.1	22.5	40.1	34.5	17.1	41.8
	rodni jaz	11.3	-1.7	13.5	12.6	-1.3	14

Izvor podataka: Strategija, prikaz i proračun rodnog jaza autorke

Položaj mladih u odnosu na radno sposobno stanovništvo prema projektovanim vrednostima neće dovesti do smanjenja nejednakosti ove starosne grupe u pogledu zaposlenosti i aktivnosti, već do povećanja jaza, dok bi razlike u stopama nezaposlenosti trebale da se smanje ukoliko se dostignu projektovane stope nezaposlenosti (tabela 5).

Tabela 5 Početne i ciljne vrednosti indikatora tržišta rada prema starosnim grupama (u %) i jaz u indikatorima (u procentnim poenima)

	2019			2026		
	stopa zaposlenosti	stopa nezaposlenosti	stopa aktivnosti	stopa zaposlenosti	stopa nezaposlenosti	stopa aktivnosti
15-64	60.7	10.4	68.1	66.1	8.7	72.8
15-29	36.9	21.5	47	41	16.3	49
jaz	23.8	-11.1	21.1	25.1	-7.6	23.8

Izvor podataka: Strategija, prikaz i proračun jaza autorke

U Strategiji se ne navode vrednosti indikatora za OSI tako da nije moguće proceniti kakvo je usmerenje Strategije u pogledu unapređenja položaja OSI na tržištu rada. Prema Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, osnovan je Budžetski fond čija sredstva treba da se koriste za

podsticanje zapošljavanja, profesionalnu rehabilitaciju, finansiranje zarada OSI zaposlenih u preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom ili socijalnom preduzeću i organizaciji, i druge namene u skladu sa zakonom. Iz godine u godinu, većina sredstava se usmerava na zaštićeno zapošljavanje, a znatno manje za zapošljavanje na otvorenom tržištu (Simić i dr, 2021). Pored toga, iz godine u godinu smanjuje se učešće sredstava iz Budžetskog fonda, tako da je u 2019. godini izdvojeno svega 29% sredstava za zapošljavanje OSI (Aleksić i dr, 2020). Sudeći po jedinom podatku koji nam je dostupan iz AP, a to je podatak o sredstvima planiranim za finansiranje mere 2.6 Poboljšanje položaja OSI na tržištu rada, jasno je da ne postoji opredeljenost za ispunjavanje obaveza u pogledu ostvarivanja prava na rad ove najranjivije grupe. Naime, planirano je da se na godišnjem nivou izdvaja 550 miliona dinara, jednako koliko je izdvajano u periodu 2016 - 2019, pa će izostati uvođenje novih programa koji su potrebni OSI. Strategija ignoriše i predloge (NKEU, 2021) da se uvedu multisektorske usluge koje bi pružale i organizacije civilnog društva ili organizacije osoba sa invaliditetom (usluga savetnika za zapošljavanje uz podršku). Na ovaj način je onemogućeno velikom broju OSI da se zaposle na otvorenom tržištu rada, da zadrže posao, da rade kraće radno vreme u okviru koga mogu da daju pun doprinos.

Zaključna razmatranja

Institucije tržišta rada osim sprovođenja aktivnih politika tržišta rada uključuju sisteme socijalne zaštite (programi i naknade za nezaposlene, sistem prevremenog penzionisanja i razne socijalne oblike podrške dohotku), različite aspekte radnog zakonodavstva (minimalne zarade, zaštita zaposlenja i sprovođenje zakona), članstvo u sindikatima i kolektivno pregovaranje (Simić i dr., 2021). Iako se u Strategiji navodi da je ona multisektorska, formulisani ciljevi i mera pokazuju da Strategija ne predstavlja politiku zapošljavanja, već politiku tržišta rada sa izrazitom usmerenošću na sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja, a samim tim ne predstavlja instrument za ostvarivanje prava na dostojanstven rad definisanog u PESKP.

Pored toga što se ne otklanjaju neusaglašenosti nekih odredbi zakona kojima se regulišu prava u oblasti rada i zapošljavanja sa međunarodnim pravom, između nema radnog zakonodavstva u prethodnih nekoliko godina dodatno se urušava pravo na dostojanstven rad. Stvoreni su ili legalizovani novi oblici nesigurnog rada u uslovima rada ispod opšteg zakonskog minimuma, kao što su agencijski rad, rad dece i studenata na dualnom obrazovanju, rad sezonskih radnika (Simić i dr., 2021).

Veoma oskudnim planiranim izdvajanjima za realizaciju aktivne politike zapošljavanja (0,2% BDP), koja su za 0,3 procentna poena niža od cilja koji je postavljen za 2020. godinu u prethodnoj Strategiji, prekršena je obaveza države potpisnica iz člana 2. PESKP kojim su države obavezane na izdvajanje maksimalnih resursa za primenu Pakta, uključujući i za postizanje pune zaposlenosti³⁸. Iako raspolaže značajnim sredstvima iz Budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, Strategijom se ne predviđa povećanje i izdvajanje maksimalnih resursa za jednu od najranjivijih grupa na tržištu rada.

Nedovoljni finansijski i ljudski kapaciteti za sprovođenje Strategije onemogućiće ostvarenje četiri ključne karakteristike prava na dostojanstven rad: raspoloživost, dostupnost, prihvatljivost i kvalitet.

Procena uticaja Strategije na ostvarivanje prava na punu i produktivnu zaposlenost, prava na adekvatnu zaradu, prava na socijalnu zaštitu, kao i prava na rad pojedinih ranjivih grupa izvršena je kroz analizu ciljeva, planiranih mera i postavljenih ciljnih vrednosti u Strategiji.

38 Ibid para 32

Ciljne vrednosti koje su utvrđene u Strategiji ne odražavaju težnju za ostvarenjem pune zaposlenosti budući da su projektovane na osnovu prethodnih trendova, a moguće ih je ostvariti bez povećanja broja zaposlenih uz nastavljanje trenda smanjenja stanovništva radnog uzrasta. Kreiranje kvalitetnih radnih mesta kao preduslov ostvarenja pune i produktivne zaposlenosti nije postavljeno kao cilj u Strategiji, niti postoje mere koje će stimulisati stvaranje dostojanstvenih poslova.

Uprkos nalazima međunarodnih tela i brojnim istraživanjima koja ukazuju da zarade većine zaposlenih u Srbiji ne omogućavaju dostojanstven život zaposlenima i njihovim porodicama, Strategija ne prepozna ovaj problem i posledično izostaju ciljevi ili mere usmerene na ostvarivanje prava na adekvatnu zaradu.

Problem siromaštva i socijalne isključenosti nezaposlenih, zaposlenih koji rade na slabo plaćenim poslovima, kao i samozaposlenih bez zaposlenih, nije identifikovan. Strategija se ne bavi ostvarivanjem prava na socijalnu zaštitu niti smanjivanjem nejednakosti. Izostaju bilo kakve mere kojima bi se povećao obuhvat i adekvatnost naknada za nezaposlenost.

Projektovane ciljne vrednosti ukazuju na planirano povećanje rodnih nejednakosti na tržištu rada u pogledu zaposlenosti i aktivnosti u odnosu na 2019. godinu kako za radno sposobno stanovništvo tako i za mlade. Projektovane ciljne vrednosti indikatora zaposlenosti i aktivnosti ukazuju na pogoršanje položaja mladih u odnosu na radno sposobno stanovništvo, odnosno stvaranje većeg jaza u stopama zaposlenosti i aktivnosti ove dve starosne grupe nego je to bilo u baznoj godini. U Strategiji se ne navode vrednosti indikatora za OSI, tako da nije moguće proceniti kakvo je usmerenje Strategije u pogledu unapređenja njihovog položaja na tržištu rada, ali iz podataka u AP o izdvajanjima za mere aktivne politike na tržištu rada koja su na godišnjem nivou jednaka izdvajanjima u prethodnih pet godina, izvesno je da će izostati uvođenje novih programa koji su potrebni OSI.

Procena uticaja Strategije na ostvarivanje prava na punu i dostojanstvenu zaposlenost pokazala je da je propuštena prilika da ovo bude sveobuhvatna politika zapošljavanja koja će podsticati punu zaposlenost i ostvarivanje prava na dostojanstven rad.

Literatura

- Aleksić, D, Arandarenko, M. i Ognjanov, G, (2020) Ex post analiza Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020, godine, Fondacija za razvoj ekonomskе nauke.
- Bakker, S,& Plagman, H. (2008), Health Rights of Women Assessment instrument, Aim for Human Rights.
- Bradaš, S, (2021), Pravo na adekvatnu zaradu, Centar za dostojanstven rad, (neobjavljen)
- Bradaš, S. i Reljanović, M, (2019), Indikatori dostojanstvenog rada u srpskoj - Analiza normativnog okvira i prakse, Fondacija Fridrih Ebert | Kancelarija Beograd.
- Frey, D, & MacNaughton, G. (2016), A Human Rights Lens on Full Employment and Decent Work in the 2030 Sustainable Development Agenda, SAGE Open, 6. 10,1177/2158244016649580,
- ILO (2015) National Employment Policies - A guide for workers' organisations International Labour Office – Geneva.
- ILO (2016). SDG Note - National Employment Policies. Geneva : ILO Employment Policy Department.
- ILO (2019) Program dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju 2019-2022, Međunarodna organizacija rada Tim za tehničku podršku dostojanstvenom radu i Kancelarija za Srednju i Istočnu Evropu.
- ILO (2020). Rapid assessment of the administrative capacity of the National Employment Service of Serbia. First draft.
- MacNaughton, G, & Frey, D, (2018), Challenging Neoliberalism: ILO, Human Rights, and Public Health Frameworks on Decent Work, Health and human rights, 20(2), 43-55.
- MacNaughton,G, & Frey, D, (2011), Decent Work for All: A Holistic Human Rights Approach, American University International Law Review 26 no, 2 (2011): 441-483.
- NKEU (2021). Komentari Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za pregovaračka poglavila 2 i 19 – Socijalna politika i zapošljavanje na Predlog strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026, godine, Fondacija Centar za demokratiju.
- Ognjenović, K., Kuzmanov, L. i Pavlović, D. (2020). Ex - ante analiza Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2021-2026. godine – Finalni nacrt.
- Reljanović, M, (2021), Na šta mislimo kada kažemo... Dostojanstven rad, Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerzitet u Beogradu; Institut za demokratski angažman jugoistočne Evrope.

- Savanović, A, et al, (2021), Radnici drugog reda: nestandardni rad u Srbiji, Zajedničko - Platforma za teoriju i praksu društvenih dobara.
- Simić, S., Petovar, K., Stanić, K., Bradaš, S., Reljanović, M. i Sekulović, S. (2021). Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike - Alternativni izveštaj za period 2016–2020. godine. Fondacija Centar za demokratiju.
- Urdarević, B, i dr, (2019). Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji – Izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; Centar za dostojanstven rad.

Planski sistem na lokalnom nivou - pregled stanja

Autorka: Darinka Radojević



Uvod

Planiranje razvoja i javnih politika u prethodnim godinama je bilo opterećeno brojnim nedostacima kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou. Jedan od najvećih problema predstavljao je suviše veliki broj strateških dokumenata, koji su bili uglavnom ambiciozno planirani bez obezbeđenih potrebnih resursa za njihovo sprovođenje, a njihova međusobna neusklađenost nije davala ni jasne pravce za prioritizaciju. Dodatno, nedostatak pravilno definisanih pokazatelja za praćenje učinka u dostizanju postavljenih ciljeva, a najčešće i nedostatak akcioneh planova za ceo period važenja tih dokumenata, rezultirao je i potpunim izostankom izveštavanja o učinku kako samih predлагаča tih dokumenata, tako i zainteresovanih strana i javnosti.

Iz navedenih razloga, donet je Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ broj 30/2018) (u daljem tekstu: Zakon o planskom sistemu), kojim su uspostavljena nova pravila u oblasti planskog sistema kako bi se unapredio postupak donošenja planskih dokumenata, obezbedio njihov kvalitet i osiguralo njihovo sprovođenje. S tim u vezi, Zakon o planskom sistemu uređuje upravljanje sistemom javnih politika, utvrđuje vrste i sadržaj planskih dokumenata i njihovu međusobnu usklađenost i uređuje postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika. Uvođenje novog sistema planiranja treba da omogući podizanje kvaliteta razvojnog planiranja i obezbedi njegovo povezivanje sa srednjoročnim planiranjem i programskim budžetom.

U skladu sa propisanim obavezama, više od polovine JLS su započele sa izradom i usvajanjem svojih planova razvoja, neke od njih samostalno, ali većina njih kroz institucionalnu podršku i podršku donatorskih projekata.

U ovom pregledu stanja predstavljene su karakteristike novog planskog sistema u skladu sa kojima se izrađuju planovi razvoja i ostali planski dokumenti JLS, prikazan je dosadašnji napredak u donošenju planova razvoja, dat je osvrt na njihovu usaglašenost sa propisanim sadržajem i data ocena transparentnosti procesa izrade planova razvoja koji su do sada vođeni ili su u toku.

Karakteristike novog planskog sistema Republike Srbije

Zakonom o planskom sistemu je propisano da se postupak donošenja i izrada planskih dokumenata sprovodi prema određenim načelima. Prema tim načelima, planski dokumenti, između ostalog, moraju biti finansijski održivi, odnosno da se prilikom planiranja poštuju uspostavljena finansijska ograničenja rashoda i da se imaju u vidu efekti sprovođenja tih javnih politika na rast bruto domaćeg proizvoda i investicije. Takođe, prilikom izbora mera javne politike vodi se računa da koristi od istih opravdavaju troškove koje prouzrokuju u skladu sa načelom ekonomičnosti i u cilju realističnog planiranja, a moraju se uvažavati i druga ograničenja, prostorna, društvena, kulturna, administrativna i dr. Obavezujuće je i da se prilikom izrade planskih dokumenata uzimaju u obzir zahtevi zaštite životne sredine, očuvanja prirodnih resursa i borbe protiv klimatskih promena i to na način da se spreče i svedu na najmanju moguću meru potencijalni negativni efekti, prema načelu integralnosti i održivog rasta i razvoja i načelu prevencije i predostrožnosti. Takođe, mora se voditi računa o uticaju na društvo, posebno na lokalne zajednice i osjetljive kategorije stanovništva, rodnu ravnopravnost i borbu protiv siromaštva. Propisano je i da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata moraju poštovati ljudska i manjinska prava i slobode garantovane Ustavom i zakonom, u skladu sa načelom jednakosti i nediskriminacije.

Jedno od bitnih načela je i načelo konzistentnosti i usklađenosti, koje podrazumeva međusobnu usklađenost planskih dokumenata prema formi, sadržaju i korišćenoj terminologiji, kao i usklađenost nižih planskih dokumenata sa hijerarhijski višim planskim dokumentima. Takođe, vodi se računa i o usklađivanju sa preuzetim međunarodnim obavezama i obavezama preuzetim u procesu EU integracija.

Radi omogućavanja primene tih načela, pre svega načela konzistentnosti i usklađenosti, utvrđene su i vrste planskih dokumenta. Tako se planski dokumenti dele na dokumente razvojnog planiranja, dokumente javnih politika i ostale planske dokumente. U dokumente razvojnog planiranja spadaju: Plan razvoja Republike Srbije, Investicioni plan, planovi razvoja autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, Prostorni plan Republike Srbije i drugi prostorni planovi i generalni

urbanistički plan¹. U dokumente javnih politika (u daljem tekstu: DJP) spadaju strategije, programi, koncepti politike i akcioni planovi. Odredbama zakona utvrđen je pojам i sadržaj svih planskih dokumenata, njihov međusobni hijerarhijski odnos i pravila njihovog usaglašavanja na istim i različitim nivoima planiranja (republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou). Zakonom o planskom sistemu je propisan i jedan novi nivo u planiranju, srednjoročni plan, koji je svrstan u grupu: ostali planski dokumenti, u koju spada i finansijski plan.

Prema Zakonu o planskom sistemu, JLS imaju obavezu donošenja plana razvoja i njegovo usaglašavanje sa hijerarhijski višim planskim dokumentima. Takođe, JLS su i obveznici srednjoročnog planiranja i u obavezi su da usvajaju svoje srednjoročne planove i godišnje izveštavaju o napretku u njihovom sprovođenju putem kojih izveštavaju i o napretku u sprovođenju svojih planova razvoja. JLS svoj plan razvoja donosi za period od najmanje sedam godina, a Zakonom o planskom sistemu i Uredbom o obaveznim elementima plana razvoja autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“ broj 107/2020) (u daljem tekstu: Uredba) propisan je njegov obavezni sadržaj. Tako plan razvoja JLS obavezno sadrži pregled i analizu postojećeg stanja, viziju i prioritetne ciljeve razvoja, kao i mere za ostvarivanje tih ciljeva. Uredbom je precizirano da kada se mere utvrđuju planom razvoja, tada se njihovo sprovođenje razrađuje srednjoročnim planom, a ukoliko se za ostvarivanje nekog prioritetnog cilja izrađuje poseban DJP, onda se mere razrađuju tim dokumentom i iz njega dalje preuzimaju u srednjoročni plan. Ukoliko se mere utvrđuju u samom planu razvoja, onda se pored opisa mere identifikuju i aktivnosti za njeno sprovođenje i predstavljaju se efekti mere na pravna, fizička lica i budžet.

Iz navedenog proističe da bi JLS mogle samostalno da odlučuju o svom planskom okviru, pri čemu bi pristup JLS mogao da bude različit, kao i da bi opredeljenje o broju i vrsti dokumenata javnih politika trebalo da bude utvrđeno već prilikom izrade plana razvoja. Na primer, JLS bi mogle da se odluče na usvajanje plana razvoja kao jedinog strateškog dokumenta JLS, a da njegovo sprovođenje i ispunjavanje obaveza utvrđenih propisima i hijerarhijski višim planskim dokumentima ostvaruju putem srednjoročnog plana. Drugi pristup bi bio da se za određene prioritetne ciljeve izrade posebni DJP (strategija ili program), a da se mere za ostale prioritetne ciljeve razrađuju srednjoročnim planom, ili da se za sve prioritetne ciljeve izrade posebni DJP, čiji se ciljevi, mere i aktivnosti iz akcionalih planova za sprovođenje tih DJP dalje preuzimaju i realizuju kroz srednjoročni plan. Na opredeljenje u pristupu planiranju, odnosno na odluku o broju i vrsti DJP u okviru planskog sistema određene JLS može da utiče više faktora, između

¹ U skladu sa čl. 5. stav 2. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije, izrada Prostornog plana Republike Srbije, drugih prostornih planova i generalnog urbanističkog plana definisana je zakonom kojim se uređuje prostorno i urbanističko planiranje.

ostalih i njene finansijske mogućnosti i kapaciteti za izradu većeg broja planskih dokumenata. Zakon o planskom sistemu takođe propisuje mogućnost da autonomna pokrajina, preko svojih nadležnih organa, usvaja i druga planska dokumenta u skladu sa Ustavom i drugim zakonima kojima se utvrđuju nadležnosti, kao i u skladu sa statutom i opštim aktima autonomne pokrajine (čl. 20. stav 3.). Takođe, i JLS ima mogućnost da donosi i druga planska dokumenta u skladu sa svojim statutom (čl. 20. stav 3.).

Međutim, pored mogućnosti za samostalno odlučivanje, koje u osnovi daje Zakon o planskom sistemu, uticaj na planski okvir u određenoj JLS imaju i posebni zakoni, kojima se utvrđuje obaveza JLS da izrađuje određene planske dokumente, u skladu sa pravilom *lex specialis derogat lex generalis*. Rok za usklađivanje tih posebnih zakona sa Zakonom o planskom sistemu je isteklo u aprilu 2020. godine, ali većina od njih do sada nije usklađena. Tako JLS i dalje imaju obavezu da izrađuju određene planske dokumente koji nisu u potpunosti usklađeni sa propisima kojima se uređuje planski sistem i koji onemogućavaju optimizaciju planskog okvira JLS (lokalni plan upravljanja otpadom, planovi i programi upravljanja prirodnim resursima i dobrima, program razvoja turizma, akcioni plan za mlade, program energetske efikasnosti i dr.). S druge strane, dobar primer je usaglašavanje Zakona o zaštiti prirode (izmene i dopune iz 2021. godine)², kojim je utvrđena obaveza JLS da „donose mere za zaštitu prirode u okviru svojih planskih dokumenata“ bez obaveze izrade posebnih planskih dokumenata kako je bilo propisano u prethodno važećem zakonu.

Prema propisanim rokovima, JLS su imale obavezu da svoje planove razvoja usvoje do 1. januara 2021. godine, a da svoje srednjoročne planove do 31. januara 2021. godine izrade u skladu sa Uredbom o metodologiji („Službeni glasnik RS“ broj 8/2019). Situacija koja je nastala usled pandemije izazvane virusom **Covid-19**, značajno je usporila aktivnosti na izradi planova razvoja JLS, pa je Programom reforme sistema lokalne samouprave Republike Srbije za period od 2021. do 2025. godine³ planirano da se preispitaju propisani rokovi, kao i da se intenzivira rad na usklađivanju posebnih sektorskih propisa sa Zakonom o planskom sistemu, „kako bi se osigurao efikasan proces razvojnog planiranja u JLS (konsolidovanje i racionalizacija planskih dokumenata JLS)“.

