

Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike

UVODNA REČ

Poštovane čitateljke i čitaoci,

Pred vama je alternativni izveštaj o sprovođenju Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji – ESRP (u daljem tekstu: Izveštaj) koji je pripremljen od strane Fondacije Centar za demokratiju (FCD) uz finansijsku pomoć Balkanskog fonda za demokratiju Nemačkog Maršalovog fonda SAD (Balkan Trust for Democracy of the German Marshal Fund of the U.S. – BTDF) i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Svrha Izveštaja je da pruži doprinos praćenju društvenih i ekonomskih reformi u Srbiji, zasnovanom na podacima i nezavisnim ekspertskim ocenama, 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“. Pored toga, očekujemo da će Izveštaj doprineti pokretanju dijaloga između Vlade Republike Srbije i Evropske komisije o pripremi novog ESRP, s obzirom na to da aktuelni dokument ističe krajem ove godine, i reaktiviranju Platforme za praćenje primene Programa ekonomskih reformi i ESRP u kojoj učestvuju organizacije civilnog društva, uključujući i FCD.

Stručni tim FCD koji je pripremio Izveštaj činili su: dr Snežana Simić, dr Ksenija Petovar, dr Katarina Stanić, Sarita Bradaš, dr Mario Reljanović i Ivan Sekulović. Podaci su prikupljeni iz različitih nezavisnih i zvaničnih (administrativnih i statističkih) izvora, uključujući i izveštaje Vlade Republike Srbije o primeni ESRP za period od 2016-2017. godine i za 2018. godinu. Izveštaj po strukturi prati tri osnovne tematske celine ESRP: tržište rada i zapošljavanje, ljudski kapital i veštine, i socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu (koja obuhvata socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu u užem smislu, penzijski sistem i zdravstvenu zaštitu stanovnika i zdravstveni sistem). Autorski tim je dao kritički osvrt na stanje implementacije svih reformi koje predviđa ESRP, uključujući, na nekim mestima, i period koji ne pokrivaju zvanični izveštaji o njegovoj primeni – od 2019 do 2020 godine. U skladu sa zaključcima formulisane su i odgovarajuće preporuke upućene, pre svega, donosiocima odluka u državnoj upravi.

Uvereni smo da će Izveštaj biti od koristi u osmišljavanju i praćenju reformi kako za nadležne domaće i međunarodne institucije, tako i za organizacije civilnog društva. Istovremeno, nadamo se da će mnogi društveni akteri prepoznati njegov značaj za jačanje socijalne dimenzije procesa pristupanja Srbije EU, ali i posvećenost svih aktera sprovođenju reformi značajnih za ostvarivanje Ciljeva održivog razvoja u našoj zemlji i suočavanje sa posledicama društvene i ekonomske krize izazvane epidemijom COVID-19.

Nataša Vučković
Izvršna direktorka Fondacije Centar za demokratiju

Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike

Alternativni izveštaj za period 2016. – 2020. godine

*Autori: Dr. Snežana Simić | Dr. Ksenija Petovar | Dr. Katarina Stanić
Sarita Bradaš | Dr. Mario Reljanović | Ivan Sekulović*

1. TRŽIŠTE RADA I ZAPOSŁJAVANJE

UVOD

U ovom delu ESRP, u okviru ostvarivanja četiri cilja, predviđeno je za realizaciju ukupno 48 mera. Ciljevi nisu uniformno strukturisani, pa se Cilj 2: Smanjenje opšte stope neaktivnosti i povećanje stope zaposlenosti, deli na dva podcilja (2.1 Povećanje pristupa tržištu rada za Rome i 2.2 Jačanje uloge politike zapošljavanja) od kojih svaki od njih (cilj i podciljevi) sadrži posebne mere za realizaciju.

Prilikom analize oblasti tržišta rada i zapošljavanja, istraživanje je zasnovano na potrebi da se odgovori na nekoliko osnovnih pitanja:

- Šta je prepoznato kao izazov na tržištu rada prilikom pisanja ESRP i kako su se ti izazovi u međuvremenu promenili?
- Da li su postavljeni ciljevi adekvatni postojećim izazovima, odnosno adekvatne mere i indikatori u odnosu na ciljeve? Da li su indikatori dovoljno pojašnjeni i/ili kvantifikovani, tako da se može sa sigurnošću govoriti o njihovoj ispunjenosti?
- Koje su mere do sada realizovane, a koje nisu, i kakva je šansa da se nerealizovane mere ostvare do kraja 2020. godine? Koji su ciljevi i mere prevaziđeni na osnovu izmenjenih okolnosti na tržištu rada?
- Koji su normativni i strateško-politički akti u međuvremenu doneti i kako oni utiču na način realizacije postavljenih ciljeva i mera?

U odnosu na većinu od ovih pitanja biće dati odgovori i komentari u delovima koji se odnose na pojedinačne mere, odnosno skupove mera koje su predviđene u okviru jednog cilja. Osnovni smisao ovakvog pristupa jeste da se ciljevi i mere, dati u odnosu na oblast tržišta rada i zapošljavanja, kritički sagledaju na pojedinačnom nivou ali i na nivou funkcionalne celine koju bi ESRP trebalo da predstavlja. Predlozi za unapređenje ciljeva, mera i indikatora pre svega će biti usmereni ka poboljšanju kvaliteta ukupnog teksta, davanju saveta u odnosu na mogućnost i strategiju realizacije određenih mera ili indikatora, kao i ka ukazivanju na dobru i lošu praksu koja je do sada bila prisutna prilikom realizacije pojedinih mera ili indikatora.

Jedna od osnovnih funkcionalnih zamerki ukupnoj strukturi dela koji se odnosi na tržište rada i zapošljavanje vezan je za odnos prema osnovnim izazovima na tržištu rada. Dok je većina ciljeva i mera usmerena ka povećanju ponude na tržištu rada, zanemaren je problem koji postoji na strani potražnje za radnicima. Štaviše, potpuno neopravdano se pitanje ponude radne snage izmešta iz dokumenta koji se bavi politikom zapošljavanja: „Međutim, takve mere nisu u delokrugu ovog programskog dokumenta niti u nadležnosti institucija tržišta rada, pa će se u ovom poglavlju samo opisati kao važan preduslov koji mora biti ostvaren da bi mere koje će se identifikovati kao prioritetne ovim dokumentom imale efekta“. Politike zapošljavanja su intersektorske politike, a pitanje kreiranja radnih mesta je suština politika zapošljavanja. 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 pregovaranje¹.

Iako su na strani potražnje za radom identifikovani izazovi (proces privatizacije i restrukturiranja preduzeća u državnom vlasništvu i javnog sektora, regulatorne prepreke koje se odnose na opšte aspekte poslovnog okruženja i uključuju nedovoljni podsticaje za investicije i subvencije za kreiranje novih radnih mesta, visoko učešće neformalne zaposlenosti), i naglašava da neophodne reforme za unapređenje ekonomske situacije koja bi dovela do rasta zaposlenosti nisu definisani ciljevi koji bi trebali da odgovore na utvrđene izazove. Mere za integrisanje ciljeva politike zapošljavanja u sveobuhvatnu strategiju privrednog razvoja u okviru cilja 2.2. treba da odgovore na izazove na strani potražnje za radom, a ne na ponudu rada, budući da je ključni cilj strategije privrednog razvoja kreiranje poslova. Izuzetno je značajno što je ESRP prepoznao važnost donošenja buduće strategije privrednog razvoja, ali je zanemarena važnost povezivanja politika zapošljavanja sa Strategijom i politikom razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine, budući da je kao jedan od najvažnijih ciljeva u ovoj Strategiji stvaranje novih, kvalitetnih i dobro plaćenih proizvodnih radnih mesta².

Takođe, akcenat je stavljen na ostvarivanje prostih kvantitativnih skokova u određenim statističkim kategorijama, bez vođenja računa o kvalitetu poslova koji se stvaraju na tržištu rada, kao ni položaja radnika koji se angažuju na tim poslovima. Reforma radnog zakonodavstva, za koju se u ESRP navodi da ima za cilj stvaranje povoljnog poslovnog okruženja i povećano otvaranje novih radnih mesta, dovela je do snižavanja kvaliteta zaposlenosti. Drugim rečima, država je svojim merama efikasno odgovorila na izazov povećanja zaposlenosti, ali taj faktor nije uticao na ukupno poboljšanje položaja radnika na tržištu rada – naprotiv, u prethodnih nekoliko godina potvrđen je prekarni status određenih kategorija radnika (kao što su radnici van radnog odnosa, mladi koji su angažovani putem omladinsko-studentskih zadruga) dok su istovremeno stvoreni ili legalizovani novi oblici nesigurnog rada u uslovima rada ispod opšteg zakonskog minimuma (agencijski rad, rad dece i studenata na dualnom obrazovanju, rad sezonskih radnika).

ESRP kao ključne izazove na strani ponude rada identifikuje visoku opštu stopu neaktivnosti i nisku stopu zaposlenosti, a zatim i isključenost Roma iz formalnog tržišta rada i potreba za jačanjem uloge politike zapošljavanja, segmentiranost tržišta rada i strukturnu nezaposlenost, te visoku neaktivnost i nezaposlenost mladih. Za svaki od navedenih izazova analizirani su uzroci i detaljno su obrazloženi podacima. Ciljevi koji treba da odgovore na navedene izazove su: smanjenje opšte stope neaktivnosti i povećanje stope zaposlenosti (cilj 2), sa dva podcilja koji se odnose na unapređenje

1 Obadić, Alka & šimurina, Nika & Sonora, Robert. (2014). The effects of tax policy and labour market institutions on income inequality. Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Rijeci / Proceedings of Rijeka School of Economics. 1. 121-140.

2 Službeni glasnik RS, br. 55/2011

položaja Roma na tržištu rada i jačanje uloge politike zapošljavanja, smanjenje dualnosti na tržištu rada (cilj 3) i unapređenje položaja mladih na tržištu rada (cilj 4). Iako su precizno identifikovani uzroci za svaki od problema na tržištu rada, mere koje su predložene za realizaciju pojedinih ciljeva ne otklanjaju navedene uzroke. Tako ni u jednoj meri koja se odnosi na smanjenje neaktivnosti ciljna grupa nisu neaktivni, već samo nezaposleni, prijavljeni na evidenciju NSZ. Uprkos tome što se konstatuje da je jedan od razloga neaktivnosti žena nedovoljna podrška za kombinovanje porodičnih obaveza i rada, nema mere koja bi rešila navedeni problem.

Prilikom planiranja aktivnih mera zapošljavanja, u indikatorima, kao i u izveštavanju o realizaciji ESRP, ne pravi se razlika između tri kategorije intervencija na tržištu rada, a kako je to predloženo EU smernicama za zapošljavanje: usluge i aktivnosti NSZ koje olakšavaju integraciju nezaposlenih i drugih tražilaca zaposlenja na tržište rada ili predstavljaju pomoć poslodavcima u pribavljanju kadrova ili selekciji; mere politike tržišta rada koje uključuju mere za aktivaciju nezaposlenih i druge dve ciljne grupe (neaktivne i korisnike prevremene penzije) kroz obuke, podržano/zaštićeno zapošljavanje i rehabilitaciju, podsticaje za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta i podsticaje za započinjanje posla; podrška politike tržišta rada koja uključuje finansijsku pomoć davanjem naknada nezaposlenima ili olakšicama za rano penzionisanje.

Pojedini ciljevi i mere su od donošenja ESRP prevaziđeni ili su ispunili svoju svrhu postojanja tako da se ne može govoriti o njihovoj daljoj realizaciji.

CILJ 1 – Sprečavanje velikog rasta nezaposlenosti se, prema merama koje su bile predviđene, odnosio na period završetka privatizacije državnih i društvenih poslodavaca, odnosno reforme javnog sektora. Ne ulazeći u komentarisanje mera i indikatora koji nisu bili funkcionalno povezani sa zacrtanim ciljem, može se konstatovati da je proces privatizacije završen (Agencija za privatizaciju prestala je sa radom početkom 2016. godine) dok je proces reforme javne uprave napušten kao koncept nakon perioda intenzivnog planiranja i sprovođenja samo jednog manjeg dela mera koje su uticale na povećanje nezaposlenosti (uglavnom u toku 2015. i 2016. godine), što ovaj cilj čini zastarelim i – veoma uslovno rečeno – ispunjenim, odnosno irelevantnim za dalji proces ekonomskih reformi. Izvesno je da smanjenje viškova nije rezultat uticaja paketa za viškove, već smanjenja priliva u evidenciju po ovom osnovu: u periodu 2015-2019. prema izveštajima o radu NSZ broj viškova koji se prijavljuju na evidenciju smanjen je za 41% (sa 40.516 u 2015. na 23.831 u 2019.) dok je broj nezaposlenih koji pripadaju kategoriji „višak zaposlenih“ smanjen za 35% (sa 55.399 u 2015. na 36.037 u 2019.)

U okviru cilja 2, mera 2.2.3 je formalno ispunjena – Republički savet za zapošljavanje je počeo sa radom (2019. godine je održana prva sednica).

ESRP je postavio ključne targete za oblast zapošljavanja i tržišta rada. Oni, međutim, pokrivaju samo jedan manji segment postavljenih ciljeva i mera. Kao ključni indikatori određeni su:

- povećanje stope zaposlenosti sa bazičnog nivoa od 49,6% u 2014. godini na više od 60% u 2020. godini (prema podacima iz ankete o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku);
- smanjenje stope nazaposlenosti sa 19,7% u 2014. godini na ispod 15% u 2020. godini (prema podacima iz ARS);
- smanjenje stope NEET mladih 15–24 godine starosti koji nisu zaposleni niti uključeni u obrazovanje ili obuku, i to sa 20% koliko je iznosila u 2014. godini na 15% u 2020. godini (prema podacima iz ARS).

Nejasno je zašto su kao ključni targeti za oblast zapošljavanja i tržišta rada izabrani indikatori iz Ankete o radnoj snazi, a ne indikatori koji bi se dobili iz administrativnih izvora, tim pre što se većina planiranih intervencija odnosi na registrovano nezapo-

slene i u delokrugu su rada NSZ pa bi u skladu sa tim indikatori registrovane zaposlenosti/nezaposlenosti bili adekvatan pokazatelj ostvarenosti postavljenih ciljeva.

REFORME U OBLASTI TRAŽNJE ZA RADOM

► **CILJ 1: „SPREČAVANJE VELIKOG RASTA NEZAPOSLENOSTI“** je, kako je objašnjeno u uvodu teksta, prevaziđen i nije više relevantan za analizu. Trebalo bi, međutim, razmisliti da li je potrebno revitalizovati ovaj cilj, koristeći drugačije indikatore, kako bi se planirao odgovor države na rast nezaposlenosti koji će neminovno uslediti tokom i nakon epidemije virusa COVID-19. Dosadašnji tokovi na tržištu rada ukazuju da su u prvim talasima otpuštanja naročito ugrožena lica koja rade bez pravnog osnova, potom radnici van radnog odnosa, kao i agencijski radnici i uopšte zaposleni na određeno vreme. Postoje i primeri kolektivnog otpuštanja zaposlenih na neodređeno vreme za čijim radom je prestala potreba usled obustave procesa rada poslodavca ili značajnog umanjenja obima posla, izazvanog faktorima koji su vezani za epidemiju, odnosno pandemiju (vanredno stanje u periodu mart – maj 2020. godine, teškoće na svetskom tržištu i povlačenje stranog kapitala iz perifernih zemalja, neizvesnost vraćanja u redovne tokove i obim procesa rada, drastično smanjenje obima posla u oblastima turizma, ugostiteljstva, i slično). Ova kretanja pokazuju da je potrebno sačiniti ozbiljnu strategiju za naredni period, kako bi lica koja su ostala bez zaposlenja bila targetirana socijalnim merama, ali i kako bi se radilo na bržem oporavku domaćeg tržišta rada.

REFORME U OBLASTI PONUDE RADA

► **CILJ 2: SMANJENJE OPŠTE STOPE NEAKTIVNOSTI I POVEĆANJE STOPE ZAPOSLENOSTI**

Opšte mere

2.1 Jačanje međuresorne saradnje, a naročito putem uvođenja sistema integrisanih usluga iz oblasti obrazovanja, socijalne zaštite, zapošljavanja i brige o mladima

Indikatori za realizaciju ove mere su smanjena opšta stopa neaktivnosti i povećana stopa zaposlenosti. Indikatori nisu kvantifikovani, pa se može diskutovati koliko je smanjenja neaktivnosti i povećanje zaposlenosti zapravo dovoljno da bi se smatralo da je mera ispunjena, odnosno cilj ostvaren.

U izveštaju za 2018. godinu se navodi da je stopa neaktivnosti za 2018. godinu 32,2% dok je u 2014. godini bila 36,7%. Stopa zaposlenosti u 2018. iznosila je 58,5% a stopa nezaposlenosti nije data. Ključni ciljevi ESRP pretpostavljaju stopu zaposlenosti veću od 60% i stopu nezaposlenosti nižu od 15% u 2020. godini. Uz sve metodološke primedbe koje se mogu izneti u odnosu na način sprovođenja ankete o radnoj snazi,

podaci iz ARS za prvi kvartal 2020. godine ukazuju da je ciljana stopa nezaposlenosti ostvarena i premašena sa 9,7% ali je stopa zaposlenosti od 48,7% zapravo niža nego početna stopa zaposlenosti iz 2014. godine, koja je iznosila 49,6%. Usled okolnosti izazvanih epidemijom i pandemijom COVID-19, ovaj indikator će u odnosu na ključne ciljeve zacrtane u ESRP izvesno ipak ostati neispunjen, imajući u vidu veliki broj otpuštanja radnika u periodu mart 2020. pa do trenutka pisanja ovog izveštaja.

U odnosu na konkretnu meru, međutim, postoji problem druge prirode, a koji se odnosi na izbor indikatora koji pokazuju ostvarenje ili neostvarenje zacrtane mere. Navedeni indikatori, naime, nisu direktno povezani sa merom, budući da se povećanje stope zaposlenosti i smanjenje stope neaktivnosti ne mogu direktno povezati sa jačanjem međuresorne saradnje i integrisanih mera usluga, odnosno ne postoji pojašnjenje veze između mere i indikatora. Takođe, indikatori se ne odnose na kvalitet poslova, kao ni na druge činioce (pre svega demografske), koji utiču na povećanje stope zaposlenosti i smanjenje stope neaktivnosti, a da se pri tome ne povećava ukupan broj poslova. Tako se udeo privremeno zaposlenih radnika u ukupnom broju radnika povećao sa 18,8% u 2014. na 22,9% u 2019. godini.

2.2 Nacionalna služba za zapošljavanje pruža intenzivniju podršku korisnicima novčane naknade za slučaj nezaposlenosti i prati traženje posla ove kategorije lica

Korisnici novčane naknade u analizi izazova na tržištu rada nisu prepoznati kao grupa koja je izložena riziku od neaktivnosti, tako da nije jasno zašto su korisnici novčane naknade ciljna grupa u opštim merama. Naprotiv, ova grupa je zakonski uslovljena da bude deo aktivnog stanovništva (nezaposlenih), a u protivnom gubi pravo na naknadu. Pored toga, korisnici novčane naknade nisu prepoznati ni kao kategorija teže zapošljivih osoba u NAPZ pa u skladu sa tim ne postoje posebne mere za ovu grupu. U izveštajima NSZ korisnici novčane naknade se pominju kao teže zapošljiva grupa, a u 2019. godini, prema podacima ove institucije, njih 555 je učestvovalo u radionicama za prevladavanje stresa zbog gubitka posla, 27 u obukama na zahtev poslodavca, za 88 je isplaćena jednokratna naknada u novčanom iznosu, dok je 13 koristilo podsticaj za zapošljavanje. Podaci o izveštaju o realizaciji sporazuma o učinku, na koji referira Izveštaj o sprovođenju ESRP za 2018. godinu, u kojem se navodi da su u mere APZ u 2018. godini bila uključena 10.874 korisnika, nije javno dostupan. Budući da ciljna vrednost za period 2018-2020. iznosi 13.215, možemo konstatovati da u 2018. ciljna vrednost nije dostignuta.

2.3 Pilotiranje koncepta socijalnog preduzeća za sprovođenje usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou

Ova mera nije sprovedena niti je realizovan neki od indikatora – nije donet Zakon o socijalnom preduzetništvu niti su osnovana lokalna socijalna preduzeća koja sprovode usluge socijalne zaštite. Nacrt zakona koji je bio na javnoj raspravi tokom 2018. godine je povučen, kao i neki prethodni radni tekstovi koji su kritikovani od strane stručne javnosti. Krajem 2019. godine pojavila se informacija o tekstu modela zakona koji je pripremljen od strane državnih institucija i pojedinih organizacija civilnog društva. Ovaj nacrt nije tokom 2020. godine predstavljen niti uzet u razmatranje za usvajanje u zvaničnoj proceduri.

2.4 Kreiranje paketa mera za aktivaciju i podsticanje zapošljavanja dugoročno nezaposlenih lica

Posebne mere za dugoročno nezaposlene nisu definisane NAPZ niti programom rada NSZ. Dugoročno nezaposleni su ciljna grupa za paket mera za lica bez kvalifikacija, niskokvalifikovane i dugoročno nezaposlene. Kao i ostali „paketi“ (za mlade,

viškove zaposlenih ili OSI) i ovaj je sastavljen od usluga i mera koje NSZ nudi za sve nezaposlene (procena zapošljivosti, izrada individualnog plana i mere APZ). Dugoročno nezaposleni su vrlo heterogena grupa nezaposlenih po obrazovanju, starosti, invaliditetu i kao takvi ne mogu biti tretirani na isti način. Drugim rečima, ne postoji jednoobrazan paket mera za podsticanje zapošljavanja za mladu visokoobrazovanu, dugoročno nezaposlenu osobu i za stariju, dugoročno nezaposlenu osobu sa invaliditetom. Čak i uz pretpostavku da su dugoročno nezaposleni homogena grupa i da su za njih kreirane posebne mere, indikator koji se odnosi na smanjenje apsolutnog broja dugoročno nezaposlenih nije odgovarajući pokazatelj njihovog zapošljavanja. Adekvatniji indikator bi bio učešće dugoročno nezaposlenih u ukupnoj nezaposlenosti ili njihovo zapošljavanje budući da do smanjenja broja dugoročno nezaposlenih može da dođe i zbog prelaska u neaktivnost. U poređenju sa 2015. godinom, iako je broj dugoročno nezaposlenih u 2019. smanjen za 34%, učešće dugoročno nezaposlenih je smanjeno za svega 2,5 procentna poena, sa 68,4% u 2015. na 65,9% u 2019. godini.³

2.5 Obezbeđivanje aktivnijeg odnosa lica na evidenciji prema traženju posla kroz obaveze definisane individualnim planom zapošljavanja

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti izmenjen je tokom trajanja realizacije ESRP dva puta – 2015. i 2017. godine. Ove izmene, međutim, nisu povezane sa realizacijom navedene mere, dok sam indikator nije pojašnjen u ESRP – njegova funkcionalna veza sa ostvarivanjem mere je nepoznata. Pri tome je član 33. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti izuzetno diskutabilan, jer primorava nezaposleno lice da nakon 12 meseci provedenih na evidenciji NSZ mora prihvatiti i ponudu za posao koji podrazumeva niži nivo u okviru iste ili srodne vrste stečenog obrazovanja, u skladu sa individualnim planom zapošljavanja, pod pretnjom sankcije uklanjanja sa evidencije u slučaju odbijanja takvog zaposlenja.

2.6 Razvoj koncepta sezonskih poslova u cilju radne aktivacije nezaposlenih lica

U pogledu realizacije ove mere donet je Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (Službeni glasnik RS, br. 50/2018) koji se primenjuje od 7. 1. 2019. godine. Nije, međutim, jasno kako je ovaj indikator povezan sa radnom aktivacijom nezaposlenih lica. Usvojeni Zakon predviđa da su lica koja rade na sezonskim poslovima u režimu rada po posebnoj vrsti ugovora o privremenim i povremenim poslovima, što podrazumeva njihov izlazak iz režima faktičkog rada u legalan režim radnog angažovanja van radnog odnosa. Ne postoje, međutim, adekvatni mehanizmi kontrole primene Zakona, dok je režim rada koji je Zakonom utvrđen izuzetno prekaran. Između ostalog, njime se predviđa jedinstvena novina u radnopravnom sistemu Republike Srbije, zasnivanje usmenog ugovora o radnom angažovanju, što svakako ne doprinosi pravnoj sigurnosti poslenika, kao ni poštovanju zakona od strane poslodavaca. Nejasno je kako ovaj propis može uticati na radnu aktivaciju, a može se konstatovati da, iako je usmeren ka prevođenju sezonskih radnika iz režima neformalnog rada u režim formalnog rada, i dalje postoje ozbiljne prepreke da bi se ostvario značajan uticaj na smanjenje broja radnika u neformalnom sektoru, o čemu svedoče i podaci iz ARS za prvi kvartal 2020. godine (stopa neformalne zaposlenosti je i dalje izuzetno visoka i iznosi 16,2%, uz smanjenje od 0,9% u odnosu na isti period u 2019. godini).

3 Proračun autora na osnovu podataka iz izveštaja o radu NSZ za 2015. i 2019. godinu

Mere za starije radnike (50-64)

2.7 Informatičkim obukama obuhvatiti i starije radnike, posebno visokokvalifikovane

Navedena mera predstavlja samo jednu aktivnost vrlo ograničenu po sadržaju (informatičke obuke) i po obuhvatu (visokokvalifikovani stariji radnici). Za takvu meru predviđena su čak četiri indikatora (povećana stopa zaposlenosti starijeg stanovništva (55–64); za 10% povećan broj nezaposlenih starijih lica uključenih u mere APZ u odnosu na 2014. godinu; za 10% povećan broj starijih radnika uključenih u programe dodatnog obrazovanja u odnosu na 2014. godinu; smanjena stopa nezaposlenosti starijih od 55 u odnosu na 2014. godinu) od kojih nijedan nije pokazatelj realizacije navedene mere. Prema Izveštaju o sprovođenju ESRP u 2018. navodi se da je da su 32 nezaposlena starija od 50 godina učestvovala u specijalističkim informatičkim obukama, što predstavlja učešće od 0,02% nezaposlenih starijih od 50 godina na evidenciji NSZ, što je bez ikakvog uticaja na zapošljavanje čak i pod pretpostavkom da ove obuke imaju na zapošljavanje⁴. Prema Izveštaju o radu NSZ u 2019. godini, od 75 nezaposlenih koji su uključeni u specijalističke informatičke obuke, svega njih šest je starije od 50 godina.

2.8 Kreirati posebne mere za starije radnike, odnosno pakete usluga u cilju njihove aktivacije

Prema podacima iz izveštaja o realizaciji NAPZ u periodu 2016–2019, za starije radnike nisu kreirane posebne mere. Indikator za ovu meru, pored toga što nije vremenski određen, ne omogućava u potpunosti merenje realizacije budući da se odnosi na kreiranje posebnih programa za samozapošljavanje starijih, a ne posebnih usluga za njihovu aktivaciju. U Izveštaju o realizaciji ESRP za 2018. godinu konstatovano je da navedena mera nije realizovana, ali je 1.127 lica iz ove kategorije dobilo subvenciju za zapošljavanje. Prema Izveštaju o radu NSZ za 2019. godinu subvencije za samozapošljavanje je dobilo 779 nezaposlenih starijih od 50 godina, odnosno 31% manje nego u prethodnoj godini.

Jedna od malo mera koja je podsticala zapošljavanje starijih nezaposlenih ukinuta je izmenama člana 45. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje iz 2014. godine. Navedenim izmenama, između ostalog, ukinute su olakšice poslodavcima za zapošljavanje nezaposlenih starijih od 45, odnosno 50 godina (subvencije doprinosa za obavezno socijalno osiguranje u periodu od dve godine u iznosu 100% za starije od 50 godina odnosno 80% za starije od 45 godina), a uvedene su olakšice za zapošljavanje novih radnika nezavisno od kategorije lica kojoj pripadaju prema starosnoj granici.

Položaj nezaposlenih starijih od 50 godina u odnosu na 2014. godinu dodatno je pogoršan – njihovo učešće u ukupnom broju nezaposlenih na evidenciji NSZ povećano je sa 26% na 34,2% u 2019. godini.

Mere za žene

Kao odgovor na uzroke neaktivnosti žena (neplaćeni rad u porodici, nedovoljna podrška za kombinovanje porodičnih obaveza i rada, diskriminatorski odnos poslodavaca pre svega prema mladim ženama koje nemaju decu, postojanje jaza u zaradama, raniji zakonski odlazak u penziju, kao i postojanje minimalne obavezne osnovice za doprinose za

⁴ U Izveštaju o realizaciji NAPZ za 2018. godinu navodi se da je efekat na zapošljavanje specijalističkih informatičkih obuka 4,24% za sve nezaposlene koji su završili ove obuke (str. 9)

socijalno osiguranje) planirane su tri mere od kojih nijedna ne referira na navedene uzroke. Dodatni problem je što definisani indikatori ne omogućavaju ocenu realizacije mera.

2.9 Kreiranje posebnih mera za podršku zapošljavanju žena, posebno samohranih majki

Indikator postavljen za ovu meru (povećana stopa aktivnosti žena) je indikator uticaja i nije pokazatelj realizacije mere. Odgovarajući indikatori bi se odnosili na broj posebnih usluga ili na efekte na zapošljavanje za svaku od kreiranih posebnih usluga. Samohrane majke nisu prepoznate u NAPZ kao grupa sa otežanim faktorima zapošljivosti, a u programima rada NSZ o 2017. godini samohrani roditelji su prepoznati kao jedna od kategorija koja je teže zapošljiva. Posebne mere za zapošljavanje žena nisu kreirane ni u 2019. godini kao ni u prethodnim godinama, uključujući i posebne usluge za samohrane majke.

2.10 Podsticanje inicijativa na lokalnom nivou koje obezbeđuju kreiranje poslova za nezaposlene žene bez kvalifikacija ili sa vrlo niskim kvalifikacijama

Za ovu meru su definisana tri indikatora (povećana stopa zaposlenosti žena, povećan obuhvat nezaposlenih žena merama APZ za 10% u odnosu na 2014. godinu, povećano učešće žena u programima samozapošljavanja za 3 puta u odnosu na 2014. godinu) od kojih nijedan nije pokazatelj definisane mere. U izveštaju o sprovođenju ESRP u 2018. godini u opisu mere navode se podaci o broju podnetih i odobrenih zahteva za sufinansiranje mera APZ predviđenih LAPZ, ali ne i o inicijativama na lokalnom nivou koje treba da obezbede kreiranje poslova za nezaposlene žene bez kvalifikacija ili sa vrlo niskim kvalifikacijama.

2.11 Razvijati programe za podsticanje ženskog preduzetništva

Kao i kod prethodne dve mere, indikator (kreirane i sprovedene posebne mere za žene) nije u vezi sa merom. Posebne mere za žensko preduzetništvo nisu kreirane, kako se može zaključiti iz izveštaja o realizaciji NAPZ i izveštaja o radu NSZ do 2019. godine. Nejasno je zašto je razvoj preduzetništva izabran kao mera za smanjenje neaktivnosti i povećanje zaposlenosti budući da prema podacima ankete o radnoj snazi većina nezaposlenih preferira plaćenu zaposlenost, a ne samozaposlenost: u 2019. godini 181.100 nezaposlenih traži posao kod poslodavca (99.000 muškaraca i 82.100 žena), a svega 4.600 bi želelo da pokrene sopstveni posao (2.900 muškaraca i 1.700 žena)⁵. Od 2017. godine prioritet za uključivanje u meru subvencija za zapošljavanje koju dodeljuje NSZ pored mladih, viškova zaposlenih, Roma, OSI, imaju i žene. Prioritetno uključivanje rezultiralo je učešćem žena kojima su odobrena sredstva za samozapošljavanje od 53,5% u 2017. do 50,7% u 2019. u odnosu na ukupan broj nezaposlenih žena u 2019. Subvenciju za samozapošljavanje dobilo je njih 0,54% što znači da je navedeni program bez uticaja na zapošljavanje većine nezaposlenih na evidenciji NSZ.