Preispitivanje rokova je potrebno i zbog evidentnog nedostatka kapaciteta JLS za izradu svojih planova razvoja i srednjoročnih planova. Iz dosadašnjeg iskustava se može zaključiti da je izrada planova koji su usvojeni i planova čija je izrada u toku, u većini podržana eksternim kapacitetima i da JLS uglavnom ne poseduju dovoljno sopstvenih kapaciteta za taj proces. S tim u vezi, u narednom periodu

2 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/9/reg>

3 <http://mduls.gov.rs/obavestenja/program-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji-za-period-od-od-2021-do-2025-godine/>

je potrebno obezbiti projektnu podršku za JLS koje još uvek nisu započele ove procese. Takođe, potrebno je i intenzivirati obuke za podizanje kapaciteta za primenu novog planskog sistema kako za izradu planova razvoja, tako i za izradu DJP i srednjoročnih planova.

Napredak u uspostavljanju novog planskog sistema na lokalnom nivou

Od stupanja na snagu Zakona o planskom sistemu, do 15.09.2021. godine usvojeno je 17 planova razvoja JLS (11,7%), pri čemu je šest planova razvoja važeće od 2020. godine (4,1%), a njih 11 od 2021. godine (četiri je usvojeno u 2020. godini, a njih sedam tokom 2021. godine). Pored toga, još 64 JLS je donelo odluke o pristupanju izradi plana razvoja, a do sada je objavljen i jedan nacrt plana razvoja. Zajedno sa usvojenim planovima razvoja, to predstavlja 55,9% JLS, koje su završile ili započele postupak pripreme plana razvoja. Takođe, započeta je i izrada plana razvoja Autonomne pokrajine Vojvodine.

Uporedo sa napretkom u broju usvojenih planova razvoja, može se zaključiti da se i usaglašenost sadržaja sa Uredbom i kvalitet planova razvoja postepeno poboljšava. Prema propisanim obaveznim elementima plana razvoja JLS, potrebno je da oni, između ostalog, sadrže opis i analizu postojećeg stanja, uz korišćenje izabranih relevantnih pokazatelja, zatim, prioritetne ciljeve razvoja, koji treba da sadrže i ocenu usklađenosti sa ciljevima relevantnih planskih dokumenta na republičkom i pokrajinskom nivou. Takođe, plan razvoja treba da sadrži pregled i opis mera ukoliko se prioritetni ciljevi dalje ne razrađuju posebnim DJP i u tom slučaju potrebno je da se identifikuju aktivnosti za sprovođenje mere i izradi analiza efekata mere na pravna, fizička lica i budžet, uključujući i analizu uticaja na rodnu ravnopravnost i ranjive grupe, zatim da se navede procena finansijskih sredstava potrebnih za njegovo sprovođenje i identifikuju izvori iz kojih će se ta

sredstva obezbediti. U skladu sa Uredbom, JLS mogu propisati i obaveznost i drugih sadržaja plana razvoja, ali do sada nije bilo takvih slučajeva.

Od 17 usvojenih planova razvoja, samo jedan od njih, koji je usvojen prvi, nema strukturu i ne koristi terminologiju propisanu Zakonom o planskom sistemu i Uredbom. Za izradu opisa i analize stanja, JLS su navodile da su koristile zvanično dostupne podatke⁴, a detaljni opisi i analize stanja su u većini slučajeva objavljeni kao prilozi plana razvoja, dok su sažete verzije unete u sam tekst dokumenta. Pri tome je, u određenim slučajevima, došlo do propusta, jer pokazatelji utvrđeni za praćenje dostizanja prioritetnih ciljeva razvoja nisu prikazani u rezimeu, ili uopšte nisu korišćeni prilikom izrade opisa i analize stanja. To ukazuje da u tim slučajevima, nakon utvrđivanja prioritetnih ciljeva i njihovih pokazatelja, nije izvršena dopuna analize stanja, kako bi bili obuhvaćeni i ti pokazatelji i na taj način upotpunila logička matrica za sagledavanje uzročno-posledičnih veza između postojećeg stanja, identifikovanih problema, potencijala za razvoj i ciljeva razvoja.

Prilikom definisanja prioritetnih ciljeva razvoja, JLS su ih grupisali u određene pravce razvoja, najčešće tri ili četiri, okvirno: ekonomski razvoj, društveni razvoj, životna sredina i infrastruktura, unapređenje upravljanja (javna uprava) i slično. U retkim slučajevima je veza prioritetnih ciljeva sa relevantnim dokumentima javnih politika adekvatno precizirana, ali je u gotovo svim slučajevima odgovarajuće prikazana veza sa ciljevima održivog razvoja. U do sada usvojenim planovima razvoja, naveden je doprinos većini od 17 ciljeva održivog razvoja Agende 2030, koji su relevantni za lokalni nivo.

Prilikom određivanja ciljeva, JLS su nastojale da realnije planiraju, pa su u nekim slučajevima ciljeve i mere grupisali u prioritetne i ostale, pri čemu bi se ostale realizovale „ukoliko bude bilo uslova“.

Obavezni opisi mera su u većini dati za svaku meru, kako je i propisano, dok je u manjem broju planova opis dat za sve mere utvrđene u okviru jednog prioritetnog cilja, sa ne tako jasnim ukazivanjem na aktivnosti koje je potrebno sprovesti i razraditi u srednjoročnom planu. Mere za ostvarivanje prioritetnih ciljeva nisu uvek pravilno definisane, pa su tako mere nekada formulisane veoma široko i ne odgovaraju definiciji mere prema Zakonu o planskom sistemu (npr. povećanje zaposlenosti i unapređenje poslovnog ambijenta), a nekada su formulisane na način da ne predstavljaju mere, već predstavljaju aktivnosti, što kasnije može biti izazov prilikom izrade srednjoročnog plana (npr. formiranje saveta za privredu). U vezi sa navođenjem mera, u planovima razvoja u kojima su mere utvrđene nije predstavljena zahtevana analiza efekata, u okviru koje je bilo potrebno predstaviti uticaj mera na pravna i fizička lica. Tako je prilikom utvrđivanja mera u pot-

4 Republički zavod za statistiku, DevInfo baza JLS, Analitički servis Republičkog sekretarijata za javne politike

punosti izostalo razmatranje njihovog uticaja na posebne grupe stanovništva, ranjive grupe, nacionalne manjine i rodnu ravnopravnost.

Kada je u pitanju određivanje rokova za ostvarivanje mera, oni su u većini slučajeva precizno određeni, ali su u nekim slučajevima određeni samo okvirno (kratkoročni, srednjoročni, dugoročni), što može predstavljati problem prilikom operacionalizacije i ocenjivanja napretka u njihovom sprovođenju. Procena potrebnih finansijskih sredstava za sprovođenje utvrđenih mera je u većini slučajeva odgovarajuće prikazana, npr. dat je prikaz sopstvenih finansijskih mogućnosti i precizirani izvori finansiranja (sredstva budžeta JLS, budžeta Republike, donatorska sredstva), dok u nekim slučajevima nije bilo takvog preciziranja (navedeni izvori su označeni samo kao interni i eksterni).

Kako se JLS može opredeliti da u svom planu razvoja utvrdi mere za ostvarivanje prioritetnih ciljeva, ili da za određeni prioritetni cilj mere dalje odredi u posebnom DJP (u strategiji ili programu), u pojedinim planovima razvoja i pored toga što su utvrđene mere za sve prioritetne ciljeve, navedeni su i planski dokumenti koje je potrebno dodatno izraditi, npr. da će se plan razvoja „realizovati kroz DJP“, „ostale planske dokumente, srednjoročni plan i finansijski plan“, „kroz sektorske planove“, „strategije društvenog i ekonomskog razvoja i zaštite i unapređenja životne sredine“ i sl. Postoji i slučaj plana razvoja u kojem mere nisu utvrđene, već je navedeno da će za ostvarivanje prioritetnih ciljeva biti izrađeni posebni DJP, ali nije utvrđeno koji su to dokumenti. Ukoliko se prioritetni ciljevi dalje razrađuju posebnim DJP, plan razvoja treba da sadrži smernice za dalju razradu prioritetnog cilja, što u navedenom slučaju nije prikazano.

Većina planova razvoja sadrži definisane mehanizme za sprovođenje plana razvoja, pri čemu organizaciona rešenja pretežno predviđaju uspostavljanje posebnog tela za koordinaciju i praćenje napretka u sprovođenju (koordinaciono telo, tim za sprovođenje, komisija za praćenje sprovođenje i sl.).

S obzirom da će u predstojećem periodu započeti intenzivnija izrada srednjoročnih planova, iz istaknuta stečenih tokom tog procesa moguće je izvući pouke i za unapređenje kvaliteta samih planova razvoja JLS.

U okviru različitih donatorskih projekata, u narednom periodu je planirana podrška JLS za izradu novih planova razvoja i srednjoročnih planova i u skladu s tim, kao i na osnovu do sada započetih postupaka, sa sigurnošću se može očekivati da će ciljanih 50% usvojenih planova razvoja sa početkom važenja od 2022. godine i 2023. godine biti dostignuto, kako je planirano Akcionim planom za sprovođenje Programa reforme sistema lokalne samouprave.

Transparentnost i participacija prilikom usvajanja planova razvoja na lokalnom nivou

Jedno od važnih načela novog planskog sistema je i načelo javnosti i partnerstva, koje podrazumeva da se „javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa“ od početka izrade i usvajanja, preko sproveđenja planskih dokumenata pa do vrednovanja njihovog učinka. Proces konsultacija treba da se sprovodi na način da se osigura uključivanje svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa, uključujući i udruženja i organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke i druge organizacije. Za razliku od ranijeg perioda, sada je pored obavezne javne rasprave koja se sprovodi neposredno pre usvajanja planskog dokumenata, propisana i obaveza sproveđenja konsultativnog procesa u svim fazama izrade DJP (čl. 34. Zakona). Nakon sprovedenog konsultativnog procesa, nadležni predlagač je u obavezi da objavi izveštaj u roku od 15 dana od dana završetka tog procesa. Takođe, postoji i obaveza objave otpočinjanja rada na DJP (čl. 32. Zakona), što se može smatrati kao deo konsultativnog procesa i prilikom pripreme planova razvoja.

Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Službeni glasnik RS“ broj 8/2019) bliže je uređen proces konsultacija, dok je Uredbom propisano da se „podaci o sprovedenim konsultacijama u prilogu plana razvoja sadrže informacije o učešnicima konsultacija, vremenskom periodu u kojem su sprovedene i metodama koje su korišćene, o prihvaćenim, odnosno primedbama, sugestijama i komentarima koji nisu uvaženi, kao i o razlozima za njihovo neprihvatanje“.

U ranijem periodu, razvojne strategije JLS i drugi planski dokumenti, koji su izrađivani uz projektnu podršku, po pravilu je pratilo transparentni proces i široko sprovedene konsultacije i ta praksa, koja je uspostavljena kroz dugi niz godina,

bila je osnov za izradu preporuka navedenih u „Smernicama za izradu planova razvoja jedinica lokalne samouprave”⁵ (u daljem tekstu: Smernice), koje JLS mogu da koriste prilikom uređivanja postupka pripreme plana razvoja.

JLS samostalno bliže uređuju postupak pripreme plana razvoja, pri čemu same određuju trajanje konsultativnog procesa i javne rasprave. Odluke o pristupanju izradi plana razvoja, koje su do sada donete, ne sadrže odredbe kojima se uređuje trajanje konsultativnog procesa i javne rasprave. Odlukama se uglavnom daje ovlašćenje predsedniku opštine/gradonačelniku da formira koordinacioni tim i tematske radne grupe za izradu plana razvoja. U manjem broj slučajeva odlukama je određen obavezni sastav koordinacionog tela, a za imenovanje članova se zadužuje predsednik opštine/gradonačelnik. Formiranjem koordinacionih tela i tematskih radnih grupa, kao i uspostavljanjem partnerskih foruma, JLS su tokom izrade svojih planova razvoja obezbedile učešće zainteresovanih strana i postigle da taj proces bude u potpunosti participativan.

Takođe, većina JLS, koje su usvojile svoje planove razvoja, objavile su potrebna obaveštenja, relevantna dokumenta i izveštaje o sprovedenoj javnoj raspravi u okviru posebnog banera na svojim internet stranicama, čime su postigle visok stepen transparentnosti prilikom tog procesa. Javna rasprava je u većini slučajeva trajala 20 ili 15 dana, izuzetno 10 dana, dok je samo u jednom slučaju trajala svega četiri dana.

U pogledu poštovanja obaveze objavljivanja početka izrade plana razvoja na svojim internet stranicama, od ostalih 64 JLS koje su donele odluke o početku pripreme plana razvoja, 15 JLS su te odluke objavile u okviru posebno kreiranih banera, u skladu sa preporukama iz Smernica. Druge JLS, njih 21, objavile su informacije o početku rada na pripremi plana razvoja na različitim stranicama sajta, najčešće na stranicima vesti, obaveštenja, informacije i sl, a objavljivane su i na početnoj stranici, na stranici „dokumenti“ ili stranici namenjenoj aktivnostima lokalne samouprave. Međutim, gotovo polovina JLS, njih 28, te su odluke objavile samo u svojim službenim listovima, koji su dostupni u elektronskom formatu, ali bez objavljivanja posebnog obaveštenja na nekoj od stranica sajta JLS. Kako usvajanje odluke predstavlja sam početak pristupanja izradi plana razvoja i kako taj proces bude napredovao, može se očekivati da će i navedene JLS, po ugledu na ostale, uspostaviti transparentnije izveštavanje javnosti i zainteresovanih strana.

Sve JLS su na početku procesa izrade plana razvoja uspostavile mehanizam za koordinaciju procesa njegove izrade, osnivanjem kordinacionog tela i tri ili četiri tematske radne grupe, u zavisnosti od prepostavljenog grupisanja prioritetnih ciljeva (npr. ekonomija, društveni razvoj, životna sredina, infrastruktura). Sastav koordinacionog tela je uglavnom obuhvatio donosioce odluka u lokalnoj vlasti,

5 https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf

javnim službama i javnim preduzećima, dok su tematske radne grupe obuhvatile ostale zainteresovane strane i ciljne grupe. U većini slučajeva, uključeni su, pored predstavnika lokalne uprave i ustanova, i predsednici mesnih zajednica, predstavnici civilnog sektora, akademske zajednice, privrednih subjekata, udruženja privrednika, udruženja građana i dr.

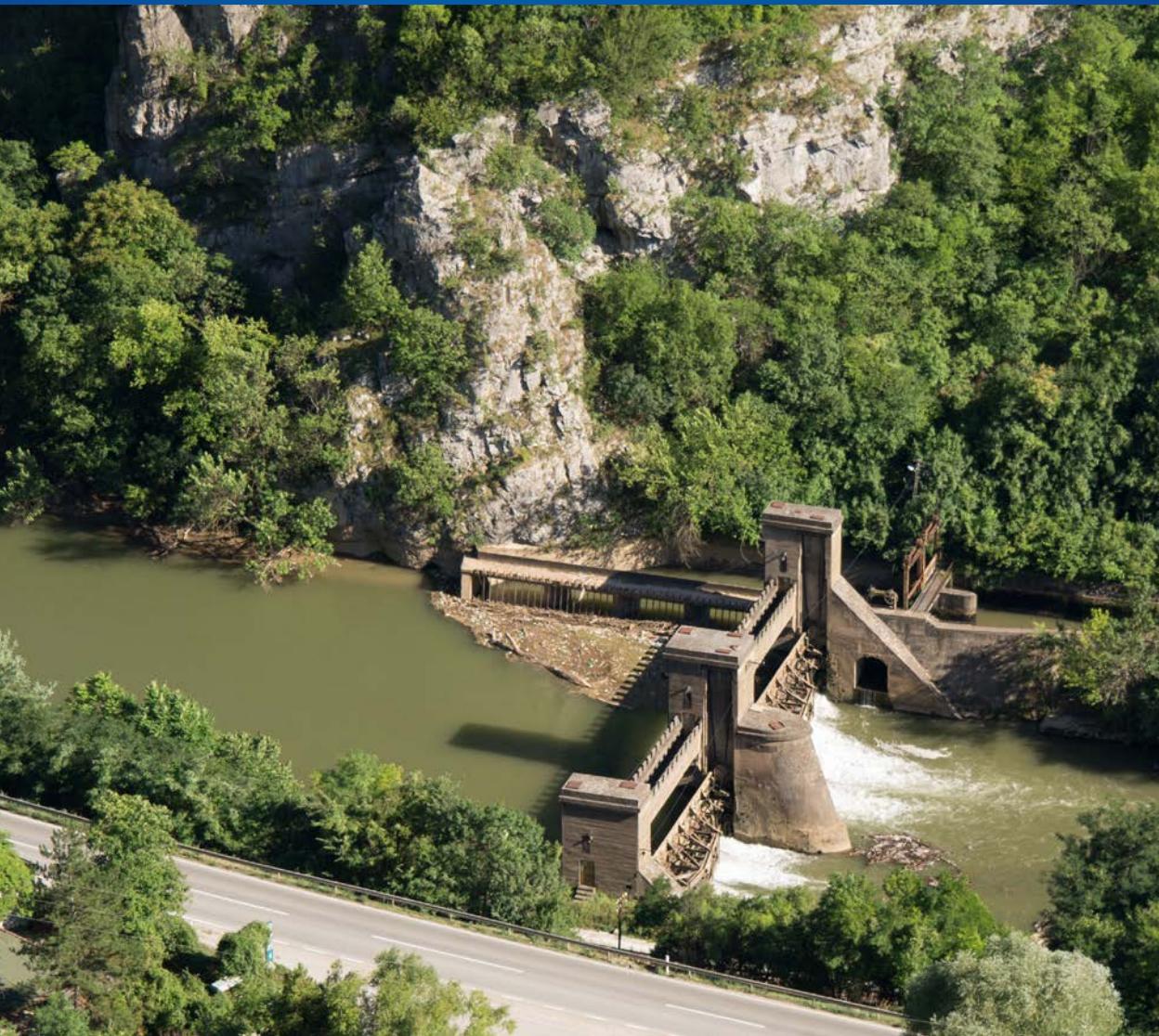
U pogledu uključivanja javnosti u proces izrade plana razvoja, iz objavljenih javnih poziva i izveštaja može se zaključiti da su JLS u velikoj većini sprovele konsultacije i javnu raspravu prvenstveno putem elektronske komunikacije. U slučaju javnih rasprava, određeni broj JLS su organizovale i „otvorene“ sastanke za predstavljanje nacrtta plana. U pozivima za učešće u javoj raspravi navedeno je da se poziv odnosi na sve zainteresovane strane i zainteresovanu javnost i, s obzirom da su sve JLS omogućile dostavljanje primedbi elektronskim putem, u principu je omogućeno da svi koji su zainteresovani i imaju pristup internetu budu uključeni u javnu raspravu. Velika većina JLS je omogućila uvid u tekst nacrtta plana razvoja u prostorijama JLS, kao i dostavljanje primedbi putem pisarnice JLS ili poštom, za zainteresovane strane kojima odgovara takav vid komunikacije. U jednom broju izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi su navedene nešto detaljnije informacije o učesnicima javne rasprave i dostavljenim i prihvaćenim, odnosno odbijenim primedbama, ali većina izveštaja ne pruža detaljnije informacije o učesnicima javne rasprave i na osnovu njih se ne može zaključiti da li su u javnoj raspravi uzele učešće sve zainteresovane strane i ranjive grupe.

U nekoliko slučajeva dostupni su izveštaji i o sprovedenom konsultativnom procesu iz kojih se može zaključiti da su zainteresovane strane, kroz posebne sastanke u vidu fokus grupa učestvovali od rane faze izrade plana razvoja, ili su na početku i u toku procesa objavljeni upitnici i ankete sa pozivom za dostavljanje predloga za prioritetne ciljeve, mere i prioritetne projekte, namenjene određenim ciljnim grupama: civilnom sektor, privrednim subjektima, organima uprave, javnim službama i dr. Navedeni pregled ukazuje na to da je većina JLS ispoštivala zahteve za sprovođenjem konsultativnog procesa i javne rasprave, ali da je potrebno poboljšati kvalitet izveštavanja o tome.

Kako je dosadašnje iskustvo pokazalo, poštovanje principa participativnosti i transparentnosti, odnosno omogućavanje što kvalitetnijeg uključivanja javnosti i zainteresovanih strana, osigurava postizanje konsenzusa pri određivanju prioriteta razvoja, čime se obezbeđuju preduslovi za njihovo efikasnije ostvarivanje u budućnosti.

NOVA FORMA LAPOTA: o socijalnim posledicama izgradnje derivacionih mini-hidroelektrana

Autorka: Ksenija Petovar



Uvod

Sredinom jula 2021. godine u Narodnoj skupštini Republike Srbije usvojene su izmene Zakona o zaštiti prirode. Ključna izmena Zakona odnosi se na zabranu izgradnje mini-hidroelektrana u zaštićenim područjima "čime se obezbeđuje dugoročno očuvanje prirodnih vrednosti zbog kojih je određeno područje zaštićeno". Ovim izmenama Zakona potvrđeno je da se o izgradnji mini-hidroelektrana derivacionog tipa u našoj javnosti govorи poglavito iz ugla uticaja i posledica koje ovi objekti imaju na prirodu i na biljni i životinjski svet, a da je zakonodavac odlučio da se izgradnja mini-hidroelektrana (bez bliže distinkcije o kom tipu mini-hidroelektrane je reč) ne dozvoljava samo u zaštićenim područjima, ali ne i na drugim prostorima u Republici Srbiji. Treba podsetiti da se od šest ciljeva *Zakona o zaštiti prirode* (član 2) čak tri odnose na održivo korišćenje prirodnih resursa i "usklađivanje ljudskih aktivnosti sa održivim korišćenjem prirodnih resursa i dugoročnim očuvanjem prirodnih ekosistema"¹. Drugim rečima, **Zakon postulira zaštitu prirode na celoj teritoriji države, a ne samo u zaštićenim područjima.**

U Smernicama za sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan, usvojene u Sofiji novembra 2020. godine, definisane su aktivnosti u pet ključnih oblasti, istih kao i u Evropskom zelenom planu. U tih pet oblasti uključene su: II – cirkularna ekonomija, sa posebnim osvrtom na otpad, recikliranje, **održivu proizvodnju i efikasnu upotrebu resursa**, III – biodiverzitet, čiji je cilj **obnavljanje prirodnog bogatstva regiona**, i V – **održiva ruralna područja i lanci za proizvodnju hrane** (podvukla K.P.).

Poslednjih nekoliko godina jedna od često prisutnih tema u medijima i javnom govoru je izgradnja mini-hidroelektrana, da budemo precizniji, derivacionih mini-hidroelektrana. Zašto je izgradnja derivacionih mini-hidroelektrana (u daljem tekstu DMHE) izazvala veliki interes javnosti i zašto se u sredinama u kojima se grade ova postrojenja građani organizuju u nastojanju da onemoguće njihovu

¹ Član 2 Zakona o zaštiti prirode Republike Srbije utvrđuje šest ciljeva: (2) uskladivanje ljudskih aktivnosti, ekonomskih i društvenih razvojnih planova, programa, osnova i projekata sa održivim korišćenjem obnovljivih i neobnovljivih prirodnih resursa i dugoročnim očuvanjem prirodnih ekosistema i prirodne ravnoteže; (3) održivo korišćenje i/ili upravljanje prirodnim resursima i dobrima, obezbeđivanje njihove funkcije uz očuvanje prirodnih vrednosti i ravnoteže prirodnih ekosistema; (4) blagovremeno sprečavanje ljudskih aktivnosti i delatnosti koje mogu dovesti do trajnog osiromašenja biološke, geološke i predeone raznovrsnosti, kao i poremećaja sa negativnim posledicama u prirodi.

izgradnju? Šta se dešava na područjima na kojima se grade DMHE?². Ukratko, ova građevinska operacija ostavlja bez vode celo područje u okruženju rečnog korita kojem je ta voda izvor života. Profesor Branislav Đorđević navodi da je grubim zbrajanjem DMHE planiranim za izgradnju došao do poražavajućeg rezultata - da preko 3.000 km dragocenih malih vodotoka u Srbiji treba strpati u cevovode. "Garantovani ekološki protok, koji je neuko i vulgarno nazvan 'biološki minimum', definisan je uniformno kao 10% od srednjeg protoka, što u uslovima malih vodotokova predstavlja osudu na smrt vodenih biocenoza. Uništenje biocenoza u malim vodotokovima, koji su najfiniji i najvažniji hidrografsko-ekološki kapilari većih ekosistema, predstavlja ekološku katastrofu najširih razmera, jer se kidaju trofički lanci i narušava stabilnost ekosistema na znatno širem prostoru"³. Profesor Đorđević je još pre više od tri decenije, prilikom revizije Katastra MHE iz 1987. godine urađenog za potrebe tzv. vanrednih situacija, u kojem je identifikovano 856 lokacija za realizaciju MHE, ukazao na socijalne štete od ovih objekata, jer su dugačkim cevovodnim derivacijama neka naselja „preskakana“ i ostavljana bez svog vodotoka, koji je takvim naseljima obezbeđivao život i uslove za razvoj porodičnog seoskog i ekološkog turizma, koji je najbolji način za opstanak seoskih naselja u brdsko-planinskim područjima⁴.

Pre nekoliko decenija, mnoge države su počele da grade DMHE jer se činilo da su one efikasnije od klasičnih akumulacionih/protočnih malih hidroelektrana, koje su lokalne zajednice ili grupe domaćinstava gradile po brzim planinskim rekama bez negativnih učinaka na okruženje. Vrlo brzo su uočene ogromne štete od izgradnje DMHE i mnoge države su ne samo zaustavile i zabranile dalju izgradnju, nego su i srušile veliki broj ovih objekata. Prema navodima iz studije Šumarskog fakulteta Univerziteta u Beogradu⁵, u SAD je u periodu 1993 – 2017 godine srušeno više od hiljadu ovakvih objekata, a u Evropi oko četiri stotine.

Poslednjih nekoliko godina u Srbiji su sve učestalije pobune građana protiv izgradnje DMHE. Razlog ovim pobunama je istovetan – izgradnja DMHE doslovno ugrožava OPSTANAK ljudi na tom prostoru jer im se oduzima voda bez koje život nije moguć. OPSTANAK žitelja i njihovih domaćinstava je samo jedna dimenzija

2 Postoji suštinska razlika između derivacionih i protočnih hidroelektrana sa malim akumulacijama koje ne remete rečni tok. U javnim raspravama o mini-hidroelektrnama, međutim, jasno je da brojni učesnici ne uočavaju tu bitnu razliku između derivacionih i ovih drugih tipova MHE, pa samim tim ni ekološke niti socijalne posledice njihove izgradnje. Derivacione MHE uzimaju vodu iz rečnog toka, ulivaju je u cev koja može biti duža i od dva kilometra i dovode je do mašinske zgrade u kojoj se nalaze turbine koje proizvode električnu energiju. DMHE se grade na rečnim tokovima sa velikim nagibom da bi se dobio potreban pad, odnosno pritisak vode u cevi. Celo rečno korito iz kojeg je uzeta voda ostaje bezvodno, odnosno sa tzv. biološkim minimumom koji se projektuje na oko 10 procenata prosečnog protoka.

3 Branislav Đorđević, "Ekocić u organizaciji i prisustvu vlasti", Vodoprivreda, 2019; vodoprivreda.net/wp-content/uploads/2019/01/9a-Ekocid-MHE

4 Ibid.

5 Male hidroelektrane derivacionog tipa: beznačajna energetska korist i nemerljiva ekološka šteta, 2018

ukupnih šteta koje nosi izgradnja DMHE – da ne navodimo ostale štete: uništanje biljnog i životinjskog sveta u samom rečnom toku, ugrožavanje biljnog i životinjskog sveta u okruženju vodotoka koji se zahvata i ubacuje u cev, sušenje šuma, izazivanje drugih šteta koje su posledica poremećaja u prirodnom režimu i proticaju voda u rečnom sливу.

Dekan Šumarskog fakulteta Univerziteta u Beogradu profesor Ratko Ristić ukazuje da najveći broj MHE u Evropi (oko 24.000) nisu derivacionog tipa (sa cevovodom). U Srbiji su, međutim, dominantne MHE derivacionog tipa⁶. Ristić napominje da, ako je u planu da se u cevi spakuje 2.200 do 2.600 km vodotokova, da bi se proizvela dva ili tri procenta električne energije na godišnjem bilansu, od toga će imati koristi samo vlasnici i investitori tih objekata.

U tekstu koji sledi težište je na **socijalnim posledicama izgradnje DMHE**.

⁶ novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/dekan-Šumarskog-fakulteta-u-evropi-reke-nisu-gurnute-u-cevi

Demografska obeležja brdsko-planinskih područja

DMHE se grade u brdsko-planinskim područjima, gde rečni tokovi imaju veliki nagib i brzinu protoka. U selima u brdsko-planinskom zonama živi staro stanovništvo u malim, po pravilu staračkim domaćinstvima. U donjoj tabeli su dati podaci o prosečnoj starosti stanovništva u opštinama na čijoj teritoriji se nalazi Stara planina, koja je jedno od privlačnih područja za izgradnju DMHE. Prosečna starost stanovništva u kategoriji „ostala naselja“ (u ovu kategoriju uključena su prigradska i seoska naselja) u tri opštine na području Stare Planine je preko 50 godina prema popisu iz 2011. godine, odnosno u ovom času ta prosečna starost je znatno viša⁷. Nema sumnje da je prosečna starost i u ostalim seoskim naseljima na područjima gde su već izgrađene ili se tek namerava izgradnja DMHE slična, odnosno da se radi o veoma starom stanovništvu.

Domaćinstva u proseku imaju manje od tri člana, odnosno većina ovih domaćinstava su samačka i dvočlana, a tome dodajmo da su ona i staračka.

Tabela Prosečna starost i veličina domaćinstva prema tipu naselja u 2011. godini (podaci Popisa 2011.)

	Prosečna starost	Prosečna veličina domaćinstva
Opštine na čijoj teritoriji se nalazi Stara Planina		
Zaječar opština	45,5	2,83
Ostala naselja u opštini	50,2	2,81
Knjaževac opština	48,6	2,70
Ostala naselja u opštini	55,6	2,40
Dimitrovgrad opština	46,5	2,54
Ostala naselja u opštini	50,3	2,38
Pirot opština (zabranjena izgradnja MHE na području Stare planine)	44,3	2,85
Ostala naselja u opštini	48,8	2,62

⁷ U odnosu na 2011. godinu, u 2019. godini povećano je učešće stanovništva starijeg od 65 godina u navedenim lokalnim samoupravama za: u proseku, 4 procenatna poena i iznosilo je 20,6% u Boru, 20,7% u Arilju, 21,6% u Užicu, 24,4% u Pirotu, 26,8% u Zaječaru, 27,6% u Dimitrovgradu, 31,2% u Knjaževcu i 35,4% u Sviljigu. (Izvor podataka Republički sekretarijat za javne politike Analitički servis JLS)

	Prosečna starost	Prosečna veličina domaćinstva
Opštine koje su donele odluku o zabrani izgradnje MHE		
Arilje opština	42,0	3,07
Ostala naselja u opštini	43,7	3,08
Svrljig opština	50,6	2,61
Ostala naselja u opštini	60,1	2,20
Bor opština	42,3	2,84
Ostala naselja u opštini	46,4	3,09
Užice opština	32,5	2,89
Ostala naselja u opštini	43,5	2,87

Staračka domaćinstva u brdsko planinskim područjima su gotovo bez izuzetka veoma siromašna. Imaju najčešće jednu poljoprivrednu penziju (oko 11.000 RSD) a dopunske prihode ostvaruju od jedne ili dve krave, nekoliko ovaca i koza, nešto živine i malo povrća i voća sa okućnice.

Staro stanovništvo u brdsko-planinskim selima je većinom bez potrebnog znanja, nisu im dostupne objektivne i pouzdane informacije, oni nemaju zaštitu i podršku političkih organizacija ili organizacija civilnog društva. Oni žive na marginama ovog društva i nemaju osnovna znanja o svojim pravima (pravo na mirno korišćenje imovine, a to pravo je država obavezna da garantuje svojim građanima prema obavezi iz Prvog protokola Evropske konvencije o ljudskim pravima, pravo na kompenzaciju u slučaju izgradnje objekta od javnog interesa, pravo na vodu i dr). Ovi građani nemaju ni zaštitu svojih lokalnih samouprava, koje uglavnom nastoje da izađu u susret zahtevima politički moćnih nomenklatura i njihovih zaštićenih investitora. Jalovim se pokazalo već uobičajeno obmanjivanje da će izgradnja DMHE doneti otvaranje novih radnih mesta, stvoriti izglede za povratak mlađih u ostarela sela i doneti prosperitet i blagostanje lokalnoj zajednici. Derivacione MHE zapošljavaju veoma malo radnika. Ceo proces je automatizovan - potrebno je imati čuvara koji čuva objekat i majstora koji povremeno obilazi i održava pogon.

Ukratko, građanima čija egzistencija zavisi od rečnog toka koji se stavlja u cev, direktno su ugrožena radna prava, budući da se bave poljoprivredom, ugrožena su ekonomski prava budući da im se uništava resurs koji je osnovni uslov njihove svakodnevne delatnosti i, najzad, onemogućava im se mirno korišćenje imovine jer je dalji opstanak na takvom gazdinstvu nemoguć.

Siromaštvo, teški uslovi života, zavisnost ekonomije ovih domaćinstava od vode iz rečnog toka, ranjivost ovih ljudi – sve to je ignorisano prilikom donošenja od-

luke o izgradnji DMHE, izrade prostornih planova, davanja uslova za izgradnju i građevinskih dozvola. Donosioci odluka, planeri, lokalne vlasti i investitori DMHE jednostavno ignorisu činjenicu da na ovim prostorima žive ljudi i da oni ne mogu da opstanu bez vode iz rečnog toka koja se stavlja u cevovod. Niko od pomenu-tih aktera nije čak smatrao obavezom da građane obavesti o planiranoj izgradnji DMHE. Većina građana je za to saznala tek kada su bageri počeli da prelaze preko njihovih imanja, da im uništavaju pašnjake i zasade, da uništavaju lokalne puteve (ionako u jadnom i jedva voznom stanju), da razaraju rečna korita⁸, da oduzimaju vodu iz rečnih tokova na kojima se napaja stoka i zalivaju bašte. Tada je građanima postalo jasno da nema daljeg života u sopstvenim kućama i na sopstvenim posedima. Jedino što im je preostalo bila je POBUNA. Nadrealno deluju snimci na kojima vidimo kako se teško pokretni, stari i izborani muškarci i žene suprotstavljaju nabildovanom i naoružanom privatnom obezbeđenju koje od svog gazde (investitora) ima nalog da "raščisti teren". A "organi reda i zaštite zakonitosti" stoje mirno po strani i izigravaju neutralnu i objektivnu stranu.

Za lokalno stanovništvo je oduzimanje vode iz rečnog toka pitanje golog opstanka - opstanka na jedinoj imovini koju poseduju. Oduzimanje vode je siguran način da se nekome oduzme pravo na život, naročito kada ta osoba nema gde da ode. Čini se da su DMHE lukrativan način za primenu nove forme LAPOTA⁹.

Autizam izvršne i zakonodavne vlasti

Potvrdu o ignorisanju socijalne dimenzije i socijalnih posledica izgradnje DMHE nalazimo i u službenim dokumentima i izjavama visokih predstavnika vlasti. U novembru 2019. godine predsednica Vlade Republike Srbije je izjavila da je "besmisleno u potpunosti zabraniti izgradnju mini hidroelektrana i ocenila je da je to tema koja je politizovana a nema nikakve veze sa politikom"¹⁰. Iz izjave predsednice Vlade vidi se: (1) da ona ne pravi razliku između derivacionih i protočnih/akumulacionih MHE, (2) da ona ne razmišlja (odnosno, da je baš briga) o socijalnim štetama koje proizvodi izgradnja DMHE, (3) da ona ne razmišlja o eko-

8 Uzgred budi rečeno, zabranjeno je cev ubacivati u rečno korito. Cevovod mora da bude postavljen na određenoj udaljenosti od rečnog korita. Tu odredbu, naravno, malo ko poštuje.

9 LAPOT je običaj serićida, odnosno ubijanja starijih članova domaćinstva i/ili zajednice kada njihovo izdržavanje postane preveliki teret za domaćinstvo odnosno zajednicu. Eskimi su svoje stare ostavljali na santi leda. U Istočnoj Srbiji pre udarca sekirci stavljana je pogaća na glavu budućeg pokojnika. U savremenom društvu su se motivi za LAPOT umnožili, jer ti stari ljudi su i vlasnici nekakve imovine, pa postaju smetnja za korišćenje te imovine od strane raznih pretendenata, a u slučaju derivacionih MHE zainteresovanih investitora i sa njima povezanih nosilaca zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.

10 blic.rs/vesti/drustvo/brnabic-besmisleno-je-potpuno-zabraniti-mini-hidroelektrane

loškim štetama izgradnje DMHE i da (4) ona, kao javni službenik, elementarna egzistencijala pitanja i pitanja opstanka građana smatra nedostojnim temama za političku agendu. Ukratko, predsednica Vlade Republike Srbije pitanje života i opstanka označava kao političko nadgornjavanje i nepotrebno politizovanje.

Navedena izmena Zakona o zaštiti prirode potvrđuje tezu da izvršnu i zakonodavnu vlast ne interesuju socijalne posledice izgradnje DMHE. Narodna skupština Republike Srbije je glasala za predlog Vlade da se zabrani izgradnja mini-hidroelektrana u zaštićenim područjima. Područja koja nisu zaštićena će i dalje biti plen zainteresovanih investitora, a stanovništvo u tim, zakonom nezaštićenim područjima, biće suočeno sa novim formama LAPOTA.

Ponovimo, DMHE nisu samo pitanje životne sredine, nego su i pitanje socijalne održivosti, odnosno opstanka lokalnih zajednica kojima se oduzima voda bez koje oni ne mogu da prežive. Oduzima im se javno dobro koje je uslov njihovog opstanka da bi se dalo "investitoru" da izgradi objekat i da uz pomoć fid-in tarife ostvaruje milionsku zaradu generisanu iz novčanika svih građana Srbije koji plaćaju obaveznu "naknadu za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije" uključenu u mesečni obračun za električnu energiju. Da ironija bude potpuna, tu naknadu plaćaju i domaćinstva suočena sa LAPOTOM¹¹.

Jednodimenzionalna percepcija učinaka DMHE vidi se i po tome što je rasprava u javnosti svedena na štetnost njihove izgradnje u zaštićenim područjima (treba upozoriti da je svega sedam procenata teritorije Republike Srbije u nekom stepenu zaštite). Šta će biti sa ekosistemima u nezaštićenim područjima? Šta će biti sa stanovnicima brdsko-planinskih sela koja se ne nalaze u zaštićenim područjima? Iz svih dosadašnjih saznanja sledi da izgradnja DMHE ne donosi nikakvu javnu dobit zajednici, a da proizvodi ogromne javne štete. Čak i u okolnostima da se proglaši javni interes za izgradnju DMHE, u pravno uređenoj državi investitor bi imao obavezu da otkupi sva imanja i imovinu domaćinstava koja se nalaze u rečnom sливу, a kojima se voda oduzima. U despotskoj državi čija izvršna, zakonodavna i sudska vlast ne drži do prava i zakona, to je bespotrebno politizovanje i ugrožavanje ekonomskog i privrednog razvoja. Evidentna proizvodnja javnih šteta, razorena korita reka, uništena imovina, degradirana priroda, sve ono što možemo da vidimo na društvenim mrežama, ali ne i na javnom servisu i medijima pod kontrolom vlasti, politizovanje je i nastojanje da se zaustavi zahuktalo napredovanje Srbije.

Investitori obezbeđuju i potrebnu medijsku podršku. U tabloidima pod kontrolom vladajuće nomenklature, za meštane koji se bore za opstanak i za goli život, kaže se da su "zli i agresivni".

11 Vlada Republike Srbije je u 2021. godini skoro pet puta povećala naknadu za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije koju plaćaju građani i privreda preko računa za utrošenu električnu energiju. (balkan-greenenergynews.com/rs/pet-puta-uvecana-naknada-za-podsticanje-proizvodnje-iz-obnovljivih-izvora-u-srbiji)

Ne treba biti naivan i očekivati da će studije i analize uticaja izgradnje DMNE na okruženje koje, da podsetimo, rade firme koje angažuje investitor, davati ocene, zaključke i preporuke suprotne očekivanju i narudžbi investitora. Pri tome, u takvim studijama nema ni slova o uticaju izgradnje na lokalnu zajednicu. Projekti, revizije i analize uticaja su pod potpunom kontrolom interesnih grupa, a ove pod zaštitom partijskih nomenklatura i državnih službi. Tome dodajmo da je izgradnja bez potrebnih dozvola i dalje opšte mesto u Republici Srbiji: "Najmanje svaka peta mala hidroelektrana u Srbiji izgrađena je bez uslova zaštite prirode"¹². To što je bespravna izgradnja kvalifikovana kao krivično delo još 2001. godine, prvo u pravnom sistemu tadašnje Savezne Republike Jugoslavije, a dve godine nakon toga i u Zakonu o planiranju i izgradnji Republike Srbije, i što je još uvek zakonom sankcionisana kao krivično delo, ne brine "povlašćene proizvođače električne energije", budući da oni imaju zaštitu vlasti, koja je u Republici Srbiji iznad zakona, što se najbolje potvrđuje na primeru DMHE.