Mere za osobe sa invaliditetom

Za razliku od drugih grupa na tržištu rada (žene, Romi, viškovi zaposlenih) u delu koje se odnosi na izazove, nisu identifikovane specifične prepreke sa kojima se suočavaju OSI pa nije jasno na temelju čega su formulisane dve mere za ovu, svakako najranjiviju grupu. Prema Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom osnovan je Budžetski fond čija sredstva se koriste se za pod-

5 Izvor <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

sticanje zapošljavanja, profesionalnu rehabilitaciju, finansiranje zarada osoba sa invaliditetom zaposlenih u preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom ili socijalnom preduzeću i organizaciji i druge namene u skladu sa zakonom. Iz navedenog fonda, iz godine u godinu većina sredstava se usmerava na zaštićeno zapošljavanje (700 miliona dinara u 2019. godini), a znatno manje za zapošljavanje na otvorenom tržištu (550 miliona RSD). Podatke o broju zaposlenih OSI, kao i podatke o sredstvima koja su prikupljena na godišnjem nivou u za Budžetski fond, Poreska uprava koja je nadležna za kontrolu ispunjavanja obaveze zapošljavanja i naplatu iznosa od 50% prosečne zarade po zaposlenom, ne objavljuje. Iz odgovora države Srbije na dodatna pitanja Komiteta za prava OSI invaliditetom u vezi sa inicijalnim izveštajem Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom⁶ navodi se sledeće: „Prema poslednjim podacima Poreske uprave, za period januar–decembar 2014. godine, obaveza zapošljavanja osoba sa invaliditetom izvršava se na sledeći način: izvršavanje obaveze zapošljavanjem osoba sa invaliditetom – prosečno mesečno oko 15.280 osoba sa invaliditetom; izvršavanje obaveze uplatom sredstava u Budžetski fond (50% prosečne zarade) - za mesečno oko 6.700 osoba sa invaliditetom, u prosečnom mesečnom iznosu od oko 215.000.000,00 dinara (...)“⁷. Iz navedenih podataka proizlazi da je u Budžetskom fondu u 2014. godini bilo 2,58 milijardi dinara, dok je za istu godinu na aproprijaciji MRZBSP bilo 1,27 milijardi od čega je iskorišćeno 75% sredstava⁸. U 2017. godini poslodavci su izvršili uplatu sredstava u Budžetski fond na ime zapošljavanja 8.258 osoba sa invaliditetom, a u 2018. godini uplatili su sredstva na ime zapošljavanja 8.890 osoba sa invaliditetom⁹ što znači da je u Budžetski fond uplaćeno 3,27, odnosno 3,67 milijardi dinara⁹. U Zakonu o budžetu za 2017. i 2018. godinu na razdelu MRZBSP opredeljena su sredstva u visini 1,25 milijardi dinara pa se postavlja pitanje na koji način je nadležno ministarstvo upravljalo sredstvima iz Budžetskog fonda i gde je razlika od više milijardi dinara između prikupljenih i opredeljenih sredstava namenjenih za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

2.12 Kreiranje novih programa obuka za osobe sa invaliditetom

Iz opisa mere u Izveštaju o sprovođenju ESRP za 2018. godinu ne može se zaključiti koliko je novih programa obuke uvedeno niti kakvi su efekti na zapošljavanje sprovedenih obukaobuka. Takođe ni u izveštajima o radu NSZ i izveštajima o realizaciji NAPZ ne postoje podaci o učešću OSI prema vrstama ili stepenu invaliditeta. Dok je osobe sa prvim stepenom invaliditeta moguće i potrebno uključiti u obuke sa ostalim nezaposlenima, za OSI sa drugim stepenom neophodno je kreirati prilagođene obuke. Kao jedna od ključnih prepreka u zapošljavanju OSI navodi se nedostatak radnog iskustva, neusklađenost kompetencija sa potrebama tržišta rada. Ne ulazeći u problem utvrđivanja kompetencija koje su potrebne na tržištu rada, a na osnovu kojih bi se valjano procenila neusklađenost, podaci o kvalifikacionoj strukturi OSI na evidenciji NSZ pokazuju izrazito nepovoljnu obrazovnu strukturu. Među 19.959 nezaposlenih OSI u 2019. njih 40% je bez kvalifikacija (I i II stepen stručne spreme), 54% ima srednjoškolsko obrazovanje, a svega 6% ima visoko obrazovanje. Ipak, oni kojima je sticanje kvalifikacije najneophodnije, najmanje su uključeni u obuke: od 440 uključenih u obuke za tržište rada svega 67 je OSI bez kvalifikacija i sa niskim kvalifikacijama¹⁰. U program sticanja

⁶ Dostupno na <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19868>

⁷ Zakon o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2014. godinu, Službeni glasnik RS, br. 95/2019; dostupno na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/95/13/reg>

⁸ Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, str. 39.

⁹ Proračun autora na osnovu podataka o prosečnim godišnjim zaradama u 2017. i 2018. godini RZS, dostupno na <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2403040409?languageCode=sr-Cyrl>

¹⁰ Izveštaj o radu NSZ za 2019. godinu, str. 31, dostupno na http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/14/14387_izvestaj_o_rad_u_nsz_-_i_-_xii_2019._godine.pdf

praktičnih znanja, a koji je namenjen osobama bez kvalifikacija, uključeno je svega 9 OSI. Poseban problem predstavlja što se OSI uključuju najviše u obuke za tržište rada gde u konkurenciji onih koji nemaju invaliditet nemaju gotovo nikakve šanse, dok ih je u obuke na zahtev poslodavca, a koje vode stalnom zaposlenju, uključeno svega njih 30.

2.13 Kreiranje posebnih programa podsticanja zapošljavanja za osobe sa invaliditetom na otvorenom tržištu

U Izveštaju o sprovođenju ESRP opisuje se paket usluga za OSI koji nije poseban program već je lista usluga i mera koja se nudi i ostalim nezaposlenima na evidenciji NSZ. Od 3041 OSI koja je u 2019. uključena u neku od mera APZ¹¹ čak 1198 je mera koja se ne odnosi na zapošljavanje na otvorenom tržištu rada već je usmerena na kreiranje privremenih poslova izvan regularnog tržišta¹². U mere subvencionisanog zapošljavanja (subvencije za samozapošljavanje, subvencije za zapošljavanje i subvencije zarade za OSI bez radnog iskustva) uključene su 993 osobe. Za najveći broj OSI sa procenjenim 2. stepenom radne sposobnosti, kojih je u 2019. godini bilo 703 na evidenciji, nije bilo mogućnosti, kao ni prethodnih godina, zapošljavanje pod posebnim uslovima: refundacija troškova prilagođavanja radnog mesta obezbeđena je za 19, a radna asistencija za 31 osobu. Upravo ova grupa nezaposlenih OSI se bez obzira na svoje kompetencije ne može zaposliti ako radno mesto nije prilagođeno. Kako navode poslodavci¹³, čest problem sa kojim se susreću i kada dobiju sredstva, jeste da ona nisu dovoljna da obezbede adekvatne uslove rada, što od poslodavca zahteva da uloži dodatna sredstva kako bi izvršio prilagođavanje, a svakako demotiviše poslodavce da zaposle OSI.

Mere za niskokvalifikovana i nekvalifikovana lica

2.14 Kreiranje posebno prilagođenih programa javnih radova za ovu kategoriju lica

Teško je shvatiti razlog zbog kojeg je planirana ova mera budući da za organizovanje javnih radova nije potrebno obezbediti sticanje kvalifikacija (obuku), da su privremeni (do četiri meseca) i da je naknada koju dobijaju angažovani nezaposleni ispod iznosa minimalne zarade. Pored toga, kao ni u 2018, tako ni u 2019. nije bilo prilagođavanja programa javnih radova za niskokvalifikovana i nekvalifikovana lica.

2.15 Unapređenje mera i programa aktivne politike zapošljavanja usmerenih na ovu kategoriju lica

U obuke koje treba da budu ključni instrument za sticanje kvalifikacija i unapređenje zapošljivosti ove grupe nezaposlenih u 2019. godini uključene su 804 osobe (259 u obuku za tržište rada, 151 u obuku na zahtev poslodavca i i 394 u program sticanja praktičnih znanja za nekvalifikovana lica¹⁴) ili 0,47% nezaposlenih sa I i II stepenom stručne sprema na evidenciji NSZ.

11 Klasifikacija koju koristimo je u skladu sa metodologijom Eurostata, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8126&furtherPubs=yes>

12 Ibid. str. 19.

13 Milanović, M-U potrazi za sigurnošću. *Perspektive zapošljavanja osoba sa invaliditetom* dostupno na <http://fmi.rs/wp-content/uploads/2013/02/Izve%C5%A1taj-Perspektive-zapo%C5%A1ljavanja-osoba-sa-invaliditetom-2014.pdf>

14 Izveštaj o radu NSZ za 2019. godinu, str. 63

► CILJ 2.1: POVEĆANJE PRISTUPA TRŽIŠTU RADA ZA ROME

U okviru sprovođenja mera socijalne inkluzije Roma i Romkinja, Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, kao i Akcioni plan za sprovođenje stragije za period 2017-2018. godine.

U Strategiji se, između ostalih, prepoznaju i problemi Roma i Romkinja na tržištu rada. Oni su obuhvaćeni trećim delom Strategije i Akcionog plana („Zapošljavanje“). Kao osnovni ciljevi u zapošljavanju postavljeni su, između ostalih, i sledeći: povećanje učešća radno sposobnih Roma i Romkinja na formalnom tržištu rada (gde je jedan od ishodnih indikatora „povećanje broja Roma i Romkinja prijavljenih na evidenciji nezaposlenih lica NSZ“); podsticanje zapošljavanja i ekonomskog osnaživanja Roma i Romkinja sa posebnim fokusom na kategorije višestruko ranjivih (gde je jedan od ishodnih indikatora „razvijen sistem podrške romskom preduzetništvu“); postavljanje politike zapošljavanja Roma i Romkinja kao integralni deo politike lokalnog ekonomskog razvoja (gde je jedan od ishodnih indikatora „povećan obuhvat romske populacije programima ili merama aktivne politike zapošljavanja predviđenim lokalnim akcionim planovima zapošljavanja“). U tom smislu se može reći da je akcioni plan komplementaran ciljevima i merama koji su postavljeni ESRP u odnosu na romsku populaciju. Ne postoji akcioni plan za sprovođenje Strategije nakon 2018. godine, pa se može konstatovati da strateško opredeljenje države da poboljša položaj Roma i Romkinja na tržištu rada nije praćeno aktivnostima za realizaciju zacrtanih ciljeva. U tom smislu bi trebalo posmatrati i realizaciju mera koje su predviđene ESRP – njihova konkretizacija i razrada našla je svoje mesto u Strategiji i Akcionom planu, ali njihova realizacija je do sada u najvećoj meri izostala.

2.1.1 Preventivne mere za mlade pripadnike romske populacije u cilju boljeg pristupa obrazovanju, smanjenju napuštanja škole, prevencije isključenja sa tržišta rada i socijalnog isključenja – pilot kroz projekte, evaluacija i uvođenje novih metoda i instrumenata

Indikator za ovu meru je povećan broj pripadnika romske populacije na evidenciji NSZ koji su uključeni u mere APZ za 10% u odnosu na 2014. godinu, kada ih je bilo 3552. Pitanje, da li tako postavljen indikator zaista može da bude pokazatelj uspešnosti postavljene mere – na primer, kako se na osnovu evidencije mladih Roma i Romkinja pri NSZ može meriti pristup obrazovanju i smanjenje napuštanja škole. Izveštaj o primeni ESRP u toku 2018. godine daje više podataka i potencijalnu funkcionalnu povezanost između preduzetih aktivnosti i postavljene mere, odnosno cilja – dajući statističke podatke o upisanosti romske dece u osnovne i srednje škole, kao i o realizaciji programa koji imaju za cilj zapošljavanje mladih (sa posebnim statističkim podacima o romskoj populaciji koja je u programima učestvovala). Čini se da bi bolji indikator predstavljalo povećanje uдела mladih Roma na školovanju, u odnosu na ukupan udeo Roma u opštoj populaciji.

Kada je reč o segmentu koji se vezuje za isključenje sa tržišta rada, indikator može biti relevantan. U tom slučaju se, međutim, dodatno može postaviti pitanje da li je ukupno povećanje od 10% pripadnika romske populacije koji su obuhvaćeni merama aktivnog politika zapošljavanja, u roku od šest godina (2014 – 2020), zaista adekvatno merilo napretka u zapošljavanju mladih Roma i Romkinja. Indikatori koji bi ukazivali na napredak u zapošljavanju mladih Roma i Romkinja mogli bi da budu njihova stopa zaposlenosti ili povećanje broj zaposlenih mladih Roma i Romkinja sa evidencije NSZ.

2.1.2 Intenziviranje aktivnosti usmerenih ka povećanju motivacije za uključivanje na tržište rada nezaposlenih pripadnika romske nacionalne manjine, posebno korisnika novčane socijalne pomoći, uz jačanje saradnje sa relevantnim organizacijama civilnog društva

Indikator za ovu meru je povećan broj pripadnika romske populacije na evidenciji NSZ koji su uključeni u aktivaciono-motivacione obuke za 10% u odnosu na 2014. godinu, kada ih je bilo 2561. Pitanje je kako ovaj indikator odgovara mladim pripadnicima romske populacije, kao i da li je ukupno povećanje od 10% pripadnika romske populacije koji su obuhvaćeni motivaciono-aktivacionim obukama i merama aktivnog traženja posla u roku od šest godina (2014 – 2020) zaista adekvatno merilo napretka u zapošljavanju mladih Roma i Romkinja.

2.1.3 Razvoj romskog preduzetništva i zadrugarstva, posebno za žene

Na osnovu izveštaja za 2018. godinu, NSZ je raspisala poseban javni poziv za dodelu subvencija za samozapošljavanje pripadnika romske nacionalne manjine. Pored toga, postoje i redovni programi NSZ za samozapošljavanje. Prema rezultatima ovih programa ne može se međutim reći da su oni ostvarili značajan uticaj na položaj Roma i Romkinja na tržištu rada – u toku 2018. godine koristilo ih je 156 Roma (od toga 64 Romkinje) što jeste povećanje u odnosu na 2014. godinu kada je broj korisnika bio samo 54, ali nije dovoljna razlika da bi se moglo govoriti o uspešnosti ove mere.

2.1.4 Promocija dobrih praksi u zapošljavanju Roma

Za realizaciju ove mere indikator je broj događaja, novinskih članaka i publikacija o dobrim praksama u zapošljavanju Roma. Može se reći da je ovakav indikator upitan, imajući u vidu da nije kvantifikovan, a ni sadržinski precizno određen. U izveštaju iz 2018. godine nema konkretnih podataka o navedenim aktivnostima, što govori o činjenici da ne postoji ni plan ni svest o tome šta je ovaj indikator i kako može da se realizuje. Ne postoji nijedna šira kampanja usmerena ka Romima i prilagođena sredstvima javnog informisanja koje oni koriste, a koja bi bila sadržinski fokusirana na modele zapošljavanja Roma.

► CILJ 2.2: JAČANJE ULOGE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA

Mera za povećanje izdvajanja za mere aktivne politike zapošljavanja

2.2.1 Aktivno učešće u pripremi sveobuhvatnog dokumenta sa utvrđenim strateškim ciljevima i pravcima delovanja u svim važnim oblastima privrednog razvoja

Iako se u izveštaju o sprovođenju ESRP navodi da je sprovođenje mere odloženo za naredni period, (2019-2020.) ne samo da na kraju 2020. nije usvojena strategija privrednog razvoja, već nije urađen niti nacrt dokumenta.

2.2.2 Revizija Nacionalne strategije zapošljavanja 2011-2020. u skladu sa dugoročnom ekonomskom strategijom zemlje, uzimajući u obzir ceo skup instrumenata i intervencija na raspolaganju

Revizija Nacionalne strategije zapošljavanja nije urađena kako se to tvrdi u Izveštaju o sprovođenju ESRP za 2018. godinu. Urađena je procena uspešnosti sprovođenja strategije i date su preporuke za dalje pravce razvoja do 2020. godine, ali revidirani dokument nije usvojen ni na kraju 2020. godine. Usklađivanje sa dugoročnom ekonomskom strategijom zemlje nije ni bilo moguće izvršiti budući da ta strategija nije ni doneta.

2.2.4 Sprovođenje preporuka iz Nacionalne strategije zapošljavanja 2011-2020. godine, kojima se zahteva povećanje sredstava za mere APZ

Indikator realizacije su rashodi za mere APZ u procentima BDP-a, a ciljna vrednost u ESRP je postavljena na 0,3%, niže od vrednosti planirane Nacionalnom strategijom zapošljavanja (0,5%). U 2019. godini za aktivne mere zapošljavanja izdvojeno je 0,07% BDP. U izveštaju za 2018. godinu navodi se povećanje na 0,08% BDP u odnosu na 0,015% BDP iz 2014. godine. Nije, međutim, na osnovu datog indikatora jasno da li ove mere daju očekivane rezultate, odnosno da li se njihovom primenom i povećanjem sredstava za njihovu realizaciju zaista dolazi do većeg broja zapošljavanja. Čini se da bi trebalo dovesti u vezu podatke o izdvajanjima sa efektima mera, da bi se dobili konkretni pokazatelji uticaja realizacije ove mere na tržište rada.

Mere za sprovođenje reforme Nacionalne službe za zapošljavanje

2.2.5 Unapređenje rada savetnika za zapošljavanje u Nacionalnoj službi za zapošljavanje kroz uvođenje sistema internog sertifikovanja

Uvođenje sistema internog sertifikovanja mogao bi da unapredi rad savetnika za zapošljavanje kada bi uključivao unapređenje njihovih kompetencija kroz obuke. Međutim, proces sertifikovanja je sveden na polaganje testa znanja tako da dobijanje sertifikata, odnosno postignutih rezultata, ne daje uvid o kompetencijama potrebnim za rad savetnika budući da ovakav način procene ne omogućava procenu veština. Pored toga, savetnicima su za unapređenje rada potrebni i resursi: dovoljno vremena da se posvete radu sa klijentima, ažurna baza slobodnih radnih mesta kao i dostupnost usluga i mera APZ svakom klijentu. Za meru su planirana tri indikatora od kojih ni jedan ne meri unapređenje rada savetnika. Nejasno je zašto je kao indikator postavljeno usvajanje izmena Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti kada je reč o uvođenju sistema internog sertifikovanja u NSZ (drugi indikator). Za treći indikator „svi savetnici u NSZ su sertifikovani“ navedene ciljne vrednosti (15.927 u 2014. i 23.000 u 2018.) za koje nije moguće utvrditi na šta se odnose budući da je ukupan broj zaposlenih u NSZ u 2014. pre uvođenja zabrane zapošljavanja i racionalizacije bio 1804.