Kao i u mnogim drugim slučajevima, pitanje javne štete kao posledice izgradnje DMHE neće se postaviti niti će bilo ko biti u obavezi da nadoknadi učinjene javne štete na ekosistemima niti štete pričinjene domaćinstvima.

Za koga su DMHE lukrativan posao?

Ovako masovna izgradnja DMHE i grčevita borba protiv građana u lokalnim zajednicama koji se suprotstavljaju oduzimanju vode iz njihove reke su dovoljan dokaz da je izgradnja DMHE vrlo lukrativan "biznis". O prepletenu, povezani, umreženosti i drugim formama "saradnje" svedoče brojni tekstovi koje možemo naći na internetu. Navešćemo samo neke:

- Vlasnik MHE u Kamenoj Gori je Branislav Savić Gugi, preduzetnik uhapšen u Crnoj Gori zbog upletenosti u višemilionsku aferu sa nekretninama, poznatoj kao "Afera Budva", koja je označila kraj političke karijere Svetozara Marovića, bivšeg predsednika Savezne Republike Jugoslavije¹³.
- Elektroprivreda Srbije (EPS) je firmama čiji je vlasnik ili suvlasnik Nikola Petrović, kum predsednika Srbije, prošle godine isplatila oko 2,3 milio-

12 Dina Đorđević, BIRN, decembar 2020

13 birn.rs/najmanje-svaka-peta-mala-hidroelektrana-u-srbiji-izgradjena-bez-uslova-zastite-prirode

na evra za struju iz obnovljivih izvora energije, odnosno malih hidroelektrana, prenosi Mreža za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK). EPS je prošle godine za takve firme koje imaju status povlašćenih proizvođača ukupno izdvojio 21,8 miliona evra. Udeo u vlasništvu firme "Eco Energo group" čiji je suvlasnik i direktor Petrović imaju i njegovi partneri Dragan Klisura, vlasnik firme Hidro-Tan, koja se bavi izgradnjom malih hidroelektrana, Nenad Kovač, vlasnik Tehnomanije i Vera Ristić, majka supruge tenisera Novaka Đokovića¹⁴.

- Miodrag Marčetić, savetnik Upravnog odbora u kompaniji Asseco SEE, od prošle godine je novi vlasnik firme W&W Energy¹⁵.
- Male hidroelektrane u Crnoj Gori donose milione evra vlasnicima, među kojima su i rođaci predsjednika Mila Đukanovića¹⁶. Navodi se da su među vlasnicima malih elektrana Đukanovićev sin, kum i brat od ujaka, itd.

Nema sumnje da bi bilo zanimljivo pribaviti i ukrstiti podatke o: (a) vlasnicima odnosno investitorima DMHE, (b) njihovim pozicijama u državnoj strukturi i partijskim nomenklaturama u vreme ili pre započinjanja biznisa sa DMHE, (c) njihovoj povezanosti – bračnoj, srodnicičkoj, prijateljskoj i sl. sa osobama na pozicijama u državnim strukturama i partijskim nomenklaturama. Tako posloženi i povezani podaci jasno bi pokazali da li je i kolika isplativost investiranja u DMHE i koji su putevi uključivanja u tzv. povlašćene proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora.

Šta možemo očekivati?

Izvesno je da izvršna i zakonodavna vlast u Republici Srbiji nema nameru da zaštitи građane u lokalnim zajednicama gde se planira izgradnja DMHE. Vlast ne smatra svojom obavezom da građanima obezbedi pravo na vodu. Čak suprotno, može se očekivati dalje čutanje koje možemo razumeti samo kao nedvosmislenu podršku ovakvim projektima. Posebno zabrinjava saznanje da je izgradnja MHE zabranjena samo i zaštićenim područjima, čija teritorija pokriva manje od desetine površine Republike Srbije. Socijalna, ekonomski i civilizacijska šteta

14 krik.rs/firme-nikole-petrovica-dobije-jos-2,3-miliona-evra-za-čistu-struju

15 cins.rs/saradnik-premjerkinog-brata-u-poslu-sa-malim-hidroelektranama

16 dw.com/bs/male-hidroelektrane-velike-kontroverze

koju ovi objekti donose malim ruralnim zajednicama se naprsto prenebregava. Ruralna naselja u brdsko-planinskim područjima koja nemaju status zaštićenih područja, prepuštena su ubrzanim nestajanju.

Nekoliko lokalnih samouprava/opština donele su odluku o zabrani izgradnje DMHE na svojoj teritoriji. Koliko će one biti u mogućnosti da se odupru pritisku investitora i centralizovane republičke vlasti i da primene donete odluke – ostaje da vidimo. Možemo očekivati sličan scenario kakav se dogodio u oblasti rudarstva. Kada su opštine počele da odbijaju da daju saglasnost za istražne rudarske radnje ili eksploataciju ruda, onda je (zakonodavna) vlast jednostavno izmenila Zakon o rudarstvu i ukinula odredbu o dobijanju saglasnosti za ove radove od lokalne samouprave kao jednom od uslova za započinjanje radova. Jednostavno je izopštila opštine iz lanca donosioca odluka.

Građani u lokalnim zajednicama će nastaviti da se bore protiv oduzimanja vode iz rečnih tokova. Ovim građanima je potrebna javna i organizovana podrška, solidarnost i udruživanje što većeg broja građana ne samo iz pogodjenih područja, već i iz drugih gradova i područja u Srbiji. Udruženi građani su jedina brana na silju i manipulacijama vlasti. Nije bez razloga Aleksis de Tokvil sredinom 19. veka govorio o "umetnosti udruživanja građana" u Americi, tumačeći da je dobrobit građana Sjedinjenih Američkih Država zasnovana na sposobnosti, spremnosti i veštini međusobnog povezivanja radi ostvarivanja javnog dobra, zajedničkih ciljeva i dobrobiti građana i zajednice. Ukoliko se građani ne udruže i ne izbore za svoja osnovna ljudska prava, onda je izvesno da će već u bliskoj budućnosti Srbija biti demografski ispražnjen prostor (izuzev Beograda, Novog Sada i nekoliko većih gradova), prekriven mrežom autoputeva i brzih železnica i Eldorado za rudarske kompanije i eksploataciju ruda i minerala koja je već sada zabranjena u drugim evropskim državama, kao i za izgradnju nekoliko stotina derivacionih MHE koje će pretvoriti Srbiju u bezvodnu i obešumljenu zemlju.

Uticaj poslodavaca na obrazovanje mladih u Srbiji

Autorka: Marina Savković



Uvod

U stručnoj i opštoj javnosti neprestano se ističe jaz između potreba poslodavaca i kompetencija koje poseduju mlađi nakon procesa obrazovanja. Izazov se tumači kao strukturna neusaglašenost ponude i tražnje na tržištu rada, koja nije odlika samo našeg podneblja, već se pojavljuje i u razvijenim državama Evropske unije (Savković&Gajić, 2016). Na primer, uvođenjem Bolonjske deklaracije u visoko obrazovanje smatralo se da će se zapošljivost povećati, ali se zapošljivost diplomaca smatra jednim od najvećih nedostataka, odnosno neuspeha Bolonjskih reformi u državama širom Evrope, pa i u Srbiji (Gajić et al, 2021). Ekonomski kriza 2009. godine, praćena decenijskom recesijom, pa zatim i novim ekonomskim udarom izazvanim COVID-19 pandemijom, dodatno su otežali položaj mlađih na tržištu rada (Bradaš et al, 2020). Proces učenja i ishodi obrazovanja su se još više udaljili od potreba privrede koje su se u istom periodu značajno menjale. Fleksibilizacija tržišta rada je položaj mlađih na tržištu rada učinila dodatno nesigurnim. Najozbiljnija posledica pomenu-tih dešavanja je visoka radno-obrazovna neaktivnost mlađih. Stopa mlađih van procesa obrazovanja i rada iznosi 35% za region Zapadnog Balkana (RCC, 2021), što je dvostruko više od evropskog proseka. Iako je data stopa u Srbiji nešto niža i iznosi 23,8% u 2020. godini, ovo i dalje predstavlja veliki problem u smislu socijalne ugroženosti datog segmenta stanovništva i neiskorišćenosti ekonomskog potencijala društva.

Strukturna neusaglašenost se smatra osnovnim razlogom osetljivosti mlađih na tržištu rada. Oni teže dolaze do zaposlenja od prosečnog tražioca posla, češće potpisuju nestandardne radne ugovore i lakše ostaju bez posla. Osnovnim izvorima ove neusklađenosti smatraju se: nedostatak radnog iskustva i ne-usklađenost obrazovnih programa sa realnim potrebama poslodavaca. Prema istraživanju Saveta za regionalnu saradnju, razlozi nezaposlenosti mlađih se mogu dovesti u vezu i sa ograničenom ponudom poslova za mlade, odnosno neodgovarajućim politikama zapošljavanja.

Odgovor na postojeće probleme može se sagledati kroz značajniji uticaj poslodavaca na proces obrazovanja. Sasvim logičan zaključak bi bio da direktno uključivanje poslodavaca u razvoj i sprovođenje obrazovnih programa, prevashodno na nivou srednjeg i visokog obrazovanja može dovesti do ishoda učenja i kompetencija mlađih koji su usaglašeniji sa tržištem rada, nego u slučaju posmatračke uloge poslodavaca u datom procesu.

Osnovni cilj ove analize je utvrđivanje uticaja koji poslodavci imaju ili mogu da imaju na obrazovanje mladih u Srbiji. Neka pitanja koja ovakav zaključak nameće jesu:

- Na koje načine se poslodavci sistemski uključuju poslodavce u proces učenja mladih?
- Da li poslodavci zauzimaju proaktivni, aktivni ili pasivni pristup u ovom procesu?
- Ko snosi troškove uključivanja poslodavaca u obrazovanje mladih?

Na osnovu analize relevantnog pravno-strateškog okvira u Srbiji biće dati odgovori na postavljena pitanja i potencijalno otvoren prostor za dalju analizu.

Analiza pravno-strateškog okvira

Kroz *Zakon o dualnom obrazovanju*¹ poslodavac se sagledava kao aktivan učesnik procesa „učenja kroz rad učenika“. Organizacija koja se smatra poslodavcem u kontekstu ovog zakona obezbeđuje adekvatne organizaciono-tehničke uslove za praktično učenje, nadoknadu utvrđenu Zakonom i instruktora, odnosno lice koje prati proces učenja i sarađuje sa stručnom školom koja razvija plan realizacije učenja kroz rad. Poslodavac svoj uticaj na obrazovni proces ostvaruje kroz realizaciju stručnih predmeta koji se u okviru plana i programa nastave i učenja sprovode kao učenje kroz rad. Imajući u vidu da je ovim zakonom dozvoljeno da se do 80% sati nedeljno namenjenih stručnim predmetima može provesti u prostorijama poslodavaca (do 30 sati nedeljno), uticaj na proces učenja mlađih je u ovom slučaju potencijalno veoma veliki. Programi dualnog učenja u srednjim školama se inicijalno razvijaju u skladu sa zahtevima privrede, pa je uloga poslodavaca u ovom modelu obrazovanja višedimenzionalna. Glavni kontrolni mehanizam ispunjenosti uslova da poslodavac učestvuje u programu dualnog učenja je Privredna komora Srbije, koja vodi relevantni registar poslodavaca. Takođe, Privredna komora Srbije je nadležna za obuku i licenciranje instruktora. Sprovođenje Zakona i nadzor rada Privredne komore Srbije sprovodi Ministarstvo prosvete.

U *Zakonu o visokom obrazovanju*² (ZVO) nisu direktno navedeni pojmovi zapošljavanje mlađih i zapošljivost. Ciljevi delatnosti visokog obrazovanja su prevašodno usmereni na društveni razvoj i napredak u opštem smislu. Prema ZVO, predstavnici Privredne komore Srbije (PKS) preporučuju dva od sedam članova Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, što ne obavezuje PKS da delegirani članovi budu predstavnici poslodavaca. Upravni odbor Nacionalnog akreditacionog tela takođe podrazumeva dva člana po preporuci PKS i predviđeno je da učestvuju u procesu akreditacije, odnosno vrednovanja i ocene kvaliteta rada visokoškolskih ustanova (Član 14, Stav 1). Ustanove visokog obrazovanja mogu imati Savet poslodavaca, radi usklađivanja znanja i veština studenata sa tržištem rada, ali predstavnici poslodavaca nisu uključeni u rad Saveta visokoš-

1 Službeni glasnik RS br.101/2017. i 6/2020

2 Službeni glasnik RS br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - dr. zakon, 67/2019, 6/2020 - dr. zakoni, 11/2021 - autentično tumačenje, 67/2021 i 67/2021 - dr. zakon

kolskih ustanova, koji imaju konkretne nadležnosti u procesu formiranja studijskih programa. Predavači van radnog odnosa jesu predviđeni ZOV, ali to nisu nužno predstavnici poslodavaca. Takođe, prava studenta regulisana članom 101 ZOV ni pod jednim stavom ne obuhvataju pravo na obrazovanje u skladu sa potrebama tržišta rada. Posebno su problematični akademski studijski programi kod kojih se, kroz akreditacione standarde, kao stečena kvalifikacija i ishod učenja ne navodi obrazovanje za profesiju (Pravilnik o standardima i postupku za akreditaciju visokoškolskih ustanova³). Aktuelnim akreditacionim standardima za visokoškolske akademske ustanove ne postoji obaveza saradnje sa privredom u procesu obrazovanja, već isključivo u oblasti inovaciono-komercijalne delatnosti u okviru akreditacije naučno-istraživačke organizacije. Takođe, obrazovanje za struku je ishod učenja koji se zahteva isključivo od visokih škola strukovnih studija (Standard 4). To smanjuje motivaciju univeziteta i fakulteta da predstavnike privrede uključuju kako u proces razvoja i usvajanja studijskih programa, tako i u proces praktičnog učenja. Posledica pomenutih standarda akreditacije jeste opadajuća uloga univerzitetskih i fakultetskih centara za razvoj karijere studenata, koji su tradicionalni nosilac saradnje sa privredom i uspostavljanja programa praktičnog učenja u okviru datih ustanova (Savković, 2016).

Zakon o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju⁴ odnosi se isključivo na visoke škole strukovnih studija. Učenje kroz rad može biti deo posebno akreditovanog ili postojećeg studijskog programa, a praktično učenje se, kao i u srednjim školama, odvija u prostorijama poslodavaca. Učenje kroz rad plaća poslodavac nadoknadom utvrđenom ovim Zakonom. U ovom slučaju plan učenja kroz rad udruženo sastavljaju obrazovna ustanova i poslodavac, a studentu podršku daju mentor kod poslodavca i akademski mentor. Poslodavac, kao i zaposleni mentor, treba da ispune etičke i stručne standarde da bi se kvalifikovali za učešće u programu. Imajući u vidu da je visokoškolska ustanova zadužena za ocenu rada stručnosti mentora kod poslodavca, ocenu studenta i organizovanje završnog rada, poslodavci u ovom slučaju imaju manji uticaj na proces i ocenu učenja nego što je to slučaj kod Zakona o dualnom obrazovanju.

Prema *Zakonu o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije⁵* (Zakon o NOKS), dva od 25 članova Saveta za NOKS se bira na predlog Privredne komore Srbije, dva na predlog reprezentativnih udruženja poslodavaca, a jedan na predlog Nacionalne službe za zapošljavanje. Može se zaključiti da potencijalno jedna petina članova Saveta dolazi direktno ili indirektno iz redova poslodavaca. To je važno jer Savet za NOKS ima veoma široko definisane nadležnosti, od predloga standarda kvalifikacija i predloga za bolje povezivanje obrazovanja i tržišta rada,

3 Službeni glasnik RS, br 13/2019, 1/2021 i 19/2021

4 Službeni glasnik RS, 66/2019

5 Službeni glasnik RS, br. 27/2018 i 6/2020

zatim uticaja na upisne politike srednjih i visokoškolskih ustanova, do predloga za formiranje i ocene rada sektorskih veća. Sektorska veća u nadležnosti imaju konkretne delatnosti i sektore. Takođe, veća u svoje timove uključuju predstavnike Privredne komore Srbije, udruženja poslodavaca, Nacionalne službe za zapošljavanje, kao i strukovnih udruženja. Sektorska veća imaju direktni uticaj na utvrđivanje, kvalifikacija i obrazovnih reformi u specifičnim sektorima, ali se na osnovu Zakona o NOKS ne može utvrditi realan uticaj poslodavaca u ovom segmentu. Privredna društva imaju pravo da samostalno ili kao deo sektorskih veća predlože razvoj standarda za novu kvalifikaciju, dok predlog usvaja ili odbija Ministarstvo nadležno za poslove obrazovanja.

*Zakonom o radu*⁶ se direktno ne reguliše učešće poslodavaca u formalnom ili neformalnom procesu učenja mlađih. Obrazovanje je tema Zakona samo u kontekstu Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji poslova (Član 24, stav 2). Stepen obrazovanja naveden kao neophodan element ugovora o radu za konkretno radno mesto, odnosno jedan od uslova utvrđivanja nivoa zarade.

*Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine*⁷ (Strategija razvoja obrazovanja) se, između ostalih dokumenata, poziva na Zakon o dualnom obrazovanju i Zakon o dualnom modelu u visokom obrazovanju, kojima se regulišu odnosi poslodavaca i relevantnih obrazovnih ustanova koji zajednički organizuju proces praktičnog učenja za učenike srednjih stručnih škola i studente visokih škola strukovnih studija. Prema ovoj strategiji, uloga poslodavaca u okvirima srednjeg stručnog obrazovanja sagledava se i kroz osavremenjivanje programa nastave i učenja, odnosno kroz aktivno uključivanje u rad sektorskih veća u procesu razvoja i usvajanja standarda kvalifikacija (18. str). Posebnim ciljem 2.2. (Unapređena relevantnost visokog obrazovanja na nacionalnom i međunarodnom nivou), previđena je mera podsticanja VŠU sa privredom i javnim sektorom, odnosno jačanje preduzetničke komponente obrazovanja (str. 47). Na osnovu Analize stanja i projekcija potreba za određenim stručnim profilima u skladu sa potrebama poslodavaca, planiran je razvoj ili reforma studijskih programa, a zatim i razvoj podsticajnih programa saradnje sa poslodavcima. Pored navedenih aktivnosti koje su predstavljene kroz indikatore, očekuje se rast broja studijskih programa koji se ostvaruju po dualnom modelu, procenat studijskih programa koji sadrže oblast preduzetništva i izmenjeni standardi akreditacije. Procenat visokoškolskih ustanova koje sa privredom sarađuju kroz novootvorene centre za inovacije i transfer tehnologija takođe je pokazatelj uspeha navedenog cilja. Strategijom razvoja obrazovanja i vaspitanja se nastoji unaprediti saradnja obrazovnih ustanova sa poslodavcima i to kroz podsticaje države. To ulogu poslodavaca u procesu obrazovanja iz prizme ove Strategije

6 Službeni glasnik RS br 95/2018

7 Službeni glasnik RS, br. 63/2021

čini inicijalno pasivnom.

U *Nacionalnoj strategiji za mlade za period od 2015. do 2025. godine*⁸ u delu analize problema navodi se podatak da je nedostatak adekvatnih kadrova jedna od osnovnih prepreka u razvoju poslovanja u Srbiji. Ovim dokumentom se kao inicijalno rešenje za dati problem predlaže realokacija sredstava poslodavaca na finansiranje obrazovnog sistema u Srbiji, što implicira aktivan uticaj poslodavaca na ishode učenja. Specifičan cilj 2 Strategije za mlade glasi: „Povećana usklađenosnost znanja, veština i kompetencija koje se stiču u procesu celoživotnog učenja sa potrebama tržišta rada“. Aktivnosti i rezultati u okviru datog cilja podrazumevaju aktivno uključivanje predstavnika poslodavaca u rad školskih odbora i nastavno-naučnih veća visokoškolskih ustanova, odnosno kreiranje i sprovođenje nastavnih planova i programa srednjih škola. Poslodavcima bi bile obezbeđene podsticajne mere ukoliko učestvuju u programima celoživotnog učenja mладих, odnosno predviđenom Nacionalnom programu stručnih praksi. Iako je Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade za period od 2018. godine do 2020. godine planirano usvajanje Nacionalnog programa stručnih praksi, to se u prethodnom periodu nije desilo. Izveštaji o sprovođenju Nacionalne strategije za zapošljavanje nisu javno dostupni, pa se ne može zaključiti u kojoj meri su poslodavci kao društveni akteri uticali na obrazovni sistem u kontekstu aktivnosti predviđenih datim strateškim dokumentom. Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade za period od 2021. godine i dalje nije usvojen.

*Strategijom zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine*⁹ (Strategija zapošljavanja) se kao osnovni uzrok visokog nivoa nezaposlenosti mладих u Srbiji navodi se neadekvatna međusektorska saradnja privrede, obrazovnih ustanova i institucija u čijoj je nadležnosti oblast zapošljavanja, odnosno skromni kapaciteti jedinica lokalnih samouprava. U okviru posebnog cilja „Ostvaren rast kvalitetne zaposlenosti kroz međusektorske mere usmerene na unapređenje ponude rada i tražnje za radom“, navodi mera „Unapređenje uslova za razvoj kvalitetne radne snage“. Data mera se odnosi na tekuću reformu obrazovne politike, uključujući: povećanje broja mладих uključenih u proces obrazovanja, dalji razvoj dualnog obrazovanja na nivou srednjeg i visokog obrazovanja i to kroz saradnju sa poslodavcima i potencijalnim investorima. Aktivna uloga poslodavaca se može sagledati samo kroz učešće u dualnom modelu obrazovanja, u skladu sa Zakonom o dualnom obrazovanju i Zakonom o dualnom modelu u visokom obrazovanju. Uvođenje i formalizacija stručnih praksi kao procesa praktičnog učenja i sticanja radnog iskustva su takođe sastavni deo analizirane mere.

Prema Strategiji zapošljavanja, osnovni nosilac obrazovnih programa koji pove-

8 Službeni glasnik RS, 22/2015

9 Službeni glasnik RS, 18/21 i 36/21- ispravka

čavaju zapošljivost kroz mere aktivne politike zapošljavanja ostaje Nacionalna služba za zapošljavanje koja kroz mere aktivne politike zapošljavanja prilagođava kompetencije nezaposlenih lica potrebama poslodavaca. U tom smislu se za poslodavce može vezati „obuka na zahtev poslodavaca“ koja ima veoma skroman obuhvat. Ukupan broj korisnika datih usluga predviđen Akcionim planom za sprovođenje ove strategije je od 500 u 2021. godini do 700 u 2023. godini, dok je u prethodnom periodu broj korisnika ove usluge bio još manji u ukupnom broju, a veoma skroman kada su mladi u pitanju (215 mlađih u 2020. godini). Ovde su u fokusu aktivnosti na osnovu potreba, odnosno snimljenih potreba poslodavaca ili grupe poslodavaca koji sarađuju sa Nacionalnom službom za zapošljavanje, realizovane u skladu sa kapacitetima NSZ. Stručna praksa i pripravnštvo za nezaposlene mlade su takođe planirani Akcionim planom, ali se oni uslovno mogu smatrati obrazovnim formatom, imajući u vidu da im je osnovni cilj mogućnost stalnog zaposlenja kod poslodavca ili sticanje formalnog radnog iskustva.

*U Strategiji razvoja digitalnih veština u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine*¹⁰ poslodavci se u kontekstu obrazovanja pominju u okviru posebnog cilja 3 (Razvoj digitalnih veština u odnosu na potrebe tržišta rada). Informativno-edukativna mera unapređenja saradnje između relevantnih institucija, odnosno razvoj digitalnih veština u skladu sa potrebama poslodavaca (Mera: 3.3), obuhvata osnivanje stručnog tela, tačnije koalicije za digitalne veštine (Aktivnost 3.3.1), u koju su uključeni poslodavci. Data koalicija ima svrhu razumevanja potreba za digitalnim veštinama, razmene informacija i iskustava, kao i razvoj modela za uključivanje poslodavaca u razvoj studijskih programa. Do ovog momenta ne postoje dostupne informacije o osnivanju, odnosno članovima datog tela. Merom 3.3 je obuhvaćena i aktivnost podsticanja zajedničkih projekata javnog i privatnog sektora radi unapređenja digitalnih veština (Aktivnost 3.3.4). U okviru posebnog cilja 4 (Celoživotno učenje IKT stručnjaka), navodi se informativno-edukativna mera: Praćenje potrebe privrede i IKT sektora (4.1), koja uključuje formiranje multisektorskih partnerstava i specijalizovanih timova koji uključuju predstavnike privrede (prevashodno IT kompanije). Datom merom je predviđeno inoviranje nastavnih planova na svim nivoima školovanja, kao i uspostavljanje nacionalne klasifikacije zanimanja za oblast IKT stručnjaka u skladu sa potrebama privrede. Pružaoci usluga obuka u kontekstu ove mere bi bili i poslodavci kao ključni akter koji omogućava: radne prakse, obuke radnika direktnim zapošljavanjem, kao i obuke na radnom mestu. Akcionim planom za sprovođenje ove Strategije predviđeno je osnivanje koalicije za digitalne veštine do kraja 2021. godine i to je jedina aktivnost koja se može povezati sa obrazovanjem mlađih.

*Programom ekonomskih reformi 2021. do 2023. godine (ERP)*¹¹ poslodavci se sage-

10 Službeni glasnik RS, br 21/2020

11 https://www.mfin.gov.rs//upload/media/ID63iX_60f11fc3470a8.pdf

davaju kao aktivni učesnik Programa podsticanja zapošljavanja mladih pod nazivom „Moja prva plata“, koji se smatra programom stručnog osposobljavanja kod poslodavca. Inicijalno je planirano da u program bude uključeno 10.000 mladih sa diplomom srednjoškolske ili visokoškolske ustanove, dok je odobreno nešto više od 14.000 pozicija. U stručnoj javnosti se vodila debata da li se ovde radi o kvalitetnom programu praktičnog učenja ili izuzetno jeftinom angažovanju radnika bez obaveze kasnijeg zaposlenja. Takođe, veliki broj ponuđenih pozicija nije zahtevao bilo kakve kvalifikacije, ili ne nivo kvalifikacija koji je primeren ponuđenom poslu. Primer su pozicije kasira u radnji tekstilne robe gde su konkursi otvarani i za visokoobrazovane kandidate, pa se dati program veoma uslovno može smatrati adekvatnim u kontekstu uticaja poslodavaca na obrazovanje mladih.

Zaključci i preporuke

Može se zaključiti da je pravno-strateškim okvirom države u poslednjih nekoliko godina formalno omogućen značajan prostor za uključivanje poslodavaca u odluke koje se tiču obrazovnih profila i programa praktičnog učenja na nivou srednjih škola i visokoškolskih ustanova u Srbiji. Ovde se posebno može istaći dualni model obrazovanja na nivou srednjih stručnih škola i visokih škola strukovnih studija. Sa druge strane, saradnja privrede i univerziteta u procesu razvoja i sprovođenja studijskih programa nije stimulisana, već se akreditacionim standardima isključuje kao neophodni element ocene rada akademskih ustanova. Treba posebno izraziti zabrinutost zbog veoma ograničenog uključivanja ove teme u aktuelni ERP.

Pravno-strateškim okvirom je posebna pažnja je posvećena digitalnim veština i tu se uloga poslodavaca sagledava kroz aktivnost u koaliciji za digitalne veštine, kao i kroz razne vidove učenja kroz rad. Strategijom razvoja obrazovanja se unose novine u dinamiku saradnje javnog i privatnog sektora u procesu obrazovanja kroz sistemsku analizu potreba tržišta rada i uvođenje smernica za saradnju visokoškolskih ustanova i privrede.

Postavlja se pitanje da li će date mogućnosti biti adekvatno iskorišćene. Potrebno je da obrazovne ustanove sagledaju značaj direktnе saradnje sa poslodavcima, odnosno da pojedinačni poslodavci nađu interes prevashodno volonterskog uključivanja u temeljnu reformu obrazovnog sistema (kao što je uključivanje u rad sektorskih veća predviđenih Zakonom o NOKS), a ne isključivo jeftinog pribavljanja privremenih radnika (kroz stručne prakse i dualno obrazovanje). Benefiti sistemskih rešenja za sve zainteresovane strane su lakše uočljivi kod obrazovnih programa veoma deficitarnih obrazovnih profila učenika, odnosno studenata, prevashodno u oblasti tehničkih nauka. Iako se većinom pravno-strateških rešenja ne daje direktna prilika poslodavcima da samoinicijativno razvijaju obrazovne programe po svojoj meri, saradnja sa konkretnim obrazovnim ustanovama nije sankcionisana. U tom smislu bi poslodavci mogli imati mnogo veći uticaj na obrazovanje mlađih nego što to sada imaju.

Aktuelnim pravno-strateškim rešenjima se uglavnom ne pominju investicije privrede u proces obrazovanja, sem u slučaju Strategijom za mlade. Teret finansiranja bolje strukturne usklađenosti tržišta rada je stoga prevashodno usmeren na državne fondove i kapacitete, ukoliko se izuzmu nadoknade za praktično učenje, odnosno stručne prakse. Stimulisanjem javno-privatnih partnerstava bi se otvorio veći prostor za kontinuirano unapređenje kompetencija i zapošljivosti mlađih.

Iako se u stručnim krugovima otvara pitanje štetnosti prevelikog uticaja poslodavaca na obrazovne procese u Srbiji (imajući u vidu da je 2019. godine više od polovine mlađih bilo radno angažovano putem stručnih praksi, a ne zaposlenja), prostor za unapređenje pozitivnog uticaja poslodavaca u sektoru obrazovanja postoji. Važno je jasno definisati politiku saradnje privrednih i obrazovnih organizacija i prevashodno ih usmeravati na obrazovne profile uz pomoć kojih mlađi imaju potencijal za dobijanje visokoproduktivnih i dostojanstvenih poslova.

Korišćena literatura i internet izvori

- Bradaš, S, Reljanović, M Sekulović, I. (2020), Uticaj COVID-19 pandemije na poziciju i prava radnika u Srbiji, Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.
- Gajić, J, Savković, M, Borovčanin, D. (2021). Student Leaders on Bologna Process Implementation – Advantages, Shortcomings and Perspectives, Teme, Vol. XLVI, No. 1
- Regional Cooperation Council (2021), Study on Youth Employment in the Western Balkans, <https://www.esap.online/docs/127/comparative-report-on-youth-employment-in-the-western-balkans> (30.08.2021)
- Savković, Marina (2016), Univerzitetски karijerni centri u strategijama obrazovanja i zapošljavanja, Zbornik Matice srpske za društvene nauke, Vol. 157-158, No. 3, pp. 577-589. <https://doi.org/10.2298/ZMSDN1658577S>.
- Savković, Marina, Jelena Gajić (2016). Mladi na tržištu rada u savremenim uslovima: jedno poređenje Evropske unije i Srbije. Sociologija, Vol. LVIII, No. 3, pp. 450-466.
- Vasić, V (2019), Skills Mismatch Measurment in Serbia, European Training Foundation.
- EUROSTAT, <https://ec.europa.eu/eurostat/>

Optimizacija mreže javnih zdravstvenih ustanova Srbije

Autor: dr Simo Vuković, konsultant za zdravstvo



Pojam optimizacije, zbog svoje široke upotrebe u različitim kontekstima, često izaziva terminološku zabunu, zbog čega ćemo se na početku kratko osvrnuti na njegovo etimološko značenje. Naime, prema Rečniku srpskoga jezika Matice Srpske, reč optimizacija potiče od latinskog prideva „optimus“ što znači „najbolji“. Odatle se izvodi i prilog „optimalno“, odnosno „najbolje“.¹ Prema tome, optimizacija predstavlja radnju kojom nešto činimo najboljim ili najefektivnije koristimo postojeću situaciju i resurse.

Jedan od ključnih segmentata sistema zdravstvene zaštite u Republici Srbiji čini tzv. mreža zdravstvenih ustanova čiji su osnivači Republika, Autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave. Broj, struktura, teritorijalni raspored, kapaciteti, kao i obim i sadržaj zdravstvenih usluga koje ove ustanove pružaju definisani su Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Uredbom o Planu mreže zdravstvenih ustanova, kao i odgovarajućim pravilnicima. Prema pomenutoj uredbi, u Srbiji danas postoji 320 javnih zdravstvenih ustanova.² Kada tome dodamo podatak da pomenute zdravstvene ustanove zapošljavaju preko 111.000 zdravstvenih radnika, saradnika i nemedicinskih radnika te da planirani troškovi pružanja zdravstvene zaštite u njima iznose preko dve milijarde evra u 2021. godini³, dovoljno je slikovito za razumevanje da se radi o jednom od najsloženijih javnih sistema. Zbog toga je neophodno stalno preispitivanje i traganje za efikasnijim i kvalitetnijim modelima organizacije javnih zdravstvenih ustanova, ne samo od strane najviših donosilaca odluka i javnih zdravstvenih politika, već pre svega najšire javnosti, odnosno građana.

1 Rečnik srpskoga jezika, Matica srpska, 2011, dostupno na: <https://archive.org/details/recnik-srpskoga-jezika-2011>

2 Uredba o planu mreže zdravstvenih ustanova („Sl. glasnik RS“, br. 74/2021), dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/uredba_o_planu_mreze_zdravstvenih_ustanova.html

3 Finansijski plan Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje za 2021. godinu, dostupno na: https://www.rfzo.rs/download/fin_plan/PLAN%202021.%20ODLUKA.pdf

U cilju ostvarivanja definisane vizije mreže zdravstvenih ustanova koje pružaju dostupnu, kvalitetnu i efikasnu zdravstvenu zaštitu i osiguravaju zaštitu prava pacijenata, Ministarstvo zdravlja je u saradnji sa Svetskom bankom izradilo predlog Strategije optimizacije mreže ustanova zdravstvene zaštite Republike Srbije i predlog Smernica za izradu Plana razvoja zdravstvene zaštite do 2035. godine (u daljem tekstu: Plan optimizacije - Masterplan). Uz obimne analize zdravstvenog stanja i zdravstvenih potreba populacije i analizu postojećeg pružanja zdravstvenih usluga, izradi plana prethodili su i procesi istraživanja javnog mnjenja i konsultacija sa različitim akterima u sistemu zdravstvene zaštite (tokom 2019. i 2020. godine). Dokument je i zvanično prezentovan u formi nacrta u februaru 2021. godine u okviru javne rasprave i očekivano izazavao veliko interesovanje i niz kontroverzi u javnosti. Zbog toga ćemo se u ovom radu baviti prikazom ključnih predloženih promena u okviru Plana optimizacije i pokušati da doprinesemo boljem razumevanju, kvalitetu javne debate i daljem unapređenju do donošenja ovog strateškog dokumenta.

Situaciona analiza (inputi za izradu Masterplana)

U procesu izrade Masterplana, izvršena je široka analiza dostupnih podataka koji predstavljaju bitne odrednice za definisanje ovog dokumenta. Isto tako, posred anketiranja građanja i fokus grupa, sproveden je široki konsultativni proces sa predstavnicima svih zdravstvenih ustanova iz mreže. S obzirom na ograničenost formata ove studije, iznećemo samo nekoliko ilustrativnih podataka, iz sveobuhvatne situacione analize, koji govore u prilog tome da je građanima Srbije potreban bolji zdravstveni sistem.

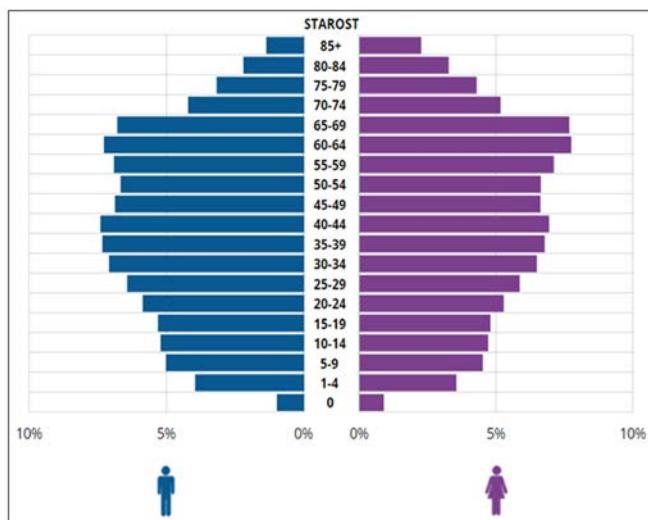
Depopulacija - smanjenje broja stanovnika u Srbiji ima rapidan tok. Procenjuje se da je ukupan broj stanovnika u periodu od 2011. do 2018. godine smanjen za 252.525 (oko 3,5% populacije), a u periodu od 2002. godine za preko 563 hiljade stanovnika.⁴

Starenje populacije - prosečna starost stanovnika u 2018. godini je iznosila 43,2 godine i svrstava populaciju Srbije među najstarije u Evropi. Pri tome, najveći deo u ukupnom broju stanovnika zauzimaju žene i muškarci u životnoj dobi od 60 do 69. godina (Grafikon 1).

⁴ Procena stanovništva po starosti i polu, Republički zavod za statistiku, dostupno na: <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/18010403?languageCode=sr-Cyrl&displayMode=table&guid=f3eda6bf-83be-41f6-846e-8ec76af392f1>,

Grafikon 1: Starosna piramida u Srbiji, 2018⁵

Izvor: Republički zavod za statistiku



Migracije, emigracije i imigracije - izuzimajući Grad Beograd čija se populacija uvećava usled doseljavanja, ostali regioni beleže konstantno iseljavanje stanovništva, kontinuiranu depopulaciju sa dominacijom stanovništva starosti iznad 60 godina.⁶ Eksterne migracije u najvećem obimu obuhvataju mlađu populaciju (prosečno 34,2 godine). Istovremeno se beleži i povratak iseljenika u zemlju pri čemu trećinu povratnika čine ljudi stariji od 60 godina.⁷

Siromaštvo i troškovi za zdravstvo - u 2018. godini četvrtina stanovništva se nalazila u riziku od siromaštva a skoro trećina u statusu tzv. materijalne uskraćenosti.^{8,9,10} U takvom kontekstu privatna potrošnja za zdravstvo konstantno raste i procenjuje se da ima udeo iznad 40% u ukupnoj potrošnji za zdravstvo.¹¹ Jasno je da takav zdravstveni sistem uvećava finansijski pritisak na građane i dodatno povećava rizik od siromaštva.

5 Republički zavod za statistiku, dostupno na: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/vizuelizacija/interaktivni-grafikoni/mapa>

6 Procena stanovništva po starosti i polu, Republički zavod za statistiku, dostupno na: <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/18010403?languageCode=sr-Cyril&displayMode=table&guid=f3eda6bf-83be-41f6-846e-8ec76af392f1>,

7 Vladimir Stanković „Srbija u procesu spoljnih migracija“, Republički zavod za statistiku, dostupno na: <https://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/Popis2011/Inostranstvo.pdf>

8 Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_01_41/default/table?lang=en

9 Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=en

10 Eurostat, dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi080/default/table?lang=en>

11 Jelena Arsenijević, Milena Pavlova, Wim Groot, „Measuring the catastrophic and impoverishing effect of household health care spending in Serbia“, dostupno na: <https://ideas.repec.org/a/eee/socmed/v78y2013icp17-25.html>

Nezadovoljene zdravstvene potrebe - prema podacima iz istraživanja IJZS Batut iz 2019. godine, gotovo polovina građana nije uspela da zadovolji svoje potrebe za zdravstvenom zaštitom. Kao vodeći uzrok (31,3% ispitanika) navodi se nedostatak finansijskih sredstava, a tek onda liste čekanja (15,4%) ili udaljenost zdravstvenih ustanova (4,1%).^{12,13}

Očekivano trajanje života - građani Srbije imaju za pet godina kraće očekivano trajanje života na rođenju (75,6 godina) u odnosu na građane EU (81 godina) uprkos napretku u poslednjim decenijama.¹⁴

Smrtnost i uzroci smrtnosti - Srbija se svrstava u red evropskih zemalja sa najvišim opštim stopama mortaliteta (13,2 na 1.000 stanovnika u 2018. godini). Posebno uznemirava činjenica da u poslednjih dvadeset godina ova stopa ima konstantan rast od 0,73% svake godine.¹⁵ Vodeći uzroci smrtnosti u Srbiji se nisu promenili u dužem vremenskom periodu. Tako, gotovo svaka druga osoba umire od bolesti srca i krvnih sudova, a svaka peta od maligne bolesti. Pri tome se beleži porast mortaliteta od malignih bolesti i posledica komplikacija šećerne bolesti unazad dve decenije.¹⁶

Rizična ponašanja - u odnosu na faktore rizika, koji su dokazano povezani sa nastankom pojedinih bolesti i umiranjem, stanovništvo Srbije ima veoma nepovoljne pokazatelje. Po broju pušača u populaciji od 15. do 64. godine (34,7%) Srbija se nalazi u samom vrhu evropskih zemalja.¹⁷ Polovina populacije ne upražnjava ni minimalnu fizičku aktivnost, a tek svaka jedanasta osoba ima naviku aktivnog bavljenja rekreacijom. Zbog toga ne čudi da više od 50% stanovništva ima prekomernu telesnu težinu.¹⁸ Procenjuje se da se u kategoriji rizičnog ponašanja u vezi sa alkoholizmom nalazi više od 600.000 odraslih građana Srbije, gde svakako dominiraju muškarci.¹⁹

12 Rezultati istraživanja javnog zdravlja Srbije, 2019. Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“, dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/pdf/G20216003.pdf>

13 Eurostat, dostupno na: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

14 Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_03_10/default/table?lang=en

15 World Data Atlas, dostupno na: <https://knoema.com/atlas/Serbia/Death-rate>

16 Zdravstveno statistički godišnjak Republike Srbije, 2017, Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“.dostupno na: 2017.http://www.batut.org.rs/download/publikacije/pub201620180419.pdf

17 Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“. Incidencija i mortalitet od dijabetesa u Srbiji, 2017

18 Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“.http://www.batut.org.rs/download/publikacije/2017Izvestaj%20dijabetes.pdf

19 Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“. Nacionalno istraživanje o stilovima života stanovništva Srbije 2014. godine. <http://www.batut.org.rs/download/publikacije/Izvestaj%20engleski%20web.pdf>

Liste čekanja - uz manje fluktuacije, po podacima RFZO, u Srbiji neku vrstu zdravstvene usluge čeka više od 50.000 pacijenata²⁰. I to u rasponu od 35 dana za određene dijagnostičke procedure do gotovo dve godine za ugradnju endoproteze kolena. Broj pacijenata bi bio svakako veći ako se uzme u obzir značajan broj usluga koji se pruža u privatnim zdravstvenim ustanovama, o čemu još uvek ne postoje precizni podaci.