2.2.6 Unapređenje prikupljanja informacija o slobodnim radnim mestima

Za ovu meru definisan je indikator „Do 2019. godine povećati broj poslodavaca koje NSZ poseti radi prikupljena slobodnih radnih mesta odnosu na 2014. godinu“, a za koji nisu navedene ciljne vrednosti u matrici. U situaciji u kojoj se NSZ suočava sa nedovoljnim kadrovskim kapacitetima postavlja se pitanje racionalnosti obilazaka (fizičkog) poslodavaca. Telefonska ili e-mail komunikacija se čini racionalnijom u odnosu na resurse kojima NSZ raspolaže. U 2019. godini na internet stranici NSZ

objavljeno je svega 8.426 oglasa za 25.889 izvršilaca. U istom periodu na stranici Infostuda objavljeno je 48.893 oglasa za 225.000 kandidata. Izgleda da obilasci poslodavaca nisu doprineli prikupljanju informacija o slobodnim radnim mestima, tako da bi trebalo utvrditi razloge zbog kojih poslodavci ne oglašavaju slobodna radna mesta preko NSZ i u skladu sa nalazima osmisлити načine prevazilaženja problema.

2.2.7 Intenziviranje rada savetnika sa aktivnim tražiocima zaposlenja

Postavljen je indikator koji se tiče opterećenja savetnika: standardna devijacija prosečnog opterećenja po filijalama. Navedeni indikator se odnosi na ujednačavanje opterećenja savetnika, a ne na smanjenje opterećenja savetnika koje će omogućiti intenziviranje rada sa nezaposlenima. NSZ planira da smanji opterećenje po savetniku tako što će zaposlene sa administrativnih poslova prebaciti na poslove savetnika i što će savetnike iz filijala u kojima je manje opterećenje prebaciti u one u kojima je veće opterećenje. Planirani načini za smanjenje opterećenja mogu dovesti do toga da će, uz postojeće poslove, savetnici dobiti i administrativne, budući da će se smanjiti administrativno osoblje. Pored toga, doći će do povećanja opterećenja savetnika koji su do tada radili sa manjim brojem nezaposlenih, što vodi ka padu kvaliteta usluga. Uporedimo li opterećenje savetnika sa opterećenjem u nekim susednim evropskim službama za zapošljavanje¹⁵ broj nezaposlenih po savetniku u NSZ (1180 u 2017, 885 u 2018. i 827 u 2019¹⁶) daleko nadmašuje njihove kolege u Hrvatskoj (644), Mađarskoj (378) i Sloveniji (367). Treba imati u vidu da broj nezaposlenih po savetniku ne pruža potpuni uvid u njihovo opterećenje budući da savetnici za zapošljavanje pored neposrednog rada sa nezaposlenima imaju niz drugih obaveza: posredovanje po prijavljenim potrebama za zapošljavanjem, realizacija obuka za aktivno traženje posla, rad sa poslodavcima. U posebno teškoj situaciji su savetnici u ispostavama koji često obavljaju poslove koji nisu u njihovoj nadležnosti kao što su administrativni poslovi, poslovi u vezi novčane naknade za nezaposlene i sl.

2.2.8 Unapređenje procesa profilisanja nezaposlenih lica

Dva indikatora koji treba da pokažu realizaciju ove mere su donošenje novog uputstva za profilisanje i izradu individualnog plana zapošljavanja, i da do kraja 2019. godine 95% nezaposlenih lica ima urađenu procenu zapošljivosti prema novom modelu i utvrđene aktivne mere tržišta rada u individualnom planu u skladu sa procenom zapošljivosti. Navedeno nije realizovano ni u 2020. godini. Prema Izveštaju o radu NSZ za 2019. godinu, u okviru projekta Unapređenje konkurentnosti i zapošljavanja izrađen je, a zatim na Upravnom odboru usvojen, Program za praćenje, vrednovanje i redizajniranje mera aktivne politike zapošljavanja i profilisanje nezaposlenih prema stepenu rizika od dugoročne nezaposlenosti, kao i Akcioni plan za praćenje, vrednovanje i redizajniranje mera aktivne politike zapošljavanja i profilisanje nezaposlenih prema stepenu rizika od dugoročne nezaposlenosti za period 2020 -2021. koji je sastavni deo Programa.

¹⁵ European Commission: *Assessment report on PES capacity*; Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion; 2015.

¹⁶ Do smanjenja broja nezaposlenih po savetniku došlo je zbog smanjenja broja nezaposlenih na evidenciji NSZ budući da je broj savetnika u ovom periodu bio neznatno promenjen (582 u 2017, 624 u 2018, 613 u 2019.).

Mere za unapređenje sistema za kreiranje politika zapošljavanja zasnovanog na podacima

2.2.9 U narednom periodu je potrebno obezbediti obaveznost: sistematskog korišćenja ex ante i ex post evaluacija programa u oblasti zapošljavanja; korišćenja rezultata evaluacije kao osnove za pripremu Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja i budžetskog planiranja, kao i lokalnih akcionih planova zapošljavanja

Kao i u vreme izrade ESRP u 2018, i 2019. nekoliko ex post evaluacija je rađeno uz podršku projekata. Nije bilo nikakvog napretka u uvođenju obaveznog sistematskog korišćenja ex ante i ex post evaluacija programa u oblasti zapošljavanja. U NAPZ se ne navode nalazi evaluacija urađenih uz podršku projekata niti se koriste kako bi se planirale intervencije. Nije urađena nijedna ex ante evaluacija mera i programa aktivne politike zapošljavanja.

2.2.10 Unapređenja dizajna i efekata sprovođenja aktivnih mera tržišta rada korišćenjem podataka

Efekti aktivnih mera tržišta rada na zapošljavanje i na zarade svakako bi trebali da budu ključni podatak na osnovu kojeg bi se birale mere koje su najviše delotvorne i koje vode ka dugotrajnom zapošljavanju. Međutim, u Izveštaju o sprovođenju ESRP ne navode se podaci na osnovu kojih je došlo do modifikacije pojedinih mera ili do uvođenja novih. Modifikacije koje su vršene dovele su nezaposlene u nepovoljniji položaj pa su tako izmenama u programu javnih radova, umesto radnog odnosa na određeno vreme u trajanju od 6 meseci, nezaposleni sada angažovani ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u trajanju od tri meseca, uz naknadu koja je niža od minimalne zarade. „Relaksiranjem” obaveze poslodavca u programu obuke na zahtev poslodavca skraćena je obaveza trajanja radnog odnosa na šest meseci.

Evaluacija neto učinaka na zapošljavanje i zarade pružila bi relevantne podatke o: proceni da li su programi bili adekvatno osmišljeni, sprovedeni, usmereni ka pravim ciljnim grupama; učinku na zapošljavanje i visinu zarade učesnika u programima; poređenju rezultata različitih programa; proceni koji program je odgovarajući i za koga¹⁷. Međutim, nadležne institucije ne sprovode ovakve evaluacije, a kada su te evaluacije urađene u okviru projekata, njihovi nalazi se ignorišu.

Podaci koji se navode u izveštajima o realizaciji NAPZ o efektima pojedinih mera na zapošljavanje neupotrebljivi su jer to nisu podaci o efektima na zapošljavanje, kako se to vidi iz njihovog pojašnjenja: „Efekat MAPZ na zapošljavanje prikazuje broj učesnika mere koji su se zaposlili nakon izlaska iz mere, kao i lica koja se još uvek nalaze u meri (podvlačenje autora) koja podrazumeva zapošljavanje/radno angažovanje (subvencije za zapošljavanje, javni radovi, programi pripravnika, program sticanja praktičnih znanja, mere podrške za OSI). Za mere kao što su obuka za aktivno traženje posla, trening samoeфикаsnosti, radionica za prevladavanje stresa usled gubitka posla i funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih, efekat prikazuje broj učesnika programa koji su se uključili u druge MAPZ ili su se zaposlili nakon izlaska iz mere”¹⁸.

17 Prema Corbanese, V., Rosas, G. (2009) *Smernice za sprovođenje aktivnih mera zapošljavanja i traženja posla namenjenih ugroženim mladima*, Međunarodna organizacija rada

18 Izveštaj o realizaciji NAPZ za 2019. godinu, str. 10.

► CILJ 3: SMANJENJE DUALNOSTI NA TRŽIŠTU RADA

Mere za smanjenje razlika između nivoa zaposlenosti u privatnom i javnom sektoru

3.1 Analiza postojećih zakonskih rešenja koja utiču na neprivlačnost rada u privatnom sektoru, uz predlog mera za njihovo unapređenje

Ova mera nije realizovana, a u toku trajanja ESRP donet je niz zakonskih rešenja koje su rad u opštem režimu radnog odnosa učinile daleko neprivlačnijim. U izveštaju za 2018. godinu navodi se da je mera odložena za 2020. godinu i da će se održati konsultacije o njenoj reviziji. Čini se da je svakako političko opredeljenje aktuelnih vlasti da zadrže i razvijaju koncept nesigurnih, slabo plaćenih poslova i uslova rada koji se graniče sa zakonskim minimumom. Uz to se redovno stvaraju novi veštački režimi rada van radnog odnosa koji utiču na legalizaciju uslova rada ispod zakonskog minimuma (učenje kroz rad na dualnom obrazovanju, rad na sezonskim poslovima) koji se primarno koriste u privatnom sektoru (za razliku od klasičnih oblika rada van radnog odnosa, kao što su privremeni i povremeni poslovi, koji se koriste i u javnom sektoru). Može se očekivati da će, ako se kvalitetno implementira, realizacija mere iz Akcionog plana za poglavlje 19, kojom bi se pod pojmom radnog odnosa obuhvatili i sadašnji oblici rada van radnog odnosa, doprineti poboljšanju uslova rada i ostvarivanju minimalnih prava lica koja su trenutno angažovana i u privatnom i u javnom sektoru prema ovim vrstama ugovora.

3.2 Unapređenje stanja poštovanja regulative u oblasti radnih odnosa kroz efikasan i efektivan inspekcijski nadzor

Indikator za sprovođenje ove mere je povećan broj redovnih inspekcijskih nadzora tokom kojih nisu utvrđeni nedostaci vezani za primenu propisa u oblasti rada. Ovaj indikator je nelogičan jer efikasniji rad inspekcije rada podrazumeva višestruko povećanje broja izvršenih nadzora, što svakako mora da utiče i na povećanje broja nadzora u kojima su konstatovane nezakonitosti. Pri tome se ne pravi razlika između manjih nepravilnosti koje mogu biti posledica neupućenosti poslodavca ili loše prakse, i većih sistemskih kršenja radnopravnih propisa u kojima se mogu konstatovati prekršaji ili izvršenje krivičnih dela. Izveštaj za 2018. godinu se, međutim, ne vezuje za broj, već za procenat nadzora u kojem nisu uočene nepravilnosti i konstatuje se da je mera sprovedena budući da je udeo slučajeva u kojima su ustanovljene nepravilnosti u padu. Imajući u vidu da nije kvantifikovan ishodni indikator, može se reći da je reč o pravilnom zaključivanju, ali da se iz njega ne može videti da li je došlo do unapređenja stanja poštovanja regulative, a posebno se ne može zaključiti da je povećanjem ukupnog broja inspekcijskih nadzora ustanovljen sistem efikasnog i efektivnog nadzora, jer je ukupan broj nadzora u odnosu na broj nadziranih subjekata i dalje izuzetno nizak.

Mere za suzbijanje rada u sivoj ekonomiji

3.3 Razvoj koncepta poreskog rasterećenja za zaposlene sa minimalnom zaradom

U odnosu na ovu meru postoje dva indikatora.

Prvi se odnosi na smanjeno učešće zaposlenih u neformalnom sektoru u odnosu na ukupan broj zaposlenih u odnosu na 2014. godinu. Drugi indikator je razvijen koncept poreskog rasterećenja za zaposlene sa minimalnom zaradom.

U izveštaju za 2018. godinu se govori samo o reformi Poreske uprave, nema ni reči o kvantitativnim, još manje kvalitativnim rezultatima u odnosu na postavljene indikatore, pa se može zaključiti da mera nije sprovedena i da se nije ništa uradilo na njenom sprovođenju. Visok stepen učešća radnika u neformalnom sektoru u odnosu na ukupan broj radnika koji proističe iz ARS za prvi kvartal 2020. godine (16,2%), kao i neznatno smanjenje ovog parametra u odnosu na isti izvor za 2019. godinu (0,9 procentnih poena), pokazuju da realnog pomeranja radnika iz neformalnog u formalni sektor praktično nema. Pojedine aktivnosti koje su sprovedene prethodnih godina, kao i uvođenje posebne telefonske linije za prijavu poslodavca u slučajevima rada „na crno“ 2018. godine, dale su određene rezultate; slično je i sa povećanim brojem inspekcijских nadzora koji su uzrokovani upravo prijavama rada na crno. Mora se, međutim, pristupiti temeljnoj reformi i povećanju kapaciteta Inspektorata za rad, da bi sve ove mere mogle da daju bolje rezultate. Mora se unaprediti i sistem sankcionisanja poslodavaca u slučaju angažovanja radnika bez pravnog osnova, odnosno bez prijave – sadašnje zaprećene sankcije su suviše blage, a prekršajni postupci često zastarevaju pa poslodavci praktično ne bivaju kažnjeni za kršenje zakona; iako se može diskutovati o tome da je ovakvo ponašanje poslodavca krivično delo iz člana 163. Krivičnog zakonika (Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019) „Povreda prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja“, naročito ukoliko se ponavlja i sprovodi sistematski u odnosu na veći broj radnika, nikada nije procesuirana nijedna krivična prijava protiv poslodavaca.

Kada je reč o drugom indikatoru, može se samo konstatovati da država nije uradila puno na podsticanju poslodavaca da uvedu radnike u legalne tokove. Smanjenje poreza na zaradu i doprinosa, koje je uglavnom aktuelno kada je reč o merama za suzbijanje neformalnog rada, nije dalo odgovarajuće rezultate.

3.4 Reorganizacija poreske administracije u cilju efikasnijeg vršenja kontrola

U odnosu na ovu meru u izveštaju za 2018. godinu naveden je niz realizovanih koraka za koje nije jasno kako se odnose na realizaciju mere, ali se na osnovu tog teksta može reći da je mera u statusu realizacije.

3.5 Pojačan rad Inspektorata za rad

Ova mera sadrži tri indikatora.

Prvi je „broj subjekata kontrole u odnosu na broj zaposlenih na poslovima kontrole u Poreskoj upravi“. Pretpostavka je da je cilj indikatora da pokaže da je smanjeno opterećenje poreskih inspektora, odnosno da mogu lakše kontrolisati i posvetiti više pažnje i vremena svakom pojedinačnom kontrolisanom subjektu (poslodavcu). U izveštaju za 2018. godinu nema podataka u odnosu na ovaj indikator niti se u ESRP matrici navodi potencijalni izvor podataka. Zanimljivo je da izveštaj za 2016–2017. godinu kod ovog indikatora navodi podatke o inspektorima rada, iako je u matrici ESRP izričito navedeno da se traže podaci o poreskim inspektorima zaposlenim u Poreskoj upravi.

Drugi indikator je „procenat lica koja su se stručno usavršavala u odnosu na ukupan broj lica zaposlenih na poslovima kontrole u Poreskoj upravi“. Kao i kod prethodnog indikatora, pretpostavka je da ovaj broj lica, odnosno procenat (udeo) u ukupnom broju raste tokom vremena. U izveštaju za 2018. godinu, međutim, nema podataka u odnosu na ovaj indikator, niti se u ESRP matrici navodi potencijalni izvor podataka. Izveštaj za 2016–2017. godinu i kod ovog indikatora navodi podatke o inspektorima rada, iako je u matrici ESRP izričito navedeno da se traže podaci o poreskim inspektorima zaposlenim u Poreskoj upravi.

Treći indikator je povećana stopa broja zaključenih ugovora o radu sa licima koje je inspekcija rada zatekla u radu „na crno“ u odnosu na ukupan broj lica zatečenih u „radu na crno“. Može se konstatovati da inspekcija rada u odnosu na ovaj indikator beleži promenljiv uspeh, kako u smislu povećanog broja ukupnih lica otkrivenih na faktičkom radu, tako i u odnosu na specifičan indikator postupanja poslodavca po nalogu inspektora rada da zaključi sa faktičkim zaposlenim ugovor o radu. Na osnovu podataka iz izveštaja za 2017. i 2018. godinu, u 2017. godini inspektori rada su zatekli ukupno 22.411 lica u radu „na crno“, od kojih je 94,5% potpisalo ugovore o radu sa poslodavcima nakon izvršenog nadzora, dok je u 2018. godini ukupan broj lica pao na 17.026 a procenat zaključenih ugovora o radu sa tim licima na 82%, a u 2019. godini nastavlja se pad efikasnosti u suzbijanju faktičkog rada: inspektori rada su zatekli ukupno 12.938 lica, a zaključeni su ugovori sa njih 79%¹⁹.