Mreža ustanova i pružanje usluga - krajem 2018. godine mrežu javnih zdravstvenih ustanova činilo je 357 zdravstvenih ustanova. Zbog izmene Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Uredbe o planu mreže zdravstvenih ustanova u toku 2019., 2020. i 2021. godine broj zdravstvenih ustanova je, pre svega osnivanjem zdravstvenih cenatara (spajanjem pojedinih opštih bolnica i domova zdravlja), smanjen na 320. Uredbom o Planu mreže je propisano da svaka jedinica lokalne samouprave sa više od 10.000 stanovnika ima svoj dom zdravlja, a zbog depopulacije danas postoji nekoliko opština čija je populacija ispod zadatog normativa, a koje imaju dom zdravlja. Minimalno, domovi zdravlja obezbeđuju prevenciju i lečenje svih kategorija stanovništva kroz službe opšte medicine, pedijatrije, ginekologije i stomatologije, uz pružanje hitne medicinske pomoći i odgovarajuće laboratorijske dijagnostike. U većim opštinama sa preko 20.000 stanovnika i udaljenim više od 20 km od opšte bolnice ili sa preko 15.000 stanovnika i udaljenim više od 50 km od opšte bolnice, domovi zdravlja mogu pružati usluge i drugih specijalnosti (interna medicina, pneumoftiziologija, oftalmologija, ORL, psihijatrija, dermatovenerologija, fizikalna medicina). Zakonom i podzakonskim aktima je omogućeno da pojedini domovi zdravlja u pojedinim udaljenim područjima mogu imati stacionarne kapacitete i tzv. vanbolničko porodilište. U pogledu medicinskog kadra, prema podacima IZJZS Batut samo 21,46% lekara u domovima zdravlja ima ili je započelo specijalizaciju.²¹ Zbog toga je, uz ograničavajuće populacione normative, specijalistički pregled nedostupan u lokalnom domu zdravlja za značajan deo građana. Usled nedostajućeg specijalističkog kadra, posebno za gore navedene specijalnosti, broj dostupnih punktova za pružanje ove vrste pregleda je na 50% u odnosu na potreban broj. Dalji problemi u pružanju potrebne zdravstvene zaštite na primarnom nivou zabeleženi su i u delokrugu rada doma zdravlja koji se odnosi na usluge kućnog lečenja i polivalentne patronažne službe, uglavnom zbog nedostajućih ljudskih resursa i neadekvatne organizacije. U cilju sagledavanja postojećih kapaciteta ustanova primarne zdravstvene zaštite, uočeni su nedovoljno iskorišćeni specijalistički kapaciteti kao, na primer, u slučaju zavoda za zdravstvenu zaštitu studenata. Mreža bolničkih ustanova u Srbiji raspolaže sa 5,5 postelja na 1.000 stanovnika (38.561) što je blizu proseka

20 Liste čekanja – dnevni presek, RFZO, dostupno na: <https://rfzo.rs/index.php/osiguranalica/listecekanja/lc-dnevni-presek>

21 Izveštaj o broju zaposlenih u ustanovama iz Plana mreže zdravstvenih ustanova u Republici Srbiji, Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“, dostupno na: <http://www.batut.org.rs/index.php?content=66>

bolnica zemalja EU. Međutim, neophodno je sagledati iskorišćenost navedenih kapaciteta. Sa prosečnih 6,6 dana ležanja u bolnici Srbija je iznad evropskog proseka (6,1)²². Prosečan obrt pacijenata po jednom bolničkom krevetu u pogledu akutnog lečenja je daleko od proseka zemalja OECD (29,3 naspram 41)²³. Prosečna zauzetost tzv. akutnih postelja je 63,8% u odnosu na EU prosek od 77%, govorи o značajnoj neiskorišćenosti bolničkih kapaciteta ili njihovoj predimenzioniranosti u pojedinim sredinama.²⁴

Kadar - Broj lekara u Srbiji (298,2 na 100.000) je ispod EU proseka (376 na 100.000) sa nepovoljnom starosnom strukturom i najvećim brojem lekara u životnoj dobi od 55 do 64 godine. U odnosu na EU prosek (oko 800 na 100.000) Srbija ima daleko manji broj medicinskih sestara i tehničara (616,5 na 100.000) sa tendencijom daljeg uvećavanja deficit-a ovog kadra.²⁵

Medicinska oprema - uzimajući u razmatranje samo radiološku dijagnostičku opremu poput CT (skenera) i magnetne rezonance, oko 40% ove opreme u zdravstvenim ustanovama iz Plana mreže je starije od 10 godina, a samo 29% je starosti do 5 godina. U odnosu na zlatni standard prema COCIR²⁶ koji propisuje da najmanje 60% medicinske opreme mora biti starosti do 5 godina, potreba za intenzivnim planskim ulaganjem je više nego očigledna.

Infrastruktura - na osnovu istraživanja izvedenog tokom izrade Masterplana, 85% zdravstvenih ustanova iz Plana mreže nalazi se u objektima izgrađenim pre više od 40 godina. Takođe, isto ispitivanje je pokazalo da 42% od ukupnog broja zdravstvenih ustanova zahteva hitnu ili skorašnju intervenciju u objektima, instalacijama, fasadi, energetskoj efikasnosti, tehničkoj opremi, protivpožarnoj zaštiti ili dodatnim kapacitetima za parkiranje.

22 OECD data, dostupno na: <https://data.oecd.org/healthcare/length-of-hospital-stay.htm>

23 Taub Center Staff, The State of the Acute Care Hospitalization System in Israel, 2019, dostupno na: <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2020/12/thestateoftheacutehospitalizationsystemeng11.pdf>

24 Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_co_bedoc/default/table?lang=en

25 Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Healthcare_personnel_statistics_-_nursing_and_caring_professionals

26 Coordination Committee of the Radiological, Electromedical and Healthcare IT Industry (COCIR), dostupno na: https://www.cocir.org/uploads/media/16052_COAGE_PROFILE_web_01.pdf

Struktura Masterplana²⁷

U skladu sa iznetom vizijom optimalnog Plana mreže zdravstvenih ustanova, uz primenu međunarodnih standarda i prakse, Masterplan je definisao kao osnovne ciljeve: približavanje mesta pružanja zdravstvenih usluga građanima na nivou primarne zdravstvene zaštite, zatim povećanje efikasnosti zdravstvenih ustanova i poboljšanje kvaliteta zdravstvenih usluga uz održivost zdravstvenog sistema. Kao ključni mehanizmi za sprovođenje procesa optimizacije u predlogu Masterplana su definisani:

Regionalizacija - veliki broj pravnih entiteta koji čine mrežu javnih zdravstvenih ustanova, umnogome otežava kontrolu upravljačkih funkcija, zaštitu osnivačkih prava, kontrolu kvaliteta, dostupnosti i efikasnosti pružanja zdravstvene zaštite od strane osnivača. Zbog toga je u Masterplanu predložena regionalizacija kao jedan od mogućih mehanizama za optimalnije upravljanje, praćenje, analizu i nadzor nad radom javnih zdravstvenih ustanova. Iako je Zakonom o regionalnom razvoju (član 5) određeno pet regiona u cilju podsticanja regionalnog razvoja, geografske i aktuelne epidemiološke specifičnosti nalažu definisanje nešto izmenjenog koncepta regionalizacije (Tabela 1). Regionalizacija bi omogućila stvaranje regionalnih celina domova zdravlja i bolnica, javnog zdravlja, hitne medicinske pomoći, transfuziologije, hroničnih plućnih oboljenja, hroničnih psihiatrijskih oboljenja, dugotrajnog lečenja, rehabilitacije, apotekarske delatnosti, čime bi se obezbedilo da najmanje 80% zdravstvenih usluga građanima bude dostupno za manje od 60 minuta.

Tabela 1: Predloženi regioni u procesu optimizacije Plana mreže

Br.	Naziv regiona	Sedište regiona	Struktura regiona/ administrativne jedinice
1.	Beogradski region	Beograd	Grad Beograd (Barajevo, Čukarica, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Novi Beograd, Obrenovac, Palilula, Rakovica, Savski Venac, Sopot, Stari Grad, Surčin, Voždovac, Vračar, Zemun, Zvezdara)
2.	Region AP Vojvodine	Novi Sad	Zapadnobanatski, Južnobanatski, Južnobački, Severnobanatski, Severnobački, Srednjobanatski i Sremski okrug
3.	Region Zapadne Srbije	Užice	Zlatiborski, Kolubarski i Mačvanski okrug
4.	Region Šumadije i Centralne Srbije	Kragujevac	Moravički, Pomoravski, Rasinski, Raški i Šumadijski okrug
5.	Region Istočne Srbije	Zaječar	Podunavski, Borski, Braničevski i Zaječarski okrug
6.	Region Južne Srbije	Niš	Nišavski, Pirotski, Pčinjski, Toplički i Jablanički okrug,
7.	Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija		Kosovski, Pećki, Prizrenski, Kosovsko-mitrovički i Kosovska-pomoravski upravni okrug

Izvor: optimizacijazdravstva.rs

²⁷ Nacrt Plana optimizacije mreže ustanova zdravstvene zaštite i Nacrt Strategije optimizacije mreže ustanova zdravstvene zaštite i smernice za izradu Plana razvoja zdravstvene zaštite do 2035. godine, Drugi projekat razvoja zdravstva Srbije, Ministarstvo zdravlja, dostupno na: <https://optimizacijazdravstva.rs/plan-optimizacije>

Mapiranje i kategorizacija zdravstvenih ustanova - zdravstveni sistem Srbije ne koristi jedinstvenu terminologiju, usklađenu sa savremenim međunarodnim standardima. Radi standardizacije, lakšeg poređenja i analize rada, u Masterplanu su zdravstvene ustanove iz Plana mreže strukturisane prema Međunarodnoj klasifikaciji za zdravstvene račune²⁸na sledeći način:

1. Akutna zdravstvena zaštita

• PRIMARNA ZDRAVSTVENA ZAŠTITA:

- Dom zdravlja
- Patronažna služba
- Kućno lečenje
- Dijagnostika
- Dentalna medicina
- Stacionarno lečenje
- Zavodi (ZZ radnika, studenata, dentalna medicina, gerijatrija i palijativa, kožne i plućne bolesti)

• SEKUNDARNA ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

- Lokalne (opšte) bolnice (1. kategorija)
- Okružne (opšte) bolnice (2. kategorija)

• TERCIJARNA ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

- Regionalne bolnice (3. kategorija)
- Centralna republička (nacionalna) bolnica (4. kategorija)
- Ostale zdravstvene ustanove tercijarne zdravstvene zaštite

2. Produceno lečenje

- Specijalne bolnice za rehabilitaciju
- Specijalne bolnice za lečenje tuberkuloze, plućnih bolesti ili drugih hroničnih oboljenja
- Specijalne bolnice za produženo lečenje i palijativnu negu

3. Dugotrajno (hronično) lečenje

- Specijalne bolnice za psihijatriju
- Specijalne bolnice za dugotrajno lečenje

4. Hitna pomoć

- Prehospitalna hitna medicinska pomoć
- Hitna medicinska pomoć u okviru bolničke delatnosti

5. Apoteke

28 International Classification for Health Accounts (ICHA), 2011

6. Zavodi

- Zavodi za javno zdravlje
- Zavodi za transfuziju
- Ostali zavodi

7. Ostale zdravstvene ustanove

- Dijalizni centri
- Neonatološki centri i porodilišta
- Vojnomedicinske ustanove
- Laboratorijska dijagnostika

8. Privatne zdravstvene ustanove

Funkcionalna integracija zdravstvenih ustanova - zakon o zdravstvenoj zaštiti (član 26.) propisuje poštovanje načela efikasnosti, odnosno organizovanje zdravstvene zaštite tako da se omogući postizanje najboljih mogućih rezultata u odnosu na raspoloživa finansijska sredstva, odnosno postizanje najvišeg nivoa zdravstvene zaštite uz najniži utrošak sredstava. Zbog toga je u Masterplanu kao jedna od mera za promenu predložena funkcionalna integracija koja podrazumeva ugovorni odnos između dve ili više zasebnih zdravstvenih ustanova u cilju razmene određene vrste usluga, ljudskih resursa, prostora, opreme i lekova, kao i organizovanja zajedničkih službi u cilju efikasnijeg rada. Funkcionalna integracija može biti horizontalna, kada obuhvata zdravstvene ustanove istog nivoa zdravstvene zaštite i vertikalna, u slučaju ugovorne saradnje ustanova na različitim nivoima.

Institucionalna integracija zdravstvenih ustanova - podrazumeva spajanje dve ili više zdravstvenih ustanova u jedno pravno lice. Obrnuto od procesa razdvajanja domova zdravlja i bolnica iz celine zdravstvenog centra koji je sproveden od 2007. godine sa brojnim teškoćama i izostankom očekivanih rezultata. Horizontalna institucionalna integracija usmereno je na one ustanove čije samostalno postojanje nije opravdano usled demografskih promena, finansijske neodrživosti ili nemogućnosti organizovanja zakonom propisanog pružanja zdravstvene zaštite. Ona nužno ne znači smanjenje kapaciteta u pogledu kadra, opreme i prostora, niti gašenje ustanova kao organizacione jedinice. Očekivana promena podrazumeva koncentraciju kadrovskih i materijalnih resursa i veću fleksibilnost u podeli radnog vremena i formiranje specijalizovanih organizacionih celina za pružanje određene vrste usluga. U slučaju vertikalne institucionalne integracije dolazi do spajanja zdravstvenih ustanova pre svega primarnog i sekundarnog nivoa zdravstvene zaštite u jedno pravno lice. Pored pomenute

koncentracije ljudskih i materijalnih resursa, ovo rešenje je racionalno, posebno za postojeće ustanove koje su već blisko povezane i kojima to omogućava bolju organizaciju posla.

Institucionalna migracija specijalizovanog kadra - značajna disproporcija u dostupnosti konsultativnih -specijalističkih usluga u odnosu na mesto stanaovanja, nalaže efikasnije i racionalnije iskorišćenje postojećeg specijalističkog kadra u javnim zdravstvenim ustanovama Srbije. Masterplan, pored dugoročnog predloga za značajno uvećanje ovog profila zdravstvenih radnika, predlaže i koncentraciju lekara specijalista u okviru okružnih i regionalnih zdravstvenih centara. Migracija podrazumeva plansko usmeravanje lekara specijalista u odgovarajuće ustanove višeg nivoa zdravstvene zaštite u smislu ugovora o radnom odnosu. Prepostavka je da bi koncentracija specijalističkog kadra imala dvostruku korist. S jedne strane, bilo bi olakšano organizovanje pružanja specijalističkih usluga u domovima zdravlja kroz upućivanje nedostajućih specijalista, a sa druge strane, to bi omogućilo formiranje tzv. specijalističkih centara izuzetnosti u kojima bi se obezbedio daleko veći obim rada i postigli bolji ishodi u lečenju pacijenata (Grafikon 2).

Grafikon 2: Smernice za optimizaciju ustanova primarne zdravstvene zaštite



Izvor: optimizacijazdravstva.rs

Formiranje centara izuzetnosti - centar izuzetnosti podrazumeva specijalističke kapacitete u zdravstvenoj ustanovi koji su u okviru zdravstvenog sistema prepoznati i organizovani da pružaju najstručniji i najviši nivo zdravstvene zaštite u odgovarajućoj oblasti medicine. Formiranje centara izuzetnosti, predloženo Masterplanom, trebalo bi da omogući jednaku dostupnost pojedinih zdravstvenih usluga svim građanima bez obzira na mesto stanovanja, kao i ujednačenost u kvalitetu i bezbednosti pruženih usluga. Mali obimi rada (volumeni) te deficit tehničke opremljenosti, znanja i veština danas rezultiraju različitim ishodima za ista ili slična stanja, odnosno patološke entite koji se dijagnostikuju i leče kod građana Srbije. Uvodeći međunarodne standarde u pogledu minimalnog obima rada (npr. minimalan broj operacija za ugradnju endoproteze kuka ili kateterizacije koronarnih krvnih sudova), kontinuiranog usavršavanja i usvajanja novih tehnologija i pristupa, minimalnog broja specijalističkog kadra, kao i tehničke opremljenosti, očekuje se poboljšanje zdravstvenih ishoda u pružanju zdravstvene zaštite u ustanovama iz Plana mreže. Centri izuzetnosti, kao rezultati njihovog rada u smislu ishoda lečenja i efikasnosti, moraju biti svima dostupni. Navodimo iz Masterplana primer kategorizacije porodilišta u bolničkim ustanovama, predložene spram broja porođaja i raspoloživosti specijalizovanog kadra i opreme, a u cilju unapređenja perinatološke zdravstvene zaštite i poboljšanja ishoda (Tabela 2).

Tabela 2: Smernice za optimizaciju ustanova perinatološke zdravstvene zaštite

Kategorizacija porodilišta	
PZZ - Vanbolnička porodilišta (DZ)	Nebezbedna su, potrebno ih je ukinuti
SZZ	2A (<350 porođaja)
	2B (350 – 1.000)
	2V (1.000 – 1.750)
	2V+ (>1.750)
TZZ	3A – visoko rizične trudnoće
	3B – neonatalna intenzivna terapija
	3V – perinatalni centri

5 perinatoloških centara najvišeg ranga nastala horizontalnom funkcionalnom integracijom:

1. Klinika za ginekologiju i akušerstvo UKC Vojvodine + Institut za zdravstvenu zaštitu dece i omladine Vojvodine
2. GAK „Narodni Front“ + Institut za majku i dete
3. Institut za neonatologiju + UDK „Tiršova“
4. UKC Kragujevac
5. UKC Niš

Izvor: optimizacijazdravstva.rs

Tabela 3: Smernice za optimizaciju bolničke zdravstvene zaštite

Kategorije akutnih bolnica	Broj postelja na 1000	Prosečna zauzetošć postelja	Prosečna dužina lečenja (dani)	Prosečan obrt postelja	DSG	Delatnosti
1. Kategorija – Lokalna (opština) bolnica	<3,5	70% (77%)	<5,5 (5,0)	35 (41)	1,0 – 1,65	interna medicina, ginekologija i akušerstvo, pedijatrija i hirurgija (koja obavlja i jednostavnu traumatologiju) i sa službama za anestezilogiju, osnovnu radiološku dijagnostiku, osnovnu kliničko-biohemsku i hematološku dijagnostiku, patologiju i patohistologiju, kao i prijem, trijaz i zbrinjavanje urgentnih stanja
2. Kategorija – Okružna (opština) bolnica	<3,5	70% (77%)	<5,5 (5,0)	35 (41)	1,15 – 1,80	sve delatnosti 1. kategorije + onkologija (hemoterapija), neurologija, psihijatrija, infektiologija, dermatovenerologija, urologija, otorinolaringologija, oftalmologija, fizikalna medicina, anestezologija, dijagnoščka i intervrena radiologija, kliničko-biohemjska i hematološka dijagnostika, patologija i patohistologija, transfuziologija, te prijem, trijaz i zbrinjavanje urgentnih stanja
3. Kategorija – Regionalna bolnica	<3,5 C33 <0,85 T33	70% (77%)	< 6,5 (6,0)	35 (41)	1,2 – 4,5	sve delatnosti 2. kategorije bolnica i najmanje 70% delatnosti 3. kategorije (vaskularna, abdominalna, kardiotokralna, plastična i rekonstruktivna hirurgija; dečja hirurgija, neurohirurgija, ortopeda) sa traumatologijom; urologija, otorinolaringologija, oftalmologija, anestezologija sa intenzivnom medicinom, endokrinologija, kardiologija, gastroenterologija, hematoematologija, alergologija-samo polikliničko lečenje, nefrologija, pulmologija, infektiologija, dermatovenerologija, fizikalna medicina i rehabilitacija, reumatologija, onkologija i hemoterapija, neurologija, psihijatrija sa dečjom psihijatrijom, te službe za dijagnostiku i intervrentnu radiologiju, kliničko-biohemjsku i hematološku dijagnostiku, citologiju, patologiju i sudsak medicinu, transfuziologiju, te prijem, trijaz i zbrinjavanje urgentnih stanja)
4a. Kategorija – Pokrajinska bolnica	<0,85	70% (77%)	< 6,5 (6,0)	35 (41)	2,0 – 4,5	najviši nivo zdravstvene zaštite, najveći stepen komplikovanosti slučajeva i sofisticiranosti kadra i medicinske opreme
4. Kategorija – Republička bolnica	<0,85	70% (77%)	< 6,5 (6,0)	35 (41)	2,0 – 4,5	4a može da upućuje u 4, a pacijenti koji ne mogu da se zbrinu u ustanovi najvišeg ranga se upućuju na lečenje u inostranstvo

Izvor: optimizacijazdravstva.rs

Kategorizacija akutnih bolnica – naslanjajući se na prethodno iznesene argumente o značaju obima rada bolnica u pojedinim oblastima, a u cilju obezbeđivanja bezbedne i najkvalitetnike zdravstvene zaštite, Masterplan predlaže podelu akutnih bolnica na četiri kategorije (Tabela 3).