Mere za smanjivanje regionalnih razlika

3.6 Razvoj konkretnih mera kroz lokalne akcione planove zapošljavanja u skladu sa potrebama lokalnih tržišta rada i evaluacijom sprovedenih mera

Indikator realizacije ove mere je smanjenje regionalne razlike u stopama zaposlenosti i nezaposlenosti, tako da razlika između najviše i najniže stope zaposlenosti iznosi manje od 4,2% a razlika između najviše i najniže stope nezaposlenosti manje od 5%, što su bazične vrednosti za 2014. godinu. U izveštaju za 2018. godinu najviša razlika u zaposlenosti je 6% a u nezaposlenosti 5,7%. U 2019. godini najveća razlika je u stopama zaposlenosti i stopama nezaposlenosti između Beogradskog regiona i regiona Južne i Istočne Srbije i ona iznosi 5,4 i 4,9 procentnih poena respektivno. Ovi podaci ilustruju da ova mera nije ispunjena, a nije jasno ni koje su konkretne aktivnosti preduzete da bi se one realizovala, odnosno da bi se smanjile regionalne razlike na način koji je predviđen u samom nazivu mere – ne postoji evaluacija ili bilo kakva analiza lokalnih akcionih planova zapošljavanja, niti mera koje oni sadrže, kao ni ocena njihove ispunjenosti ili faktora koji su uticali na njihovu realizaciju.

3.7 Kontinuirano osposobljavanje članova lokalnih saveta za zapošljavanje i ostalih organa opština, kao i radnika opštinskih uprava i filijala Nacionalne službe za zapošljavanje

Ova mera sadrži dva indikatora.

Prvi se odnosi na povećan broj opština koje sprovode LAPZ u odnosu na 2014. godinu za 10% na godišnjem nivou. Na osnovu podataka iz izveštaja za 2016 – 2017. godinu i 2018. godinu, može se konstatovati da je broj lokalnim samouprava koje sprovode LAPZ značajno povećan i da je mera realizovana ako se prati ukupan rast u periodu 2014–2018. godina (na osnovu dostupnih podataka moguće je zaključiti da je uvećanje na godišnjem nivou uvek iznosilo bar 10%, dok je i kumulativno gledano cilj svakako ostvaren).

Drugi indikator se odnosi na povećano finansiranje LAPZ u odnosu na 2014. godinu za 10% na godišnjem nivou. U izveštaju za 2018. godinu pored se 2018. i 2014. godina, što je nezahvalno jer ne pokazuje kretanja na godišnjem nivou. Takođe, u 2014. godini je postojao problem sa finansiranjem LAPZ, budući da je nadležno ministarstvo obustavilo sufinansiranje²⁰, što dodatno obesmišljava upoređivanje sa 2014. kao bazičnom

¹⁹ Izveštaj Inspektorata za rad za 2019. godinu, dostupno na <http://www.inspektor.gov.rs/page/636/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%BE-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83-%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-2019>

godinom. Primetno da postoji kontinuirani rast sredstava u period 2014 – 2017. godina ali da su sredstva izdvojena za 2018. godinu značajno manja od sredstava koja su utrošena za istu namenu u 2017. godini. Ovo govori o potencijalnoj fluktuaciji izdvajanja sredstava za finansiranje LAPZ, tako da se ne može sa sigurnošću reći da li će ova mera na kraju perioda biti adekvatno realizovana. U 2019. godini sklopljeno je 105 sporazuma, a opredeljena su sredstva u iznosu od 918.292.472,3 dinara²¹.

Mora se napomenuti da indikatori nisu usmereni ka kvantifikaciji rezultata – nema naznake kako su povećan broj opština koje sprovode LAPZ i/ili uvećana sredstva za finansiranje LAPZ uticala na kretanje zaposlenosti u tim jedinicama lokalne samouprave. Takođe, nejasno je kako su ovi indikatori povezani sa zadatom merom, budući da ne ukazuju nužno na osposobljavanje, odnosno podizanje kapaciteta lokalnih službenika za primenu mera za zapošljavanje.

Mere koje će doprineti smanjenju strukturne nezaposlenosti

3.8 Kreiranje i usmeravanje programa dodatnog obrazovanja i obuka tako da bolje odgovaraju na potrebe nezaposlenih sa nižim stepenom obrazovanja, u skladu sa potrebama tržišta rada na lokalnu, a akcenat staviti na praktični deo obuke

Od dva indikatora koji su postavljeni za ovu meru, jedan nije ni u kakvoj vezi sa ciljnom grupom na koju se mera odnosi („Smanjen broj lica sa srednjom stručnom spremom na evidenciji NSZ u odnosu na 2014. godinu za 10% na godišnjem nivou“). Drugi indikator „Smanjen broj nekvalifikovanih/niskokvalifikovanih lica na evidenciji NSZ u odnosu na 2014. godinu za 5% na godišnjem nivou“ indikator je uticaja i nije odgovarajući za merenje usklađenosti obuka sa potrebama nekvalifikovanih zaposlenih. Programi funkcionalnog osnovnog obrazovanja koji se prikazuju kao programi dodatnog obrazovanja i obuke su programi opismenjavanja, i ne rezultiraju sticanjem kvalifikacija. Obuke za sticanje kvalifikacija nisu dostupne nekvalifikovanim nezaposlenima - u programima dodatnog obrazovanja i obuke u 2015. učestvovalo 0,06% (174), u 2016. 0,13% (379), u 2017. 0,12% (310) a u 2019 0,47%(804) nezaposlenih na evidenciji NSZ sa I i II stepenom stručne spremlje.

3.9 Kreiranje mera aktivne politike zapošljavanja za podsticanje aktivacije dugoročno nezaposlenih lica

Nije jasno u kakvoj vezi je kreiranje mera za aktivaciju dugoročno nezaposlenih i povećanje broja uključenih nezaposlenih u dodatno obrazovanje i obuke, što je prvi indikator. Drugi indikator „Smanjen broj dugoročno nezaposlenih lica na evidenciji NSZ u odnosu na 2014. godinu za 2% na godišnjem nivou“, nije odgovarajući budući da je indikator uticaja i nije direktan pokazatelj realizacije mere.

Učestalost dugoročne nezaposlenosti u Srbiji, izražena kroz učešće dugoročno nezaposlenih u ukupnom broju nezaposlenih na evidenciji, izrazito je visoka; dve trećine nezaposlenih na evidenciji su duže od godinu dana. Dugoročno nezaposleni imaju prioritet u uključivanju u aktivne mere zapošljavanja i u zemljama u kojima je situacija na tržištu rada mnogo povoljnija nego što je to slučaj sa Srbijom. Očekivali bismo da ova grupa ima prioritet u uključivanju u aktivne mere, ne samo zbog visoke učestalosti dugoročno nezaposlenih od kojih veliki broj ima dodatne faktore otežane zapošljivosti (niskokvalifikovani, mladi, viškovi, OSI) nego i zbog veoma ograničenih sredstava za mere APZ, ali to nije slučaj. U 2019. godini, kao i u prethodnim godina-

20 Izveštaj o realizaciji NAPZ za 2014. godinu, str. 6.

21 Izveštaj o radu NSZ za 2019. godinu

ma, u aktivne mere se uključuju i nezaposleni koji su na evidenciji kraće od godinu dana, a za koje su se najkorisnijim pokazuju usluge savetovanja i pomoći pri traženju posla. Analiza podataka o učesnicima u programima aktivnih mera u 2019.²² s obzirom na trajanje nezaposlenosti pokazuje da je učešće nezaposlenih koji su na evidenciji kraće od godinu dana: 51% u programu javnih radova, meri koja je prvenstveno namenjena aktivaciji nezaposlenih koji su dugo izvan tržišta rada; 73% u programu stručne prakse; 51% u programu subvencije za samozapošljavanje; 48% u programu sticanja praktičnih znanja; 41% u obukama za tržište rada; 60% u obukama na zahtev poslodavca; 28% u programu subvencija za zapošljavanje.

► CILJ 4: UNAPREĐENJE POLOŽAJA MLADIH NA TRŽIŠTU RADA

Mere neophodne za smanjenje broja mladih koji nisu zaposleni, nisu u sistemu obrazovanja i obuke (NEET) i nezaposlenosti mladih

4.1 Unapređenje programa pripravnništva i stažiranja poput programa stručne prakse s ciljem da se mladima koji izlaze iz škole obezbedi prvo radno iskustvo

Indikator je smanjena stopa NEET za stanovništvo uzrasta od 15-24 godine. Prema ključnim ciljevima ESRP, ona se mora smanjiti ispod 15% do kraja 2020. godine. Na osnovu izveštaja za 2018. godinu, u toj godini stopa je iznosila 16,5%. Zanimljivo je da je u 2018. godini prema istom izveštaju potrošeno nešto malo preko polovine sredstava predviđenih budžetom za tu godinu. Izveštaj ne navodi izvor stope NEET ali prema matrici ESRP je to NSZ. U avgustu 2020. godine pokrenut je novi program aktivacije mladih koji čekaju na prvo zaposlenje. Iako zamišljen kao podstrek mladima, uslovi pod kojima je planirano da oni rade kako bi stekli prve mesece radnog iskustva su takvi da je sigurno da će ovaj program stvoriti stastičko i privremeno povećanje radne angažovanosti mladih, a da se pri tome neće stvoriti dugoročan i kvalitetan sistem njihovog zapošljavanja. Takođe, ovime će se stvoriti još jedan oblik prekarnog angažovanja mladih van radnog odnosa.

4.2 Unapređenje sistema informisanja mladih o mogućnostima za delovanje u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, omladinskog preduzetništva, o evrointegracijama i korišćenju EU fondova i drugim oblastima (kroz podršku radu Kancelarija za mlade i Fonda za mlade talente)

Ova mera sadrži dva indikatora.

Prvi je smanjena stopa nezaposlenosti mladih uzrasta 15-24 godine sa 47,1% u 2014. godinu. Nije navedeno koliko smanjenje treba da iznosi da bi mera bila ostvarena, niti je jasna funkcionalna veza između mere i ovog indikatora, ali se u izveštaju za 2018. godinu navodi da je stopa nezaposlenosti mladih u toj godini pala na 29,7% prema podacima ARS. U 2019. stopa nezaposlenosti mladih bila je 27,5%.

Drugi indikator je pružena podrška kancelarijama za mlade i Fondu za mlade u unapređenju sistema informisanja mladih u partnerstvu sa omladinskim OCD. Budući da ovaj indikator nije kvantifikovan niti bliže određen na bilo koji način, ne može se dati ocena njegove realizacije niti uspešnosti.

22 Ibid.

4.3 Promovisanje sistema celoživotnog učenja i razvoj programa za mlade koji su napustili školovanje, odnosno za lica bez kvalifikacija, koji bi podrazumevali obuke u kombinaciji sa subvencijom poslodavcu za zapošljavanje

Indikator je povećani broj lica koja koriste sisteme celoživotnog učenja. Nije kvantifikovan niti je jasno kako je povezan sa problemom poboljšanja pozicije mladih na tržištu rada (budući da se nalazi u okviru tog cilja). U izveštaju za 2018. godinu navode se obuke koje su organizovane u okviru celoživotnog učenja, od kojih su neke bile usmerene isključivo ka mladima (iz teže zapošljivih grupa). Zaključak u vezi sa sprovođenjem ove mere, koji je dat u izveštaju, veoma je kontroverzan, budući da piše sledeće: „Pokazatelj ishoda sprovedene mere je povećan broj lica koji koriste sisteme celoživotnog učenja. Broj lica u 2014. godini je 1223, dok je broj lica u 2018. godini 1205“ (strana 29).

4.4 Razvoj koncepta studentskih poslova sa ograničenim brojem radnih sati u nedelji radi aktivacije

Nema određenih indikatora za ovu meru. Prema izveštaju za 2018. godinu, predlog je da se ona ukine ili revidira. Indikativno je da položaj mladih, normativno gledano, nije poboljšao od 2010. godine. Naprotiv, donošenjem novog Zakona o zadrugama (Službeni glasnik RS, br. 112/2015) propuštena je šansa da se verovatno najveći izvor radne eksploatacije mladih uredi na način koji bi odgovarao principima zadrugarstva.

4.5 Dalji razvoj sistema ranog profilisanja nezaposlenih mladih u Nacionalnoj službi za zapošljavanje

Dva indikatora za procenu realizacije ove mere su izrada smernica za procenu zapošljivosti mladih i broj savetnika u NSZ obučeni za rano profilisanje mladih pri čemu za drugi indikator nisu postavljene ciljne vrednosti. Prema podacima iz Izveštaja o sprovođenju ESRP za 2018, Izveštaja o radu NSZ za 2019. godinu nema izrađenih smernica za procenu zapošljivosti mladih, tako da navedena mera nije realizovana.

4.6 Razvoj inovativnih modela i servisa za podršku zapošljavanju mladih na lokalnom nivou kroz široko partnerstvo lokalnih partnera – obrazovnih institucija, NSZ, poslovnog i civilnog sektora

Ova mera sadrži dva indikatora.

Prvi je broj uspostavljenih inovativnih modela i servisa zapošljavanju mladih na lokalnom nivou. Ne postoji bliže pojašnjenje ili kvantifikacija ovog indikatora. Izveštaj za 2018. godinu sadrži deskripciju modela koji su u toku i broj mladih koji su obuhvaćeni pojedinim modelima.

Drugi indikator je broj mladih (15-30 godina) obuhvaćenih ovim uslugama. Budući da ni ovaj indikator nije kvantifikovan, ne može se govoriti o njegovoj ispunjenosti, kao ni ispunjenosti mere u celini.

4.7 Promovisanje i dalji razvoj sistema karijernog vođenja i savetovanja u Republici Srbiji

Za dva indikatora koja su postavljena za merenje realizacije mere: „Broj osnovanih novih centara i timova za KViS pri školama, fakultetima, univerzitetima, udruženjima i KZM“ i „Broj međusektorskih partnerstava na lokalnom nivou u cilju pružanja usluga KViS mladima“ nisu postavljene ciljne vrednosti. Za ovu meru nisu navedeni ni izvori verifikacije ni institucija nadležna za praćenje, tako da ne postoji način da se utvrdi da li je, i u kom stepenu, mera realizovana.

4.8 Poboljšanje paketa usluga za mlade konkretizacijom mere kojom se završava uključivanje lica u programe

Mera je formulisana tako da je potpuno nejasno šta ona treba da postigne („konkretizacijom mere kojom se završava uključivanje lica u programe“). Za ovu nejasnu meru postavljen je indikator povećanja učešća mladih u merama APZ. U 2019. godini u mere APZ bio/la je uključen/a tek svaka deseta nezaposlena mlada osoba.

Nalazi evaluacije paketa mera za mlade²³, mere sticanja praktičnih znanja i stručne prakse pokazali su pozitivne efekte samo za meru sticanja praktičnih znanja. Evaluacija je pokazala da se učesnici programa Stručna praksa ne nalaze u povoljnijoj poziciji na tržištu rada ni po ishodima na tržištu rada ni po proceni subjektivnog blagostanja. Uprkos nalazima evaluacije, i u narednim godinama najveći broj nezaposlenih mladih uključen je u program stručne prakse.

Zaključak i preporuke

Značaj razvoja tržišta rada za ukupno ostvarivanje ciljeva ESRP je nesumnjiv. Čini se da je pristup ESRP ovom problemu uglavnom jednodimenzionalan, budući da se fokusira na povećanje ponude radne snage, a ne i na povećanje tražnje (izuzev mera koje se odnose na podsticanje poslodavaca na zapošljavanje neformalnih radnika).

Kada je reč o planiranim ciljevima i merama, opšta ocena je da su oni postavljeni uglavnom logično i funkcionalno, mada postoje i izuzeci koji su u analizi pomenuti. Često nedostaju pojašnjenja funkcionalne veze između cilja i mera ili mera i indikatora. Nemogućnost kvantitativnog izražavanja indikatora, kao i odsustvo postavljenih preciznih ciljeva kada će se smatrati ispunjenim, takođe je jedna od strukturnih zamerki tekstu ESRP i matrici ESRP.

Činjenica je, međutim, da bi realizacija svih navedenih ciljeva i mera značajno poboljšala situaciju na tržištu rada, i pored navedenih nedostataka u njihovom promišljanju. Ono što je indikativno su podaci i obrazloženja koja se navode u do sada dostupnim izveštajima o realizaciji ESRP – za 2016 – 2017. godinu i za 2018. godinu. Jasno se može primetiti da se pojedine mere ignorišu ili zapostavljaju bez obrazloženja, odnosno da se pokušava stvoriti privid njihove realizacije navođenjem podataka koji govore o aktivnostima koje se ne mogu direktno vezati za realizaciju konkretne mere, niti su kao takve predviđene, već imaju samo neke daleke i posredne dodirne tačke sa njom.

Izvesno je i da ne postoji sistem međusektorske saradnje u realizaciji mera ESRP jer je indikativno da se u merama koje se odnose na Poresku upravu navode podaci o Inspektoratu za rad (izveštaj za 2016– 2017. godinu) odnosno da se ne navode konkretni rezultati sprovedenih aktivnosti i njihova veza sa postavljenim ciljem (izveštaj za 2018. godinu).

Ukupna ocena dosadašnje realizacije predviđenih ciljeva i mera u oblasti zapošljavanja i tržišta rada svakako bi morala da bude negativna. Najveći broj mera nije realizovan, a kod većeg broja mera se navode aktivnosti koje su samo posredno povezane sa njihovom realizacijom i koje nisu nastale kao proizvod politike i taktike realizacije

23 Marjanović, D., Nojković, A., Ognjanov, G., Lebedinski, L. i Aleksić, D: *Evaluacije paketa usluga za mlade i relevantnih programa i mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mladima*; Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije; Beograd, 2016.