Planiranje i upravljanje kadrovima - planiranje ljudskih resursa u javnom zdravstvenom sistemu, regulisano Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Kadrovskim planom i drugim propisima, u velikoj meri je nefleksibilno i nefunkcionalno. Takav način planiranja nije utemeljen na stvarnim epidemiološkim i demografskim potrebama ili utvrđenoj opterećenosti zaposlenih i broju planiranih usluga, već se bazira na popisom utvrđenom broju stanovnika i broju postelja. Zbog toga Kadrovski plan, koji reguliše zapošljavanje u ustanovama iz Plana mreže, ne prepoznaje stvarne potrebe za kadrom. Posledice toga su neravnomerna raspoređenost zdravstvenih radnika (koncentracija u velikim centrima), deficit lekara i medicinskih sestara, neadekvatna struktura nemedicinskih radnika (deficit IT stručnjaka, spremaćica i vozača, višak administracije), neusklađenost postojećih normativa sa Kadrovskim planom (često je normativ za broj lekara viši u odnosu na Kadrovski plan). Masterplan je kroz različite oblike integracija planirao racionalizaciju nemedicinskog kadra putem formiranja zajedničkih nemedicinskih službi (koji danas čini 21% od ukupnog broja zaposlenih u zdravstvu). Dugoročno je planirana suštinska promena ugovaranja i finansiranja zdravstvene zaštite koja bi se dominantno oslanjala na modele plaćanja po učinku i podrazumevala uvođenje programa sa postavljenim ciljevima koje podržavaju programski budžeti. Time bi se obezbedila autonomija zdravstvenih ustanova u planiranju i upravljanju kadrovima bez uticaja države, a u skladu sa praksama najrazvijenijih zdravstvenih sistema.

Standardi i planiranje ulaganja u medicinsku opremu - pored ustanovljene zastarelosti većeg dela medicinske opreme, Masterplanom su, u skladu sa međunarodnim standardima (Svetska zdravstvena organizacija, Globalna agencija za medicinska sredstva, Institut za hitnu pomoć), definisane liste osnovne medicinske opreme i opreme za unapređenje kliničke prakse. Predložena metodologija planiranja medicinske opreme je bazirana na kriterijumima blizine - dostupnosti za građane, uticaju na smrtnost i obolevanje, pokrivenost populacije, obučenim profesionalcima i vremenu korišćenja opreme. Posebno je naglašena potreba da se na srednjoročnom i dugoročnom planu uvažava već pomenuti COCIR „zlatni standard”.

Standardi i planiranje ulaganja u infrastrukturu - analizom standardizovanih parametara kao što su godina izgradnje objekta, status instalacionih sistema, funkcionalnost prostora, kapacitet zgrada u odnosu na obim uzdravstvenih usluga, energetska efikasnost, Masterplanom je definisan status i kategorizacija zdravstvenih ustanova (pet kategorija u odnosu na hitnost za potrebom ulaganja). Time je predložena prioritizacija za potrebe investicionog planiranja u periodu do 2035. godine. Pored toga, date su i smernice za izradu nacionalnih standarda za projektovanje, adaptaciju i izgradnju budućih objekata zdravstvenih ustanova i to na osnovu međunarodnih standarda (Zdravstveno tehnički memorandum Velike Britanije, Italijanski zakon o zdravstvenoj zaštiti, Međunarodni pravilnik o izgradnji, Uputstva i standardi Američke zdravstvene asocijације i dr.)

Mape podataka od značaja za zdravstvenu zaštitu - tokom izrade Masterplana, kreiran je veliki broj mapa korišćenjem Geografskog informacionog sistema otvorenog koda (QGIS), uključujući i prikaze pomoću registara prostornih jedinica Republičkog geodetskog zavoda. Detaljne mape omogućavaju preglednost i laku dostupnost podataka kao što su socio-ekonomski, demografski, saobraćajni, epidemiološki podaci, zatim podaci o strukturi, organizaciji, obimu i sadržaju usluga zdravstvenih ustanova iz Plana mreže. S obzirom da su mape dinamičkog karaktera, one mogu pružati ažurirane aktuelne podatke od koristi za građane, državnu upravu, analitičare i druge zainteresovane strane i podrazumevaju i posebnu posvećenost i kapacitete za njihovo održavanje od strane države.

Smernice za izradu Plana razvoja zdravstvene zaštite do 2035. godine - prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, Plan razvoja zdravstvene zaštite predstavlja krovni dokument javne zdravstvene politike u dugoročnom periodu koji donosi Vlada Republike Srbije. S obzirom na potrebu optimizacije mreže zdravstvenih ustanova, sastavni deo ovog strateškog dokumenta bi trebalo da budu i smernice date u okviru Masterplana. One su podeljene u predloge konkretnih mera za približavanje mesta pružanja usluga pacijentima na nivou primarne zdravstvene zaštite, povećanje efikasnosti zdravstvenih ustanova na svim nivoima zdravstvene zaštite i poboljšanje kvaliteta zdravstvenih usluga. Predlog promena definisa-

nih Masterplanom je planiran u tri vremenska perioda: kratkoročni 1-3 godine, srednjoročni 4-7 godina i dugoročni period 8-15 godina i kao konačni cilj ima uspostavljanje jedne manje, operativnije i fleksibilnije mreže (Tabela 4).

Tabela 4: Predlog broja zdravstvenih ustanova kroz proces optimizacije

Region	Broj ZU 2020	Kratkoročno-srednjoročni period	Dugoročni period
AP Vojvodina	93	57	22
Beograd	57	46	46
Zapadna Srbija	26	22	11
Šumadija i centralna Srbija	55	36	14
Istočna Srbija	31	24	9
Južna Srbija	51	36	15
УКУПНО	313	221	117
DZ	121	112	20
Zavodi (PZZ)	16	9	9
OB	10	1	0
ZC	31	40	29
SB	33	12	12
ZU TZZ	32	27	27
Zavodi (više nivoa)	34	14	14
Apoteke	36	6	6

Izvor: optimizacijazdravstva.rs

Zaključak

Predlog Plana optimizacije mreže zdravstvenih ustanova - Masterplan predstavlja krupan izazov za donosioce odluka, ne samo u okviru sistema zdravstvene zaštite. Za donošenje ovakvog dokumenta od dalekosežne važnosti za sve građane Republike, neophodna je prethodna sadržajna javna debata, potkrepljena argumentima svih zainteresovanih strana, postizanje najšire saglasnosti i snažna politička volja. Predlog Masterplana bi trebalo posmatrati kao jedinstvenu šansu da se na temelju urađenih analiza i predloga smernica, posle više decenija dođe do konkretnog planskog dokumenta koji se odnosi na celokupan razvoj sistema zdravstvene zaštite u budućnosti. Masterplan pri tome predstavlja samo jednu od nekoliko trasa reformi koje je potrebno definisati u okviru krovne strategije, Plana razvoja zdravstvene zaštite do 2035. godine. Očekivani efekti optimizacije nisu mogući bez istovremene reforme finansiranja zdravstvene zaštite, promene koncepta primarne zdravstvene zaštite, uključivanja privatnog sektora u sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja, redefinisanja sistema plata i nagradivanja za radnu uspešnost i zaokruživanja bazičnog informacionog sistema u zdravstvu. Uporedna iskustva sprovodenja optimizacije mreže javnih ustanova u drugim zemljama govore o poslovičnom otporu sistema prema promenama i različitim ishodima, od uspešnih do potpune ignoracije dokumenta sa praksom ad hoc mera ili stihijskog reagovanja u krizama i katastrofama.

Analiza efekata pojedinih članova Zakona o socijalnoj zaštiti na građane i građanke u stanju socijalne potrebe

TIM 42



Zakon o socijalnoj zaštiti, koji je na snazi već deset godina, trebao je da posluži kao osnova za stvaranje sistema koji će pružati pomoći i osnaživati pojedince i porodice za samostalan i produktivan život u društvu, sprečiti nastajanje i otkloniti posledice socijalne isključenosti.

Zakon o socijalnoj zaštiti je krovni zakon koji uređuje oblast socijalne zaštite i predstavlja sistemski propis koji se odnosi na veliki broj građana i građanki, naročito značajan za pripadnike različitih osetljivih društvenih grupa. Zbog toga je posebno važno da rešenja predviđena zakonom urede sistem socijalne zaštite na celovit način i u skladu sa ciljevima socijalne zaštite, kao i da uspostave procedure koje su prilagođene korisnicima i njihovim potrebama.

Ustav Republike Srbije garantuje građanima i porodicama, kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, pravo na socijalnu zaštitu čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva.

Svaki pojedinac treba da bude zaštićen od oskudice i da uživa minimum prava neophodnih za opstanak. Sistem socijalne zaštite neodvojiv je od fenomena siromaštva i od prevencije posledica koje oskudica za sobom povlači. Iako socijalnom zaštitom nije moguće iskoreniti uzroke i sam fenomen siromaštva, njome je moguće ublažiti njegove posledice i dalje ponavljanje i širenje, pa države imaju obavezu da mehanizmima socijalne zaštite pomognu licima kojima je socijalna pomoć neophodna.

Međutim, tokom višegodišnjeg rada sa ranjivim kategorijama društva i korisnicima usluga socijalne zaštite kroz pružanje pravne pomoći i/ili informisanje i savetovanje, nevladine organizacije Tim 42 i Praxis uočile su brojne manjkavosti, kako kada je reč o pojedinim zakonskim rešenjima tako i kada je reč o implementaciji.

Pojedine odredbe Zakona su necelishodne, nesvrshodne, kose se sa načelima socijalne zaštite, ali i sprečavaju i ograničavaju potencijalne korisnike da zadovolje svoje potrebe za dodatnom podrškom.

Imajući u vidu proglašene ciljeve socijalne zaštite i analizu efekata koje pojedina rešenja aktuelnog Zakona o socijalnoj zaštiti proizvode u praksi, nevladine organizacije Tim42 i Praxis, uz podršku mnogobrojnih predstavnika civilnog sektora u Srbiji, podnele su inicijativu za izmenu sledećih odredbi Zakona o socijalnoj zaštiti:

Član 81 (*Korisnici novčane socijalne pomoći*) koji određuje ko može biti korisnik novčane socijalne pomoći, u primeni dovodi do toga da lica koja ne poseduju lična dokumenta ne mogu ostvariti pravo na novčanu socijalnu pomoć bez obzira na stepen njihove materijalne i socijalne ugroženosti i na taj način pojedincima i porodicama koji pripadaju grupi tzv. pravno nevidljivih lica potpuno uskraćuje ostvarivanje ovog prava. U istraživanju „Lica u riziku od apatriđije u Srbiji“ navodi se da na uzorku od 1.807 domaćinstava u kojima živi ukupno 9.218 lica - 253 osobe nisu upisane u MKR, 275 onih koji nemaju potvrđeno državljanstvo Republike Srbije, 1.032 osobe bez lične karte i 2.027 onih građana koji nemaju prijavljeno prebivalište/boravište. U odnosu na ukupni broj osoba u domaćinstvima iz uzorka (9.218), 2,9% ispitanika spada u grupu lica u riziku od apatriđije. Ekstrapolacijom procenata dobijenih na reprezentativnom uzorku na procenjenu populaciju nastanjenu u neformalnim naseljima (56.276 osoba) dobijamo 1.576 lica u riziku od apatriđije samo unutar ove zajednice (populacija Roma, Aškalija i Egipćana)¹.

Član 82 stav 1 tačka 1. (*Opšti uslovi za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć*) prilikom propisivanja uslova uspostavlja koncept imovinskog cenzusa za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, a njegova primena dovodi u neravnopravan položaj pojedince u zavisnosti od mogućnosti ekonomskog iskorišćavanja nepokretnosti koju poseduju u površini preko 0,5 hektara, odnosno mogućnosti prihodovanja od iste. Ovako postavljen koncept imovinskog cenzusa kod ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć dovodi do toga da pojedinci koji poseduju zemljište veće od 0,5 ha, ali ne mogu da ga ekonomski iskoriste, nemaju mogućnosti da dobiju novčanu socijalnu pomoć iako nemaju nikakvu stvarnu korist od tog zemljišta. Naime, primena ovakvog rešenja u praksi dovodi do toga da se jednako tretiraju pojedinci koji poseduju nepokretnosti

¹ <https://www.unhcr.org/rs/wp-content/uploads/sites/40/2021/04/01-Lica-u-riziku-od-apatriđije-u-Srbiji-CeSid-UNHCR-2020-SRB.pdf>

iznad propisanog minimuma bez obzira gde se odnosna nepokretnost nalazi, koja je njena tržišna vrednost, odnosno kakve su odlike nepokretnosti u pogledu pristupačnosti, infrastrukture, obradivosti, kao i druga svojstva u pogledu eksploatacije i ostvarivanja realnih prihoda od iste.

Član 84 (*Ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć korisnika koji ima pravo na izdržavanje*) koji predviđa obavezu podnošenja tužbe za izdržavanje protiv srodnika koji su prema Porodičnom zakonu dužni da izdržavaju podnosioca zahteva, zbog negativnih efekata koje u praksi proizvodi, potrebno je izostaviti, odnosno brisati. Primenom spornog člana bespotrebno se opterećuju sudovi, narušavaju se dobri porodični odnosi i podnosiocima zahteva nameće se teret koji je nesrazmeran u odnosu na eventualno rasterećenje države koje bi se moglo postići primenom ovog člana. Stopa apsolutnog siromaštva je u 2019. godini iznosila 7%, što znači da okvirno 480 hiljada lica nije bilo u stanju da zadovolji osnovne životne potrebe. Takođe, 1.6 miliona lica je bilo u riziku od siromaštva². Striktna primena ovog člana Zakona dovela bi do toga da se u sudovima u Srbiji podnese stotina hiljada tužbi protiv srodnika, a sve u cilju ostvarivanja prava na socijalnu pomoć.

Kako je istraživanje organizacije Praxis pokazalo još pre deset godina, „korisnici novčane socijalne pomoći lošeg materijalnog stanja, u najvećem broju slučajeva nedovoljno obrazovani i neobavešteni, često nepismeni, a iz centara za socijalni rad najčešće ne dobijaju jasne i potpune informacije o tome šta podnošenje tužbe zapravo znači i kakve posledice može proizvesti. Kao neuke stranke, korisnici novčane socijalne pomoći nisu u mogućnosti da sami sastave tužbu i podnesu je sudu bez stručne pravne pomoći. Iako neke opštinske uprave imaju službu za besplatnu pravnu pomoć, to je i dalje nedovoljno da bi se pomoglo svima kojima je besplatna pravna pomoć neophodna kako bi mogli da podnesu zahtev za novčanu socijalnu pomoć uz ispunjenje uslova za podnošenje tužbe za izdržavanje“³.

Član 85 stav 3 (*Pravo na uvećanu i vremenski ograničenu novčanu socijalnu pomoć*) uspostavlja vremensko ograničenje predviđajući da pojedincu koji je sposoban za rad, odnosno porodici u kojoj je većina članova sposobna za rad, pripada novčana socijalna pomoć u trajanju do devet meseci u toku kalendarske godine. Zbog negativnih efekata koje prekid pružanja materijalne podrške najčešće ima na pojedince i porodice bez sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba, smatramo da bi pomenuto vremensko ograničenje trebalo ukinuti. Prekid u

2 http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/10/Ocena_kretanja_siromastva_LAT.pdf

3 <http://praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/social-economic-rights/social-welfare/item/362-problemi-u-pristupu-socijalnoj-za%C5%A1titu-u-vezi-sa-primenom-%C4%8Dlana-84-zakona-o-socijalnoj-za%C5%A1titu>

pružanju novčane socijalne pomoći pojedincu ostavlja u riziku od zapadanja u dublje siromaštvu i utiče na veću prisutnost neformalnog rada ili „rada na crno“ jer ovakav rad, prema iskustvima organizacija koje rade sa korisnicima socijalne zaštite, u najvećem broju slučaja nije regulisan ugovorom. Time se lice za koje je utvrđeno da je socijalno ugroženo u „ograničenom vremenskom periodu“ nalazi u riziku i da bude radno eksplorativano.

U članu 95 (Pokretanje postupka) potrebno je dodati stav koji propisuje obavezu ustanove socijalne zaštite da po službenoj dužnosti izvrši uvid, pribavi i obradi podatke iz dostupnih evidencija, odnosno registara koje u skladu sa posebnim propisima vode državni organi, organi teritorijalne autonomije, jedinica lokalne samouprave i imaoči javnih ovlašćenja. Uprkos pojednostavljenoj upravnoj proceduri koja je uvedena Zakonom o opštem upravnom postupku 2016. godine, a koja predviđa obavezu razmene podataka između upravnih organa, u praksi se dešava da se odredbe navedenog zakona ne primenjuju dosledno i u potpunosti i da stranke same prikupljaju dokumentaciju neophodnu za vođenje postupka zbog čega je potrebno predvideti prvenstvenu obavezu centra za socijalni rad da po službenoj dužnosti utvrđuje činjenice i prikuplja dokaze. Pojednostavljena procedura i ušteda vremena prilikom prikupljanja dokumenata doprinosi efikasnosti postupka ostvarivanja socijalne zaštite, a to je posebno važno u slučajevima kada je socijalna pomoć korisniku ili korisnicu urgentna.

U članu 99 (Nadležnost) potrebno je dodati stav koji predviđa uspostavljanje mesne nadležnosti centra za socijalni rad za odlučivanje po zahtevu za utvrđivanje prava na novčanu socijalnu pomoć u situaciji kada je podnositelj zahteva lice bez ličnih dokumenata, odnosno koji predviđa nadležnost centra za socijalni rad koji je osnovan za teritoriju na kojoj podnositelj zahteva ima uobičajeno boravište ili na čijoj teritoriji se zatekao. Obrazloženje ovog predloga dato je prilikom obrazlaganja predloga za izmenu člana 81.

Član 102 (Nalaz i mišljenje centra za socijalni rad) koji uređuje način na koji se utvrđuje mogućnost propuštene zarade, neophodno je preciznije urediti kako bi se sprečilo proizvoljno postupanje centara za socijalni rad u praksi i kako bi se predupredilo da pojedinim licima bude uskraćeno pravo na novčanu socijalnu pomoć zbog nerealno utvrđenog iznosa propuštene zarade. Proizvoljnim i paušalnim procenama, a koje su uočene u praksi postupanja centara za socijalni rad, moglo bi se unapred reći da bilo koje radno sposobno lice može na isti način ostvariti određeni mesečni prihod i tako im unapred onemogućiti pravo na novčanu socijalnu pomoć.