ESRP, već kao proizvod nekih drugih političkih ili strateških opredeljenja, a u izveštajima su iskorišćeni kako bi se (veštački) stvorio utisak da se na realizaciji pojedinih mera u prethodnom periodu radilo.

Na osnovu svega napisanog nameću se tri osnovna zaključka:

- ESRP u delu koji se tiče zapošljavanja i tržišta rada je napisan solidno, ali značajno izmenjene okolnosti u toku njegovog sprovođenja u periodu 2014–2020. godina idu u prilog nužnosti njegovog revidiranja. Od naročite je važnosti da se ESRP bavi i kvalitetom novih poslova, a ne samo kvantifikacijom parametara zapošljavanja.
- Ne postoji funkcionalan plan sprovođenja ESRP u delu koji se tiče zapošljavanja i tržišta rada, niti je moguće zaključiti na osnovu dosadašnje realizacije da postoje kontinuirani i planski naponi ka realizaciji pojedinačnih mera i indikatora (uz pojedinačne izuzetke koji su navedeni u tekstu). Ne postoji političko opredeljenje da se pristupi efikasnoj i potpunoj realizaciji ciljeva i mera ESRP, već se kao uspešno realizovane predstavljaju samo one koje su u skladu sa aktuelnim politikama zapošljavanja i privlačenja direktnih stranih investicija.
- U pojedinim oblastima su učinjeni značajni pomaci ka dostizanju statistički korektnih rezultata, u skladu sa zacrtanim ciljevima. Suštinski se, međutim, ne može konstatovati da je ESRP ispunjen u skladu sa propisanim rokovima, kao ni da će to biti slučaj do kraja 2020. godine. Imajući u vidu specifično tešku situaciju uzrokovanu epidemijom i pandemijom COVID-19, sasvim je jasno da se na tržištu rada očekuju nove turbulencije i da je potrebno ovu novu realnost sagledati u skladu sa faktičkom situacijom pada zaposlenosti i povećanja nezaposlenosti, što su trendovi koji su jasno izraženi i sve očigledniji od marta 2020. godine do trenutka pisanja ovog izveštaja. U tom smislu se i ESRP mora prilagoditi novim okolnostima.

2. LJUDSKI KAPITAL I VEŠTINE²⁴

UVOD

U dokumentu *Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji*²⁵ data je detaljna analiza stanja u pogledu ljudskog kapitala i veština u sektoru obrazovanja. Analiza je s razlogom fokusirana na potrebe i očekivanja privrede i na neophodnost uspostavljanja čvrste (funkcionalne) povezanosti poslodavaca, obrazovnih ustanova, naučnih institucija i tržišta rada. Komentarisana je podela nadležnosti između različitih nivoa vlasti, učešće javnog i privatnog sektora, te rashodi za obrazovanje (javni i privatni) koji su u 2012. godini prema procentualnom učešću u BDP (5,27%) bili slični proseku izdvajanja na nivou EU-27. U dokumentu se kaže da u obrazovnom sistemu u Srbiji dominira formalno obrazovanje, dok su ostale forme (neformalno obrazovanje, informalno obrazovanje, celoživotno učenje) tek u početnim inicijativama. Ukazuje se da se broj učenika neprekidno smanjuje (po stopi od oko 2% godišnje), dok se broj nastavnika povećava. Ovaj trend se ne uzima kao šansa da se započne prelazak na nastavu u jednoj smeni, kao i na celodnevnu nastavu (za mlađe razrede) u osnovnom obrazovanju. Konstatuje se da obrazovni sistem nije dovoljno inkluzivan za obrazovne potrebe različitih osetljivih grupa, ali se previđa da deca iz seoskih naselja, udaljenih od opštinskog centra, napuštaju školovanje zbog neuređenog i finansijski nedostupnog javnog prevoza (o broju te dece se može samo nagađati, a bilans se može sagledati u rezultatima popisa stanovništva - podacima o obrazovnoj strukturi po starosnim kontingentima)²⁶.

U poglavlju 2.2.2. ESRP izveštaja: **Najvažniji izazovi u oblasti ljudskog kapitala i veština** navedeni su ključni problemi sistema obrazovanja. U analizi uzroka niskog nivoa obrazovanja ukazuje se na regionalne razlike koje se primarno objašnjavaju razlikama u stepenu ekonomske razvijenosti regiona. Ne pominju se drugi razlozi kao što su: visoki troškovi prevoza (subvencije za prevoz učenika su u nadležnosti lokalnih samouprava i zavise od njihovih budžeta i odluka lokalnih političkih aktera), loše organizovan javni prevoz, mali kapaciteti učeničkih domova i sl. U analizi niskog kvaliteta i relevantnosti svih nivoa obrazovanja, pažnja je usmerena samo na jednu komponentu - kvalitet nastave, ali ne i na uslove i substandardnu opremljenost objekata u kojima se organizuje nastava. Jedno od istraživanja koje daje (nepotpune) podatke o kvalitetu objekata osnovnih škola u Srbiji je *Izveštaj o faktorima rizika po zdravlje dece u školskoj sredini za 2018. godinu*²⁷. U samom Izveštaju se navodi da je obuhvat ispitanih škola nepotpun, da se procenat objekata u kojima je obavljen nadzor kreće od manje od 10% u Braničevskom okrugu do preko 100% u Južnobanatskom okrugu (?). (Izveštaj, str 13). U Izveštaju nalazimo, između ostalog, sledeće ocene o uslovima školovanja u jednom broju osnovnih škola u Republici Srbiji: (1) U osnovnim školama u seoskim i rubnim gradskim područjima najznačajniji problemi se odnose upravo

24 Analiza je fokusirana na Efekte mera za poboljšanje kvaliteta obrazovanja na dostupnost obrazovanja u Srbiji

25 Vlada Republike Srbije, maj 2016

26 Detaljna analiza dostupnosti obrazovanja u Republici Srbiji urađena je u okviru projekta Prostorni plan Republike Srbije 2021–2035/ Studija o javnim službama. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 2020. (PPRS - SJS)

27 Institut za javno zdravlje "Dr Milan Jovanović Batut", Beograd, 2019.

na vodosnabdevanje. Lokalni vodni objekti koje koriste škole su uglavnom stari, zapušteni; ne odgovaraju u tehničkom i sanitarno-higijenskom smislu; ne postoje ili nisu održavane zone sanitarne zaštite; u blizini izvora ima zagađenja; i pored Zakona o komunalnim delatnostima vlasnik objekta je često nepoznat, pa nema odgovornosti za održavanje objekta; voda se retko kontroliše na zdravstvenu ispravnost; kada se analize urade, visok je procenat neispravnih uzoraka vode (mikrobiološki, fizičko-hemijski ili udruženo, u zavisnosti od regiona) i ne obavlja se prečišćavanje i dezinfekcija vode (str. 14-15); (2) Seoske škole uglavnom dele iste probleme: zgrade su stare, u učionicama su neodgovarajuće podne obloge; teško se održava čistoća, školski nameštaj je neodgovarajući, osvetljenje je neadekvatno i stolarija dotrajala (str. 18). U zaključcima i predlogu mera koje čitamo u ovom Izveštaju nalazi se, između ostalog, i sledeće: (zaključak br. 1) U pojedinim okruzima su ugašene higijensko-epidemiološke službe pa izostaju ili su umanjene aktivnosti koje su bile u njihovoj nadležnosti; (zaključak 5) Snabdevanje vodom za piće **u polovini objekata pregledanih u 2018.** je nesigurno putem lokalnih vodovoda i lokalnih izvora vodosnabdevanja; (zaključak 6) Tečne i čvrste otpadne materije se često odlažu na nezadovoljavajući način. Sanitarni uređaji (čitaj: klozeti - K.P.) nisu obezbeđeni u svim objektima; (zaključak 8) Učionice takođe nisu uvek ocenjene kao higijenske; (zaključak 9) Školsku kuhinju nemaju svi objekti, ponekad kuhinja postoji, ali ne radi ili je u nezadovoljavajućem stanju; (zaključak 11) Od pregledanih objekata u 2018. godini, **20% je ocenjeno da nije u zadovoljavajućem stanju.** I druga istraživanja ukazuju da se opremljenost i kvalitet objekata osnovnih škola u Srbiji kreće u rasponu od 19. do 21. veka.

Nekoliko tema navedenih u Izveštajima o primeni Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji (2016–2017 - Beograd, april 2019; 2018 - Beograd, 2020), takođe zavređuju komentar u ovom uvodnom poglavlju. U ESRP Izveštaju, u poglavlju koje se odnosi na ljudski kapital i veštine u komentaru razloga za rano napuštanje školovanja, prostorna i saobraćajna nedostupnost objekata obrazovanja se ne navodi kao razlog. Statistički podaci, međutim, pokazuju da je osipanje posebno vidno na prelasku iz osnovne (obavezno obrazovanje) u srednju školu. Prema Popisu iz 2011. godine, udeo stanovništva starosti 18–24 godine sa najviše završenom osnovnom školom iznosio je 16,9% (u gradskim naseljima 14,4%, u ostalim naseljima 20,6%). U pojedinim opštinama udeo dece koja nisu nastavila školovanje bio je veći od 30% (Tutin, Veliko Gradište, Žabari, Malo Crniće, Petrovac na Mlavi). Da li je udeo mladih koji ne nastavljaju školovanje posle male mature povećan ili smanjen, znaćemo posle Popisa 2021. godine. Smatramo da je potrebno, ne čekajući rezultate Popisa, preduzeti potrebne mere da se poveća udeo malih maturanata koji nastavljaju školovanje u srednjoj školi. Ovome treba dodati da je broj učenika u srednjim školama u Srbiji u periodu 2011–2018. godina, smanjen za 11% (sa 283.173 na 252.079). Takođe, jedna od tema kojoj je data minimalna pažnja jesu učenički i studentski domovi. U meri 3: **Optimizacija mreža obrazovnih ustanova (osnovnih i srednjih škola, ustanova visokog obrazovanja čiji je osnivač Republika Srbija), učeničkih i studentskih domova, kaže se da su:** Izrađeni kriterijumi za optimizaciju prostora srednjih škola, da je izrađen predlog optimizacije prostora u koji je uključeno pet srednjih škola, te da je napravljen plan optimizacije prostora za dodatnih 40 škola na teritoriji Srbije, a preduslov je usvajanje izmena i dopuna zakona. U *Strategiji razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine* navedeno je da je po ukupnim kapacitetima mreža škola namenjena srednjoškolskom obrazovanju dovoljno razvijena, ali sistem nije pravičan, geografski raspored srednjih škola ne omogućava jednaku dostupnost škola mladima iz svih opština²⁸. Manje opštine iz nerazvijenih područja po pravilu imaju srednje škole samo jedne vrste, pa učenici nemaju mogućnost izbora. U tome su najviše pogođena deca iz osetljivih grupa koja, i pored svojih sposobnosti, često nemaju mogućnost da se obra-

28 Komentar: Kvalitet i finansijska dostupnost tzv. komplementarnih obrazovnih ustanova kao što su đački domovi, internati, umrežen licenciran privatni smeštaj, đačke i studentske kuhinje, definišu dostupnost škola, a ne njihov "nepravičan" geografski raspored.

zuju u gimnazijama i umetničkim školama, najčešće zbog lošeg socijalnog statusa porodice koja ne može detetu da plaća troškove školovanja van mesta stanovanja (prevoz ili stanovanje u drugom mestu). Uz to, školovanje ne vodi direktno zaposlenju, dugo traje, traži ulaganja. Treba naglasiti da su đачki domovi (internati) jedini mehanizam koji može povećati prostornu dostupnost obrazovanja, ali se on (uprkos nazivu mere) tek sporadično pominje. Prema podacima Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja²⁹ u domovima za učenike srednjih škola ima 11.430 mesta, odnosno 10.750 kada odbijemo mesta opredeljena za studente. Sledi da **domovi mogu da pruže smeštaj za oko 4,3% učenika upisanih u srednju školu u 2018. godini**. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije u Izveštaju iz 2018. godine, navodi: "S ciljem povećanja obuhvata i dostupnosti obrazovanja učenicima srednjih škola, svake školske godine sprovodi (se) Konkurs za prijem učenika srednjih škola u ustanove za smeštaj i ishranu učenika. Konkursom za školsku 2016/2017. godinu, u 63 doma učenika srednjih škola i škola s domom učenika, primljeno je 11.314 učenika, od toga 88 učenika iz osetljivih društvenih grupa. Sproveden je i Konkurs za prijem studenata visokoškolskih ustanova u ustanove za smeštaj i ishranu studenata uz pomoć kojeg je za školsku 2016/2017. u 9 studentskih centara primljen 17.101 student, od toga 915 studenata iz osetljivih društvenih grupa" (str. 174). Nije nam poznato da su rađena sistematska istraživanja o uslovima života u đачkim domovima u Srbiji. Neke informacije o pojedinačnim domovima mogu se naći na mreži.

Studentski domovi su, takođe, nedovoljnog kapaciteta. Prema podacima iz Baze podataka RZS, u školskoj 2018/2019 godini, gotovo polovina studenata (47,2%) živi u stanu sa roditeljima, odnosno u gradu u kome žive roditelji, više od četvrtine (28,3%) živi u iznajmljenom stanu, 9,5% u sopstvenom stanu, **a samo 6,9% studenata živi u studentskom domu**. Kada, pak, uporedimo broj studenata upisanih na visoke škole i univerzitete, školske 2018/2019. godine, sa brojem raspoloživih mesta u studentskim domovima (19.700), **sledi da je kapacitet studentskih domova u odnosu na ukupan broj studenata 7,9%**.

Dostupnost visokog obrazovanja možemo ceniti i na osnovu podataka o načinu izdržavanja tokom studiranja. Prema Bazi podataka RZS, **svega 6,5% studenata koriste neki vid stipendije** (stipendija ministarstva ili druge javne ustanove – 5,5%, firme ili kompanije – 0,7%) **ili kredita** (javne ustanove – 0,3%, komercijalni kredit – 0,1%).

CILJEVI I MERE ZA NJIHOVO SPROVOĐENJE

U nastavku dela izveštaja o ljudskom kapitalu i veštinama ESRP, u tabeli smo naveli mere i sažete podatke o ostvarivanju mera sa komentarima. Među merama dominiraju one koje se odnose na unapređenje kvaliteta nastave, odnosno na ljudski kapital i veštine, kako i glasi naslov ovog poglavlja. Među merama, međutim, nalazimo i one koje se direktno odnose na korisnike (učenike i studente) i mehanizme za njihovo bolje uključivanje u obrazovni sistem (naročito mere 2.1. i 2.2, koje se odnose na ranjive i marginalizovane društvene grupe). **Mere za uključivanje učenika i studenata iz vulnerabilnih i marginalizovanih grupa su, van svake sumnje, najuspešniji segment sprovođenja reformi u oblasti povećanja dostupnosti obrazovanja i uključivanja dece i mladih koji su bili isključeni**

29 (<http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2016/05/X-prvi-deo-konkursa-2016-adrese-domova.pdf>)

iz obrazovnog sistema u Srbiji. Izostale su, ili su tek ovlaš pomenute, mere koje se odnose na povećanje dostupnosti školovanja dece i mladih iz seoskih naselja i sredina sa niskim obrazovnim kapacitetima i niskim kvalitetom obrazovnih ustanova. U uvodnim poglavljima ESRP se uspostavlja korelacija između društvenog siromaštva i nivoa obrazovanja. Ta korelacija, međutim, gubi iz vida mehanizme koji su kreirani da bi se deci i mladima iz nerazvijenih sredina (unutar jedne države, kao i iz siromašnih i nerazvijenih država) omogućilo školovanje i društveno napredovanje i koji funkcionišu već duže od dve stotine godine (internati, dački domovi, univerzitetski kampusi, različiti izvori stipendiranja – fondacije, državne stipendije, međunarodne stipendije, stipendije korporacija, univerzitetske stipendije, krediti, itd., itd.). Takvi mehanizmi se u poslednjih nekoliko decenija sve više gase, i školovanje u Srbiji sve više postaje pitanje finansijskih mogućnosti porodice, a sve manje javna obaveza nadležnih ustanova.

Tabela 1: Pregled mera koje su realizovane u sektoru LJUDSKI KAPITAL I VEŠTINE, na osnovu podataka iz izveštaja o primeni ESRP za period 2016–2017. godina i za 2018. godinu³⁰

AMERA	ROK PREMA ESRP I GODINA ISPUNJENJA	SAŽETA OCENA REALIZACIJE MERE SA KOMENTAROM
MERA 1.1. Uspostavljanje sistema Nacionalnog okvira kvalifikacija (NOKS) u Srbiji	2016–2020. Mera je većim delom ispunjena	U 2016. godini: Izrada dokumenta NOKS je u fazi finalizacije. Nacionalni savet za visoko obrazovanje i Savet za stručno obrazovanje usvojili su nivoe i opise nivoa kvalifikacija. Razvijena je baza nacionalnih kvalifikacija u koju je integrisano oko 100 kvalifikacija, od toga 59 sa standardom kvalifikacija. Nakon testiranja baze i izrade sajta NOKS očekuje se da baza bude dostupna široj javnosti. Razvijena su 4 profila sektora. Usvojen je integrisani NOKS za celoživotno učenje. U toku je priprema za formiranje Radne grupe za izradu predloga Pravilnika o standardima i načinu sprovođenja postupka za priznavanje prethodnog učenja. Centar za profesionalno priznavanje inostranih visokoškolskih javnih isprava (ENIC/NARIC) počeo je sa procedurom priznavanja javnih isprava u cilju zapošljavanja. U 2017. godini: Pripremljen je Nacrta zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija. Uspostavljen je veb-sajt NOKS. Započete su aktivnosti na izradi tri profila sektora. Programirane su aktivnosti za razvijanje sistema priznavanja prethodnog učenja. ENIC/NARIC Srbija je postao deo Međunarodne mreže centara za informisanje o uslovima priznavanja i priznavanju inostranih visokoškolskih isprava. Od planiranog budžeta u 2017. godini (3 miliona RSD, potrošeno je manje od 10 procenata (237.000 RSD)). U 2018. godini: Donet je Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija RS. Uspostavljen je institucionalni okvir sistema NOKS, osnovan je Svet za NOKS i Agencija za kvalifikaciju kao i 12 sektorskih veća. Baza kvalifikacija je kontinuirano ažurirana tako da je u bazi evidentirano 140 kvalifikacija, od čega je 86 sa standardom kvalifikacije. Započeta je izrada Izveštaja o povezivanju NOKS sa EOK. Zaključen je ugovor o realizaciji programa IPA 2014. Od planiranog budžeta za 2018 godinu (3 miliona dinara) potrošeno je 408.393 RSD.
MERA 1.2. Razvoj relevantnih programa obrazovanja i obučavanje u skladu sa potrebama tržišta rada i društva u celini	2013–2020. Mera je najvećim delom ostvarena	U 2016. godini: U periodu 2014–2016 razvijeno je devet novih programa obrazovanja zasnovanih na standardnim kvalifikacijama (do sada ukupno 59). Nisu dostavljeni podaci o broju akreditovanih studijskih programa razvijenih u skladu sa standardima kvalifikacija za 2016. Stvoreni su zakonski preduslovi za aktivnije funkcionisanje učeničkih zadruga i učeničkih kompanija u osnovnim i srednjim školama, preko 250 srednjih škola uključeno je u program Učeničkih kompanija. Visokoškolske ustanove organizuju Centre za razvoj karijere i savetovanje studenata svih Univerziteta u Republici. Intenzivno se radi na širenju realizacije praktične nastave u sistemu dualnog obrazovanja. Nema podataka o broju korisnika ovih usluga. U 2017. godini: Usvojen je Zakon o dualnom obrazovanju. Dati su podaci o broju škola i broju upisanih učenika. Pripremljeni su novi obrazovni profili, izrađeni standardi kvalifikacija, realizovana obuka nastavnika i dr. Za 2017. godinu bila su projektovana 4 modela preduzetničkog učenja i uspostavljena su dva modela realizacije praktične nastave. U školskoj 2018/2019. godini zadržano je 19 dualnih obrazovnih profila, a ukupan broj je 33. Značajno je povećan broj zainteresovanih kompanija (600) za realizovanje učenja kroz rad za dualne obrazovne profile, a broj škola uključenih u dualno obrazovanje povećan je sa 50 na 85 (oko 23% u odnosu na ukupan broj srednjih škola u Srbiji). Broj učenika koji su upisali dualne obrazovne profile povećan je sa 1.482 na 2.960. Sudeći prema navodima i podacima datim u Izveštaju za 2018. godinu, planirane mere su u potpunosti ostvarene.

³⁰ Izveštaj o primeni Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji (2016–2017), Beograd, april 2019.

NERA	ROK PREMA ESRP I GODINA ISPUNJENJA	SAŽETA OCENA REALIZACIJE MERE SA KOMENTAROM
NERA 1.3. Unapređenje kvaliteta inicijalnog obrazovanja, stručnog usavršavanja i profesionalne saradnje nastavnika na svim nivoima obrazovanja	2016–2020. Mera je većim delom ispunjena. Naveden je broj nastavnika, ali ne i procenat u odnosu na ukupan broj	Navedeno je da se stručno usavršavanje zaposlenih u srednjim školama realizuje u skladu sa pravilnikom. Da je uspostavljen sistem inicijalnog obrazovanja nastavnika. Nije navedeno koliko zaposlenih su završili programe stručnog usavršavanja i inicijalnog obrazovanja. Navedeno je da je prema podacima iz maja 2017. godine, ukupno 333 nastavnika steklo zvanje napredovanjem (313 zvanje pedagoški savetnik i 20 zvanje samostalni pedagoški savetnik). U Izveštaju za 2018. godinu, navodi se da je obuku prošlo 19.400 nastavnika, stručnih saradnika i direktora. Realizovano je 669 obuka. Prosečna ocena zadovoljstva polaznika na skali od 0 do 4 bila je 3.
NERA 1.4. Uspostavljanje sistema osiguranja kvaliteta obrazovanja i obučavanja na svim nivoima	2017–2018. Obaveze su delimično realizovane, ali nije naveden obuhvat u procentima	U 2016. godini: Navedeno je da su: unapređeni standardi za rad ustanova obrazovanja i vaspitanja. Kaže se da: rešenja za verifikaciju škole dobijaju u trenutku kada zadovolje ove visoke kriterijume (utvrđene u savremenim pravilnikom o <u>prostoru, opremi</u> i nastavnim sredstvima neophodnim za njegovu uspešnu realizaciju). Unapređeni standardi za implementaciju nastavnih planova i programa su jednim delom usvojeni i objavljeni u Službenom glasniku RS, a jednim delom su dostavljeni resornom ministarstvu, ali nisu objavljeni. Pravilnik o sistemu akreditacije mesta za realizaciju prakse u stručnom obrazovanju i obučavanju donet je u 2018. godini. U toku je uspostavljanje sistema praćenja i vrednovanja obrazovanja na svim nivoima. Nisu navedeni ishodi rezultata da su „sve škole i predškolske ustanove vrednovane u prethodnih pet godina”. Dati su rezultati završnih ispita u osnovnom i srednjem obrazovanju. Navedeno je da nema podataka o rezultatima nacionalnih i međunarodnih testiranja za 2017. godinu. Uspostavljeni su unapređeni standardi akreditacije u visokom obrazovanju. Nedostaju kvantitativni podaci za segmente u izveštajima: broj škola koji su prošli proceduru vrednovanja kvaliteta rada ustanove i ishodi; broj učenika u tim školama, ishodi akreditacije programa u visokoškolskim ustanovama itd. U Izveštaju za 2018, navedeno je da je: usvojen podzakonski okvir, osnovana je Komisija za razvoj i sprovođenje dualnog obrazovanja; izrađena je radna verzija Master plana za implementaciju Zakona o dualnom obrazovanju u srednjem stručnom obrazovanju. Navedeno je da je realizovano vrednovanje 19 osnovnih i srednjih škola. Navedene su brojne aktivnosti zasnovane na planiranim merama, kao i rezultati merenja postignuća učenika. Usvojeno je 6 pravilnika o standardima za akreditaciju i proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova i studijskih programa. Navedeno je da će rezultati dva međunarodna istraživanja: PISA 2018 i TIMSS 2018 biti objavljeni krajem 2019. godine. Sudeći prema navedenim rezultatima, može se proceniti da je najveći broj obaveza iz ove mere realizovan. Ne znamo, međutim, koji broj dece pohađa vrednovane škole i koji je to procenat ukupnog broja učenika.
NERA 2.1. Razvoj sistema celoživotnog učenja	2016–2020. Na osnovu raspoloživih podataka ne može se proceniti obim ispunjenja	Rezltati u 2017. godini su: ne raspolaže se podacima o udelu odraslog stanovništva (25–64 godine) sa stečenim srednjim i tercijarnim obrazovanjem. Navedeno je da je u 2018. stopa završavanja tercijarnog ili ekvivalentnog obrazovanja u kontingentu 30–34 godine starosti bila 37% (RZS). Donet je Zakon o obrazovanju odraslih i Pravilnik o bližim uslovima u pogledu programa, kadra, prostora, opreme i nastavnih sredstava za sticanje statusa javno priznatih organizatora obrazovanja odraslih. Broj akreditovanih javno priznatih organizatora obrazovanja odraslih u 2016. godini bio je 52, što je znatno više nego što je predviđeno i za 2017. godinu. U 2017. godini, rešenje o odobravanju statusa javno priznatog organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih dobilo je 59 organizacija i ustanova. Zanimljivo je da među akreditovanim organizacijama ima onih koje su akreditovala po deset i mnogo više obuka (23, 26...), što ukazuje na visok nivo teritorijalne koncentracije mesta obuke ³¹ U Izveštaju za 2018. godinu navedene su brojne aktivnosti na ispunjenju zadataka iz mere o razvoju celoživotnog učenja. Postoje određene razlike u brojevima akreditovanih javno priznatih organizatora obrazovanja odraslih (52 u 2016, 59 u 2017. godini i 43 u 2018. godini). Treba ponovo podsetiti da je temi celoživotnog učenja (usredsređenog na građane sa niskim kvalifikacijama) data mnogo veća pažnja u poređenju sa temom prostorne dostupnosti škola, kao i obima i razloga za rano napuštanje školovanja.

31 (<http://www.mpn.gov.rs/obrazovanje-odraslih/-Spisak-javno-priznatih-organizatora-obrazovanja-odraslih/>)

NERA	ROK PREMA ESRP I GODINA ISPUNJENJA	SAŽETA OCENA REALIZACIJE MERE SA KOMENTAROM
NERA 2.2. Povećanje nivoa obrazovanja u okvirima osetljivih grupa i smanjenje regionalnih razlika	2105–2020. Ostvareni su brojni zadaci u okviru ove mere	U toku 2016. godine: povećan je upis pripadnika romske nacionalne manjine u srednju školu pod povoljnijim uslovima; upisano je 96 studenata Roma (43 mušarca i 54 žene) u javne visokoškolske ustanove; u 2015/16 i 2016/17. dodeljeno je ukupno 1020 stipendija učenicima Romima u srednjim školama; mentorska podrška je obezbeđena za 201 mentora u 2015/18, i 2016/17; iz budžeta RS je u školskoj 2051/16. dodeljeno 176 stipendija romskim učenicima koji su ostvarili odličan uspeh (65% su devojčice); MNPTR je dodelio 150 učeničkih stipendija romskim učenicima sa odličnim uspehom u srednjoj školi (60% su devojke). U 2016 godini je na studije upisan 501 student sa smetnjama u razvoju i invaliditetom. Izrađena je <i>Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2016–2025</i>. Pored ovih navedene su i druge aktivnosti radi povećanja pristupa obrazovanju osetljivih društvenih grupa, a naročito dodela stipendija i kredita i podrška smeštaju studenata Roma u studentske domove, programi afirmativnih mera za upis učenika romske nacionalnosti u srednju školu: – Preko četiri hiljade učenika romske nacionalnosti upisano je u školskoj 2017/2018. i 2018/2019. godini u srednje škole; – U školskoj 2018/2019. godini dodeljeno je 547 stipendija učenicima romske nacionalnosti koji pohađaju srednju školu (60% stipendija su dodeljene devojčicama); – Na fakultete je upisano 336 studenata (od toga 177 devojaka) u 2016/2017. i 2017/2018. školskoj godini. – U okviru programa Stručne prakse (u organima državne uprave i lokalne samouprave) ostvaren je kontakt sa 26 lica romske nacionalnosti. Ukupno je u sistemu obrazovanja angažovano 225 pedagoških asistenata, uključiv i jedan broj sa znanjem romskog jezika. U Izveštaju za 2018. godinu navedeno je da je ukupno u Srbiji u predškolskim ustanovama i osnovnim školama angažovan 261 pedagoški asistent. Indikatori za realizaciju ove mere su: – Posebni programi podsticaja za obrazovanje u lokalnim samoupravama (obuhvaćeno ukupno 623 stručna lica); – Akreditovana je Obuka za ranu identifikaciju učenika u riziku od osipanja i sprečavanja osipanja. Ciljna grupa su bili predstavnici 50 izabranih škola, a obukom je obuhvaćeno ukupno 225 učenika. – Posebni programi podsticaja za sticanje kvalifikacija za osetljive grupe stanovnika (Filološki fakultet u Beogradu, Univerzitet u Kragujevcu). Osnovno obrazovanje odraslih realizovano je u 66 osnovnih škola, vanredno srednje obrazovanje za polaznike starije od 17 godina, realizovano je u 146 škola, a pohađalo ga je 2.145 polaznika. Programi prekvalifikacije, dokvalifikacije i specijalizacije realizovani su u 192 srednje škole a u 2016 godini pohađalo ih je 5.442 polaznika, i dr). Sudeći prema ostvarenim aktivnostima u 2018. godini, može se zaključiti da su ostvareni brojni zadaci iz ove mere.
NERA 2.3. Povećanje dostupnosti predškolskog vaspitanja i obrazovanja	2015–2020. Ostvaren je veliki broj zadataka u okviru ove mere	U Izveštaju za 2016–2017. godinu navodi se da je tokom 2014. godine procenat dece u dobu od 0,5–6 godina obuhvaćen predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem bio 41,4%, dok je taj procenat u 2016. godini bio 52,3%, a u 2017. godini 56,1%. U Izveštaju su izostali, međutim, važni indikatori koji daju precizniju sliku o kapacitetima predškolskih ustanova. Nije korišćen validan indikator "broj dece upisane preko kapaciteta" koji pokazuje da je u periodu 2011–2018. godine broje dece upisane u predškolsku ustanovu preko kapaciteta te ustanove porastao sa 2,1% na 5,6% (u gradskim naseljima sa 2,4% na 6,2%, a u ostalim naseljima sa 1,2% na 3,2%). U istom periodu, udeo dece koja nisu primljena zbog popunjenosti kapaciteta povećan je sa 2,7% na 3,1% (u gradskim sa 3,1% na 3,5%, a u ostalim sa 1,2% na 1,3%)³². Postoje velike regionalne razlike u vrednostima ovih indikatora: u 2018 godini, u regionu Južne i Istočne Srbije, preko kapaciteta bilo je upisano 7,8% dece, a broj dece koja nisu primljena zbog popunjenosti ustanove bio je 9,8%. U Izveštaju za 2018. godinu dat je podatak da je pripremnim predškolskim programom obuhvaćeno 98,2% kontingenta. Obuhvaćen je i veći broj dece koja su pohađala program tokom lečenja, kao i dece sa smetnjama u razvoju.
NERA 3.1. Uspostavljanje informacionog sistema kao preduslova za efikasno upravljanje obrazovnim sistemom.	2016–2020. Mera je slabo ostvarena	U 2016. i 2017. godini: Planirani registri u okviru informacionog sistema su delimično urađeni zbog čekanja na donošenje novih zakona i zastoja u međuinstitucionalnoj saradnji. Uspostavljen je informacioni sistem sa podacima o akreditovanim visokoškolskim ustanovama, akreditovanim studijskim programima i zaposlenima u visokoškolskim ustanovama. U Izveštaju za 2018. godinu se navodi da su angažovani eksperti koji su pripremili specifikaciju <i>Jedinstvenog informacionog sistema prosvete</i>. Procenjuje se da će biti potrebno dve godine (nakon pokretanja javne nabavke sredinom 2019. godine i započinjanja rada) da se sistem u potpunosti razvije. To bi moglo da se očekuje do kraja 2021. godine.