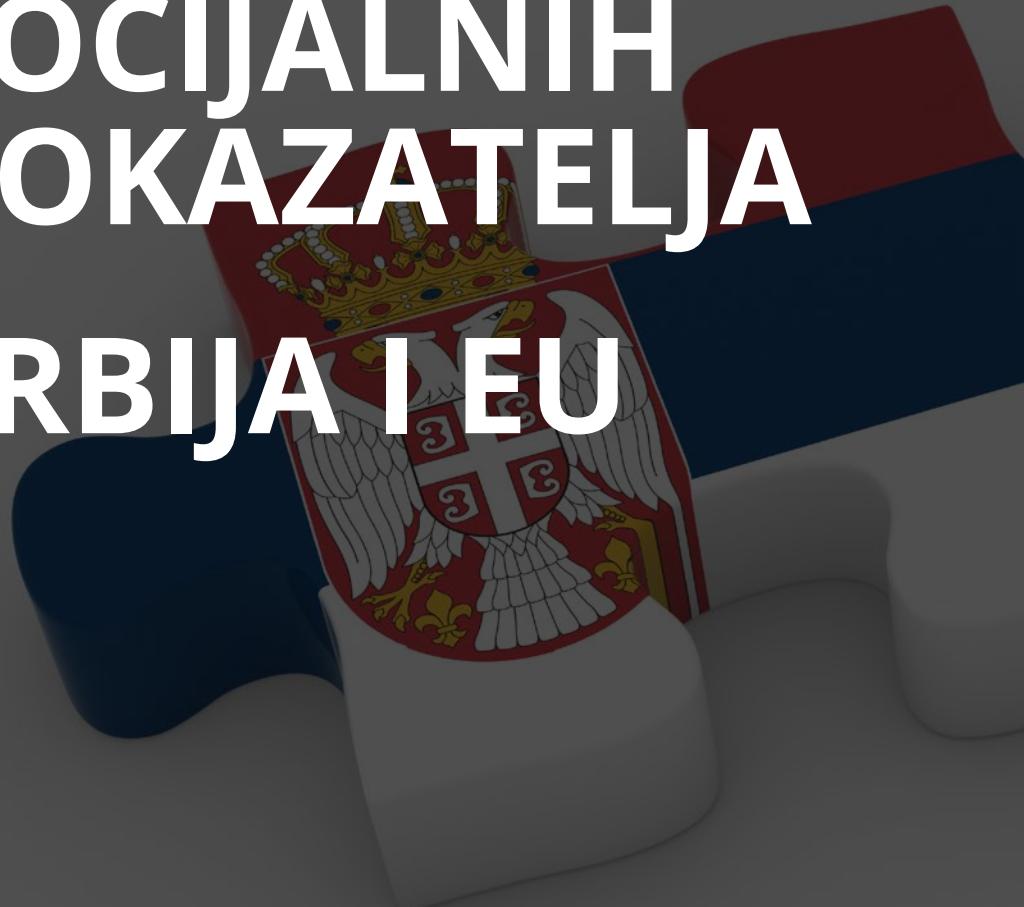
Ovim članom Zakona data su prevelika ovlašćenja radnicima centara za socijalni rad da utvrđuju mogućnost propuštene zarade. Na taj način je otvoren prostor i za zloupotrebe ovog ovlašćenja. Primeri donetih rešenja iz prakse su pokazala da su socijalni radnici iznose zarada koje je podnositelj zahteva propustio da zaradi, utvrđivali krajnje proizvoljno, a kao posledica toga građani i građanke su ostajali bez neophodne socijalne pomoći:

- 1) ...da je (misli se na podnosioca zahteva) propustio da ostvari prihode - zaradu u ukupnom mesečnom iznosu od 2.000 dinara (tj. dve dnevnice u mesecu od 1.000 dinara), angažujući se na fizičkim poslovima po raznim stovarištima u gradu, a da su dnevnice određene prema kretanju cena na slobodnom tržištu za ovu vrstu poslova, mesnih prilika i mogućnosti korisnika...
- 2) ...utvrđeno je da su N, suprug B. i kćer M. kao radno sposobna lica propustila da ostvare prosečna mesečni prihod u iznosu od 20.000 dinara i to B. 10 dnevica mesečno u visini od po 1.000 dinara vršenjem usluga utovara i istovara, a N. i kćer M. po 5 dnevica mesečno u visini od po 1.000 dinara vršenjem usluga čišćenja i slično...
- 3) ...da je (misli se na podnosioca zahteva) propustio da ostvari prosečan mesečni prihod u iznosu od 15.000 dinara i to po petnaest dnevica mesečno u iznosu od po 1.000 dinara vršenjem povremenih poslova utovar i istovar robe, seča drva i slično...

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kao drugostepeni organ, a povodom žalbi na ovakva rešenja, kao po pravilu potvrđuje odluke prvostepenih organa. U napred navedenim rešenjima imamo i dva slučaja utvrđivanja mogućnosti zarade u zimskim mesecima. Treći primer, angažovanja na poslovima seče drva odnosio se na period od novembra do kraja januara, u najmanju ruku je apsurdan, jer je shodno vremenskim prilikama malo onih koji seču drva organizuju u zimskom periodu.

III DEO

PREGLED SOCIJALNIH POKAZATELJA SRBIJA I EU





Pregled socijalnih pokazatelja – Srbija i EU

Evropski parlament i Evropska komisija potpisali su 17. novembra 2017. godine u Geteburgu Evropski stub socijalnih prava Savet EU, na Socijalnom samitu za pravedna radna mesta i rast.

Cilj Evropskog stuba socijalnih prava je jačanje pravnih tekovina Evropske unije u oblasti socijalne sigurnosti, pokretačke snage socijalne Evrope. Stub je usmeren na zapošljavanje i socijalne aspekte, kao i na usaglašavanje evropskog socijalnog modela sa izazovima 21. veka. Danas u vreme pandemije i predstojeće ekonomske krize, fokus na potrebe građana i građanki i društveni napredak postaje još važniji.

Pregled socijalnih pokazatelja je strukturisan oko tri dimenzije, a svaka od njih stavlja ljude na prvo mesto.

Jednake mogućnosti i pristup tržištu rada	Pravedni uslovi rada	Socijalna zaštita i inkluzija
<ul style="list-style-type: none">• Obrazovanje, ospozobljavanje i celoživotno učenje• Rodna ravnopravnost• Jednake mogućnosti• Aktivna podrška zapošljavanju	<ul style="list-style-type: none">• Fleksibilnost i sigurnost zaposlenja• Plate• Informacije o uslovima rada i zaštiti u slučaju otkaza• Socijalni dijalog i uključenost radnika• Ravnoteža između poslovnog i porodičnog života• Zdravo, bezbedno i adekvatno radno okruženje• Zaštita ličnih podataka	<ul style="list-style-type: none">• Podrška i briga o deci• Socijalna zaštita• Naknade za nezaposlene• Minimalni prihodi• Pravo na penziju• Zdravstvena zaštita• Uključivanje osoba sa invaliditetom• Dugotrajna briga• Smeštaj i pomoć za ljude bez doma• Pritstup osnovnim uslugama

Pregled socijalnih pokazatelja pruža nam uvid u to:

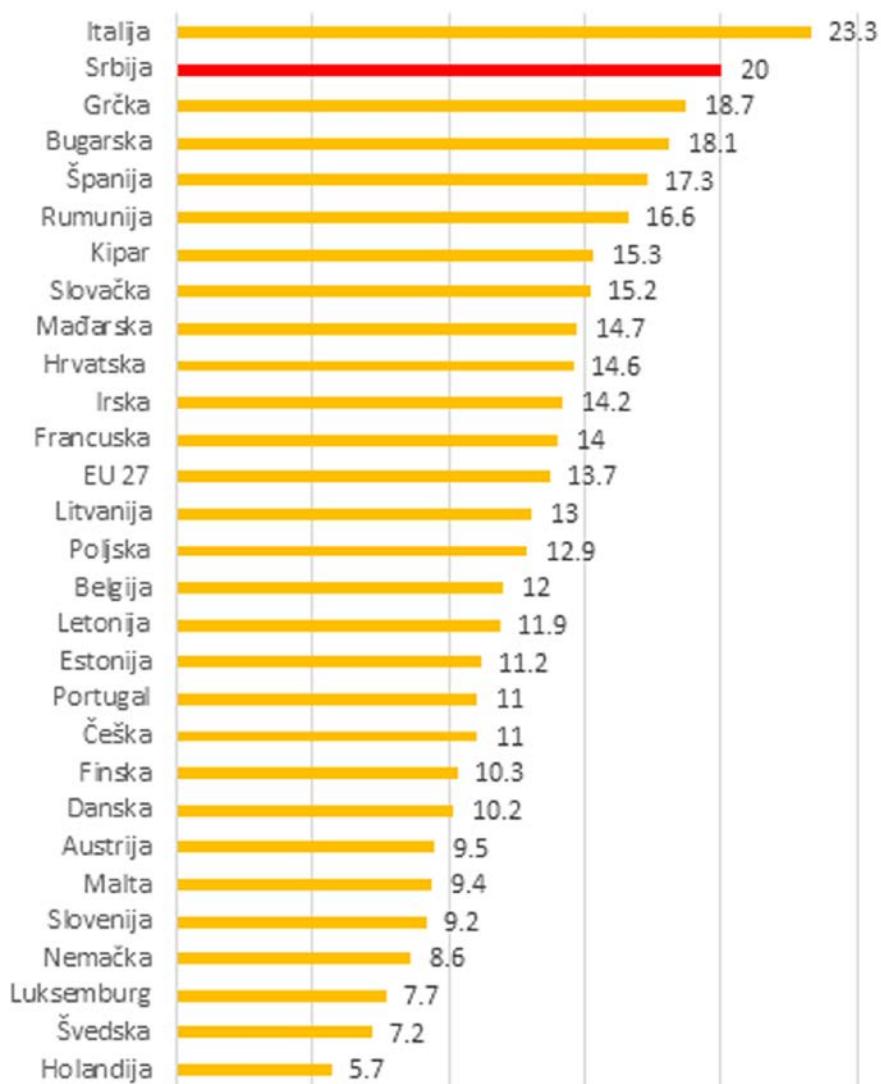
- Gde je Srbija u primeni Evropskog stuba socijalnih prava u odnosu na prosek EU?
- U kojim oblastima treba sprovesti reforme?
- Šta su prioriteti u sproveđenju reformi?
- Na koji način ćemo obezbititi ostvarenje socijalnih prava prava građanki i građana Srbije?

Jednake mogućnosti i pristup tržištu rada

Pokazatelj ¹	Poslednja vrednost (Srbija)	Poslednja vrednost (EU 27)
Obrazovanje, veštine i celoživotno učenje		
Rano napuštanje školovanja i obuke % stanovništva 18-24	5,6 [2020]	9,9 [2020]
Učešće odraslih u obrazovanju i obukama % stanovništva 25-64	3,7 [2020]	9,2 [2020]
Učešće visokoobrazovanih % stanovništva 30-34	33,0 [2020]	41,0 [2020]
Osobe koje imaju osnovne ili napredne digitalne veštine % stanovništva 15-74	46 [2019]	56 [2019]
Rodna ravnopravnost na tržištu rada		
Rodni jaz u zaposlenosti <i>u procentnim poenima</i>	14,0 [2020]	11,3 [2020]
Rodni jaz u zaposlenosti sa nepunim radnim vremenom <i>u procentnim poenima</i>	2,4 [2020]	20,3 [2020]
Platni jaz u neprilagođenoj formi % prosečne bruto zarade po satu muškaraca	9,6 [2018]	14,1 [2019]
Nejednakost i vertikalna mobilnost		
Nejednakost raspodele prihoda (kvintilni odnos S80/S20) <i>Odnos</i>	6,46 [2019]	4,99 [2019]
Mladi		
Mladi koji nisu zaposleni niti su u obrazovanju i obuci (NEET) % stanovništva 15-29	20,0 [2020]	13,7 [2020]

1 Izvor podataka: Eurostat Social Scoreboard of Indicators, dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/main-tables>

Mladi koji nisu zaposleni niti su u obrazovanju i obuci (NEET), 15-29, 2019

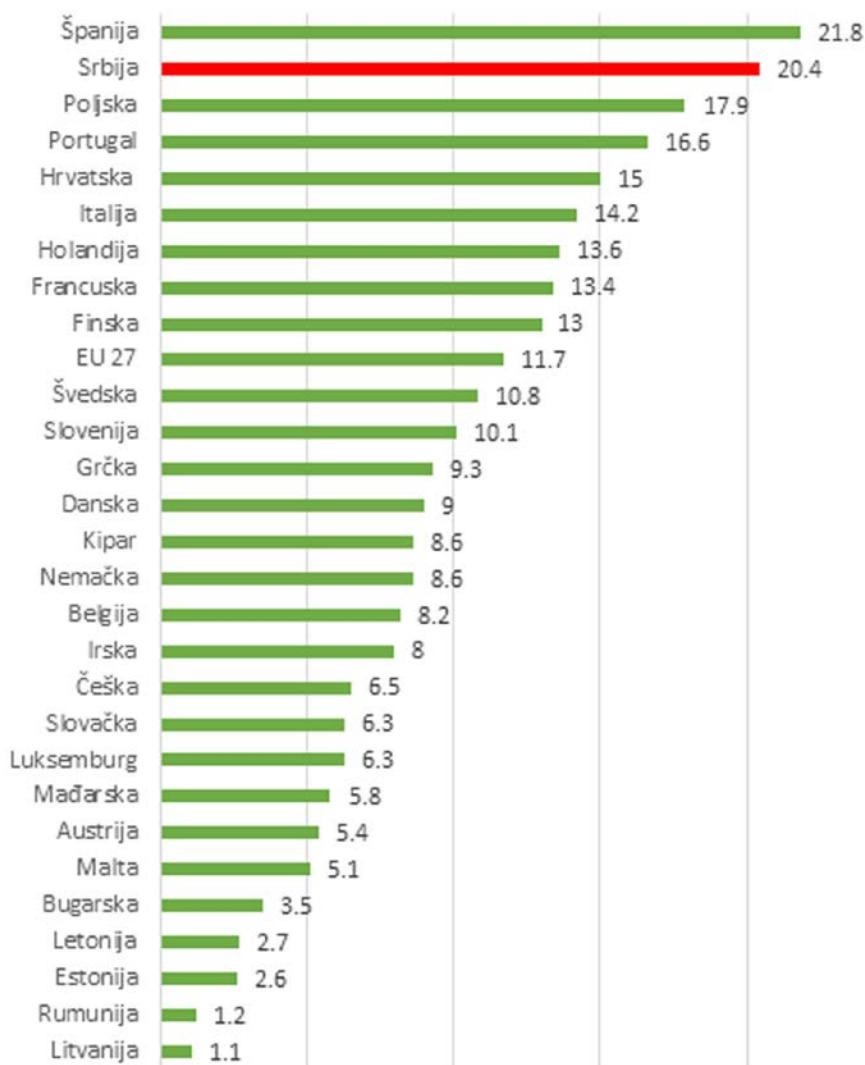


Pravedni uslovi rada

Pokazatelj ²	Poslednja vrednost (Srbija)	Poslednja vrednost (EU 27)
Struktura radne snage		
Stopa zaposlenosti % stanovništva 20-64	65,9 [2020]	72,4 [2020]
Stopa nezaposlenosti % radne snage 15-74	9,1 [2020]	7,0 [2019]
Stopa aktivnosti % stanovništva 15-64	67,7 [2020]	72,9 [2020]
Stopa nezaposlenosti mlađih % radne snage 15-24	26,6 [2020]	16,8 [2020]
Dinamike tržišta rada		
Stopa dugoročne nezaposlenosti % radne snage 15-74	4,3 [2020]	2,5 [2020]
Trajanje radnog angažovanja na sadašnjem poslu % zaposlenih 20-64 koji rade 0-11 meseci	12,5 [2020]	11,6 [2020]
Stopa prelaska sa privremenih ugovora na ugovore o radu na neodređeno vreme % trogodišnji prosek	38,8 [2019]	25,6 [2019]
Prihod, uključujući prihod povezan sa zaposlenjem		
Realni bruto raspoloživi dohodak domaćinstva <i>Per capita (index = 2008)</i>	nedostupno	107,39 [2020]
Stopa rizika od siromaštva kod zaposlenih % stanovništva	9,2 [2019]	9,0 [2019]

2 Izvor podataka: Eurostat Social Scoreboard of Indicators, dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/main-tables>

Učešće radnika sa privremenim ugovorima (20-64) u 2020³



3 Izvor podataka: Eurostat Labour force survey, dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>

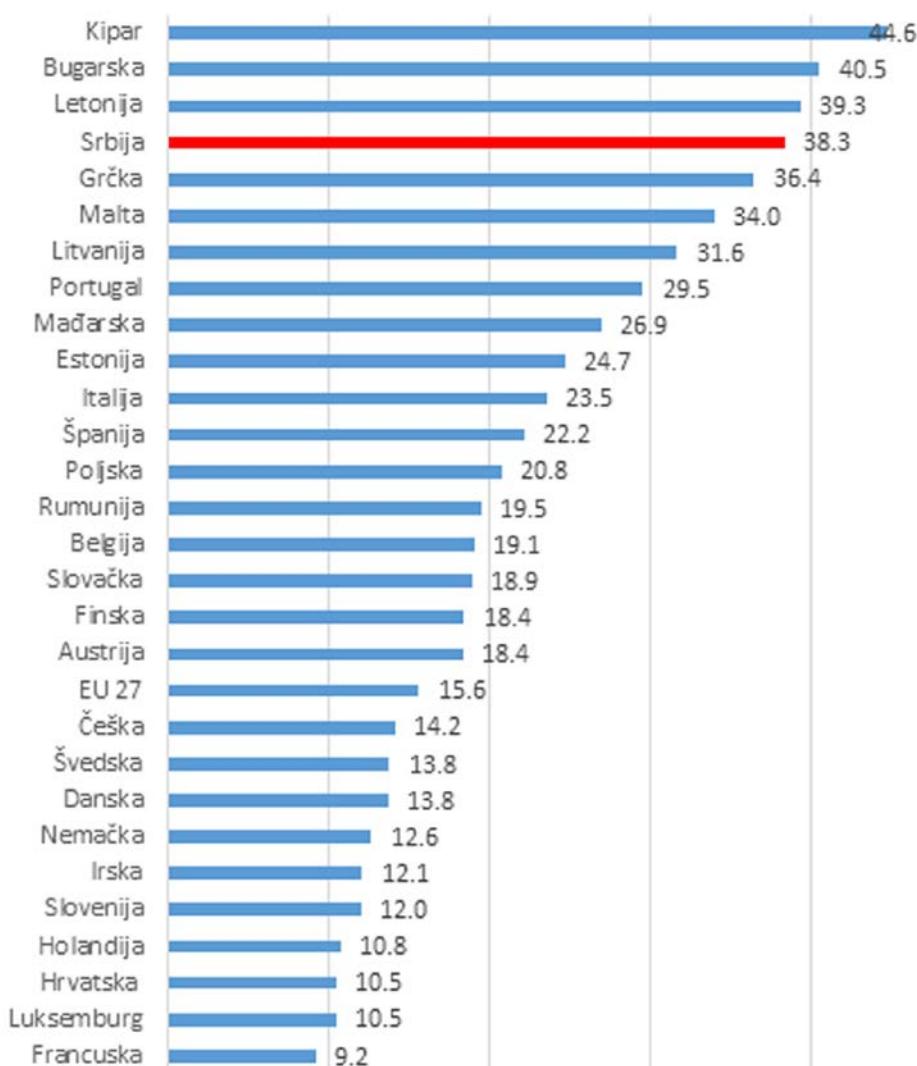
Socijalna zaštita i uključivanje

Pokazatelj ⁴	Poslednja vrednost (Srbija)	Poslednja vrednost (EU 27)
Uslovi života i siromaštvo		
Stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti % stanovništva	31,1 [2019]	21,1 [2019]
Stopa rizika od siromaštva % stanovništva	23,2 [2019]	16,5 [2019]
Stopa izrazite materijalne uskraćenosti % stanovništva	14,3 [2019]	6,6 [2019]
Stopa rizika od siromaštva dece % stanovništva 0-17 godina	28,9 [2019]	18,5 [2019]
Uticaj socijalnih transfera (bez penzija) na smanjenje siromaštva % smanjenja stope rizika od siromaštva	18,02 [2019]	32,38 [2019]
Agregatna stopa zamene za penzije <i>Odnos penzija/zarada</i>	0,42 [2019]	0,57 [2019]
Lica koja žive u domaćinstvima sa veoma niskim radnim intenzitetom % stanovništva mlađe od 65 godina	16,2 [2019]	8,1 [2019]
Jaz u zaposlenosti osoba sa invaliditetom <i>Razlika u stopama zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta i OSI, u procentnim poenima</i>	36,0 [2019]	24,4 [2019]
Stopa preopterećenosti troškovima stanovanja % stanovništva	21,6 [2019]	9,4 [2019]
Rano i predškolsko vaspitanje i obrazovanje		
Deca mlađa od 3 godine u sistemu formalne brige o deci % dece mlađe od 3 godine	17,2 [2019]	35,3 [2019]
Zdravstvena zaštita		
Plaćanje iz „džepa“ za troškove zdravstvene zaštite* % ukupnih troškova za zdravstvenu zaštitu	38,3 [2018]	15,6 [2018]

* Izvor podataka World Health Organization Global Health Expenditure database

4 Izvor podataka: Eurostat Social Scoreboard of Indicators, dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/main-tables>

Plaćanje iz „džepa“ troškova zdravstvene zaštite (u %), 2018.⁵



5 Izvor podataka World Health Organization Global Health Expenditure database