32 DevInfo baza, RZS.

NERA	ROK PREMA ESRP I GODINA ISPUNJENJA	SAŽETA OCENA REALIZACIJE MERE SA KOMENTAROM
NERA 3.2. Uključivanje obrazovnog sistema Srbije u EU tokove	2015–2020. Mera je delimično ispunjena	U okviru pregovora za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji, 27. 2. 2017 na Međuvladinoj konferenciji otvoreno i privremeno zatvoreno je Poglavlje 26 – obrazovanje i kultura. Uspostavljena je nacionalna agencija za Erasmus +, Fondacija Tempus je ovlašćena da vrši ulogu agencije odgovorne za decentralizovano sprovođenje Erasmus + programa, u skladu sa Uredbom 1288/2013 Evropskog parlamenta i Saveta. Ispunjeni su uslovi za punopravno učešće Republike Srbije u programu Erasmus plus, a očekivalo se da će sporazum stupiti na snagu 1 januara 2019. Drugi indikator – aktivno učešće u otvorenom metodi koordinacije EU u domenu obrazovanja je takođe ispunjen.
NERA 3.3. Optimizacija mreža obrazovnih ustanova (osnovnih i srednjih škola, ustanova visokog obrazovanja čiji je osnivač Republika Srbija), učeničkih i studentskih domova	2016–2020. Mera je delimično ostvarena	U Izveštaju za 2016–2017. godinu , navedeno je da su izrađeni kriterijumi za optimizaciju prostora srednjih škola. Izrađen je predlog optimizacije prostora u koji je uključeno pet srednjih škola. Napravljen je plan optimizacije prostora za dodatnih 40 škola na teritoriji Srbije, a preduslov je usvajanje izmena i dopuna zakona. Rezultati za 2017. godinu su navedeni u vidu očekivanih rezultata. U Izveštaju za 2018. godinu , navedeno je da je donet Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Uredba o kriterijumima za donošenje akta o mreži javnih predškolskih ustanova i akta o mreži javnih osnovnih škola, kao i dve odluke o akreditaciji visokoobrazovnih ustanova čiji osnivač je Republika Srbija. Nije donet Akt o mreži ustanova učeničkog i studentskog standarda. Mera je delimično realizovana.
NERA 3.4. Razvoj modela finansiranja obrazovanja na osnovu analiza postojećeg finansiranja obrazovanja i aktivacije postojećih obrazovnih kapaciteta	2016–2020. Mera je u početnim fazama ostvarivanja	U Izveštaju za 2016-2017 godinu se kaže: u vezi sa indikatorom – modeli finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja i vaspitanja, visokog obrazovanja i celoživotnog obrazovanja, doneti su pravilnici (pet pravilnika) o kriterijumima i standardima za finansiranje ustanova obrazovanja. U vezi sa drugim indikatorom – modeli finansiranja ustanova učeničkog i studentskog standarda, navedeni su izvori sredstava za obavljanje delatnosti. U Izveštaju za 2018. godinu se kaže da je oformljen tim za izradu Zakona o finansiranju visokog obrazovanja na novim osnovama.
NERA 4.2. Unapređenje sistema informisanja mladih o mogućnostima za delovanje u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, omladinskog preduzetništva, o evrointegracijama i korišćenju EU fondova i drugim oblastima (kroz podršku radu Kancelarije za mlade i Fonda za mlade talente)	Nema podataka o godini	Ministarstvo omladine i sporta ³³ je putem javnog konkursa podržalo sedam projekata koji su imali za cilj stvaranje uslova za neformalno obrazovanje mladih, informisanje i uspostavljanje održivih i ekonomičnih servisa za mlade (karijerni servis, info servis, volonterski servis, savetovalište za zdravlje...).
4.3. PROMOVISANJE SISTEMA celoživotnog učenja i razvoj programa za mlade koji su napustili školoavanje, odnosno za lica bez kvalifikacija, koje bi podrazumevale obuke u kombinaciji sa subvencijom poslodavcu za zapošljavanje	Nema podataka o godini	Tokom 2018 godine, Fond za mlade talente Republike Srbije nagradio je i stipendirao 3.395 učenika i studenata u iznosu od blizu 800 miliona RSD bruto. Broj stipendiranih studenata na osnovnim studijama povećan je sa 900 na 960, a na master studijama sa 400 na 410; Navedeno je da je pokazatelj ishoda sprovedene mere smanjenje stope nezaposlenosti mladih (15 do 24 godina) sa 47,1% u 2014. godini, na 29,7% u 2018. godini. Za ovaj podatak korišćen je izvor RSZ–ARS, godišnji proseki. Program obuke se realizuje u trajanju od 1 do 3 meseca, odnosno za najviše 480 časova. U 2018 godini, u okviru programa "Znanjem do posla" (SDC) i aktivnosti u pet opština, oko 300 mladih iz teže zapošljivih grupa bilo je uključeno u programe stručnih obuka i učenja kroz rad, a 56% je našlo posao. U okviru projekta "Podsticanje zapošljavanja mladih" (GIZ) 945 mladih je uključeno u stručne obuke (386 mladih žena, i 165 mladih Roma od kojih su 98 Romi povratnici po sporazumu o readmisiji). Navodi se da je pokazatelj ishoda sprovedene mere prosečan broj lica uključenih u sistem celoživotnog učenja. Broj lica u 2014. godini bio je 1.223, a u 2018 taj broj je 1.205 (u izveštaju se koriste podaci Nacionalne službe zapošljavanja)

NERA	ROK PREMA ESRP I GODINA ISPUNJENJA	SAŽETA OCENA REALIZACIJE NERE SA KOMENTAROM
NERA 4.4. Razvoj koncepta studentskih poslova sa ograničenim brojem radnih sati u nedelji radi aktivacije.	Nema podataka o godini	U Izveštaju za 2018. godinu, navedeno je da ova mera nije potpuna pa će biti ili revidirana ili ukinuta.
NERA 4.6. Razvoj inovativnih modela i servisa za podršku zapošljavanju	Nema podataka o godini	U toku 2018. godine, kroz javne konkurse Ministarstva omladine i sporta 1.400 mladih je prošlo obuke za povećanje kompetencija, 160 mladih obavilo stručne prakse, 80 mladih je (samo)zaposleno.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Fokus Izveštaja ESRP i preduzetih mera je na programima i aktivnostima za **poboljšanje stručnosti i obučenosti zaposlenih** u prosvetnim ustanovama. Pored toga, jedan broj mera, vrlo temeljno obrazloženih i sprovedenih, odnosi se na **uključivanje u obrazovni sistem marginalizovanih društvenih grupa**, naročito Roma i lica sa smetnjama u razvoju.

Podaci o ostvarenim merama se mahom daju u **apsolutnim brojevima**, tako da čitalac nema sliku o stvarnom učinku i ostvarenom obuhvatu učenika ostvarenim merama u odnosu na **ukupan kontingent ili ciljnu grupu**.

Gotovo u potpunosti su **izostale analize i mere** koje bi pažnju usmerile na problem **prostorne i saobraćajne (ne)dostupnosti školovanja**, izrazito loš **građevinski i komunalno-higijensko-sanitarni bonitet jednog broja objekata osnovnih škola**, naročito u seoskim naseljima. **Deca iz seoskih naselja su u svakom pogledu gotovo nevidljiva za obrazovni sistem**. Nigde se ne pominju mere za unapređenje kvaliteta nastave u tim sredinama kao što su: "putujući vrtić", "putujući vaspitač", mobilne učionice, mobilni nastavnički timovi, bibliobusi, autobusi sa kompjuterskom opremom itd.

Iz tog razloga, **urgentno je i bezuslovno u fokus mera za unapređenje uslova obrazovanja uneti i odredbe koje se odnose na građevinske i komunalno-higijensko-sanitarne uslove objekta** u kojima se organizuje obavezno obrazovanje, odnosno na **javne škole**.

Nije potrebno donositi nove zakone, pravilnike, uredbе, podzakonske i druge akte. Te **obaveze u formi zakonskih odredbi postoje već decenijama** (međunarodni paktovi, evropski dokumenti, ustavi SFRJ, SRJ, RS, zakoni...). Podsetimo samo da su se čak kandidati na predsedničkim izborima u Srbiji u poslednjih nekoliko izbornih ciklusa pozivali, obavezivali, obećavali, zaklinjali, zgražavali, proklinjali prethodnike zbog nebrige prema deci koja se školuju u sramotno podstandardnim uslovima, i da se, naravno, sve završavalo na tome.

Dovoljno je utvrditi **rokove za obaveznu primenu propozicija iz važećeg Pravilnika o normativima školskog prostora, opreme i nastavnih sredstava za osnovnu školu** (Službeni glasnik SRS – Prosvetni glasnik, 4/90) (N.B. To nije prvi pravilnik koji utvrđuje standarde objekata osnovnih škola, takvi pravilnici su postojali i u Kraljevini Jugoslaviji).

Ukratko, nije dopustivo da se u jednoj evropskoj državi u 21. veku, iz istog **javnog budžeta države**, školuju deca u različitim uslovima, i to u rasponu između 19. i 21. veka – bez obzira da li je reč o državi koja je članica EU, koja nastoji da se priključi EU ili koja to uopšte ne namerava. **Obavezno obrazovanje je javno dobro** i mora biti dostupno pod (minimalno) jednakim uslovima svoj deci i mladima u jednoj državnoj zajednici.

3. SOCIJALNO UKLJUČIVANJE I SOCIJALNA ZAŠTITA

3.1. SOCIJALNA I DEČJA ZAŠTITA

Uvod

Kontekst ESRP-a koji se odnosi na stanje u pogledu socijalne i dečije zaštite u vreme usvajanja tog dokumenta 2016. godine i dalje je aktuelan. U odnosu na ocenu u ESRP-u da se stopa apsolutnog siromaštva u godinama pre njegovog usvajanja kretala između 6% i 9% odsto, i u periodu nakon 2016. (i nakon revizije podataka o apsolutnom siromaštvu koja je u međuvremenu izvršena, a na osnovu koje je njegova stopa donekle snižena), tj. od 2017–2018, stopa apsolutnog siromaštva kretala se na sličnom nivou od oko 7%³⁴. Slično je i sa drugim navedenim podacima, kao što su stopa rizika od siromaštva od 24,6%, koja je 2018. iznosila 24,3%, i stopa izrazite materijalne deprivacije od 27%, koja je 2018. iznosila 15,9%³⁵. Stope siromaštva kod dece su i dalje ostale više u odnosu na druge uzrasne grupe. Istovremeno, izazovi su uglavnom ostali isti ili su se čak povećali, imajući u vidu da, kada je reč o obuhvatu novčanih davanja za siromašne, on beleži opadajući trend.

U odnosu na takvo stanje, zabrinjava izuzetno slab odgovor države u cilju primene ESRP-a i ostvarenja socijalnih prava stanovništva. Rashodi za socijalnu zaštitu u BDP-u u Srbiji, u odnosu na nivo naveden u ESRP-u (ispod 25%), dodatno su opali (na 19,4% u 2018), a usluge socijalne zaštite u odnosu na 2016. i dalje su bile nedovoljno razvijene i nedostupne, prema ocenama u 2020³⁶. Zbog toga je Evropska komisija ocenila da su obuhvat i adekvatnost materijalnih davanja u socijalnoj zaštiti nedovoljni i da nije bilo napretka u procesu razvoja usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou, kao i to da se sistem namenskih transfera i dalje ne sprovodi sistematično i transparentno³⁷. Naročito zabrinjava to što nisu usvojeni ključni propisi i politike u ovoj oblasti, poput novog Zakona o socijalnoj zaštiti (čiji je nacrt predstavljen javnosti još polovinom 2018.) i nove Strategije socijalne zaštite (čiji je nacrt predstavljen javnosti polovinom 2019). U tom pogledu, javnost je kritički dočekala sadržinu nacrta pomenutih akata, budući da se njima ne ukidaju prepreke za ostvarivanje socijalnih prava, već, naprotiv, uvode dodatne, i da se ne izdvajaju dodatna sredstva u budžetu za finansiranje socijalne zaštite, kako to već godinama unazad preporučuje EK. Slično tome, iako je usvojen Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji je donekle unapredio adekvatnost dečijeg dodatka za pojedine kategorije, istim propisom su umanjene adekvatnost i pristup pravu na naknadu zarade, odnosno naknadu, za majke po osnovu rođenja i nege deteta. Šire posmatrano, zanemarene su i druge obaveze komplementarne ESRP-u, poput izvršenja aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, kao što je usvajanje Zakona o rodnoj ravnopravnosti (koje je bilo predviđeno za početak 2016), usvajanje

34 „Apsolutno siromaštvo“, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/statistika-siromastva/apsolutno-siromastvo/>

35 Republički zavod za statistiku, *Siromaštvo i socijalna nejednakost 2018.*, 2019.

36 „Predstavljeno istraživanje 'Mapiranje usluga i materijalne podrške u oblasti socijalne zaštite u nadležnosti JLS'“, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/predstavljeno-istrazivanje-mapiranje-usluga-socijalne-zastite-u-nadleznosti-lokalnih-samouprave-i-materijalne-podrske-iz-budzeta-jedinica-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji/>

37 Radni dokument Komisije: Republika Srbija, Izveštaj za 2019. godinu, str. 87–88.

nove strategije za prevenciju i sprečavanje diskriminacije (prošla je istekla još 2018) i sprovođenje Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016-2025 (čiji pripadajući akcioni plan za period od 2019-2020. još uvek nije usvojen).

U zaključku, stanje u oblasti socijalne i dečje zaštite je gotovo nepromenjeno u odnosu na 2016, a primena propisa i javnih politika u ovoj oblasti dodatno je oslabila. Ovo naročito zabrinjava imajući u vidu zdravstvenu i ekonomsku krizu izazvanu epidemijom COVID-19 i zahteva drastičan zaokret u radu nove vlade ka proaktivnim, pravičnim i inkluzivnim politikama socijalne i dečje zaštite.

Aktuelnost ciljeva i sprovođenje mera

ESRP u delu „Pravci daljih promena i mere u sferi socijalne i dečje zaštite“ sadrži šest ciljeva u okviru koje je formulisana 41 mera (posmatrano prema matrici). Svi ciljevi su i dalje aktuelni i relevantni i odgovaraju na identifikovane izazove: cilj 1 – povećanje obuhvata i unapređenje adekvatnosti novčanih davanja; cilj 2 – aktivna inkluzija; cilj 3 – povećanje podrške prirodnoj porodici u riziku i nastavak deinstitucionalizacije; cilj 4 – unapređenje sistema dugotrajne nege; cilj 5 – unapređenje kvaliteta usluga, jačanje kontrolnih i regulatornih mehanizama, monitoringa i evaluacije; cilj 6 – povezivanje centara za socijalni rad sa institucijama koje obezbeđuju usluge iz drugih sektora i sa drugim organima i civilnim društvom. Glavni nedostatak na nivou ciljeva tiče se stavljanja fokusa na „uvažavanju budžetskih mogućnosti“, odnosno na finansijski aspekt razvoja sistema socijalne zaštite kroz analizu troškova i koristi, umesto na dužnost države da stanovništvu obezbedi puno uživanje svih ljudskih prava, uključujući i socijalna. Pored toga, slaba strana ESRP-a je i logika razrade mera koje proističu iz ciljeva.

Kada je reč o merama koje su, prema postojećim izveštajima o primeni ESRP-a, realizovane, njihov pregled i komentari dati su u Tabeli 1. Od ukupno 20 mera za koje se tvrdi da su ispunjene u izveštajnom periodu, samo 8 se može smatrati u potpunosti ispunjenim, 9 su delimično ispunjene, 1 nije ispunjena, a za 2 nije moguće utvrditi da li su ispunjene jer o tome nema podataka. Važno je napomenuti i to da je u ispunjenju nekoliko mera došlo do kašnjenja u odnosu na rokove predviđene ESRP-om.

Tabela 1: Pregled mera koje su realizovane, na osnovu podataka iz izveštaja o primeni ESRP

MERA	ROK PREMA ESRP-U	GODINA ISPUNJENJA	KOMENTAR
Povećanje iznosa dečjeg dodatka za decu srednjoškolskog uzrasta (jednokratno nakon uspešnog završetka školske godine)	2016.	2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom usvojen krajem decembra 2017, a njegove izmene i dopune u junu 2018, dok je njegova primena počela 1. jula 2018. Prema čl. 33 korisnici dečjeg dodatka čija su deca redovno pohađala srednju školu i sa uspehom završila školsku godinu u septembru tekuće godine ostvaruju pravo na još jedan dečji dodatak. Na osnovu navedenog, mera se može smatrati u potpunosti ispunjenom u izveštajnom periodu.
Povećanje iznosa dečjeg dodatka za decu sa invaliditetom	2016.	2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom usvojen krajem decembra 2017, a njegove izmene i dopune u junu 2018, dok je njegova primena počela 1. jula 2018. Prema čl. 33 iznos dečjeg dodatka za roditelje deteta sa invaliditetom uvećava se za 50%. Na osnovu navedenog, mera se može smatrati u potpunosti ispunjenom u izveštajnom periodu.

MERA	ROK PREMA ESRP-U	GODINA ISPUJENJA	KOMENTAR
Pojednostavljivanje uslova za ostvarivanje prava na dečji dodatak	2016.	2017.	Izveštaji o sprovođenju ESRP konstatuju da je mera ispunjena stupanjem na snagu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (ZFPPD), budući da u postupku ostvarivanja prava na dečji dodatak podnosilac zahteva uz zahtev podnosi samo dokaze koji se ne mogu preuzeti iz dostupnih evidencija ili pribaviti od nadležnih organa. Međutim, mera se može smatrati samo delimično ispunjenom u izveštajnom periodu , budući da prepreku za njeno sprovođenje predstavlja ograničenje propisano čl. 39 stav 2 ZFPPD prema kojem organi nadležni za rešavanje zahteva preuzimaju podatke iz službenih evidencija elektronskim putem samo ukoliko su umreženi sa bazama podataka ³⁸ . Pored toga, neke dokaze, odnosno podatke, podnosilac zahteva i dalje mora samostalno da pribavlja (npr. o zdravstvenom statusu dece), u skladu sa čl. 40 stav 5 ZFPPD.
Dodeljivanje prava za četvoro maloletne dece o kojima se roditelji neposredno staraju, a ne za prvo četvoro dece u porodici po redu rođenja	2016.	2017.	Izveštaji o sprovođenju ESRP konstatuju da je mera ispunjena stupanjem na snagu ZFPPD, budući da je njime propisano da se pravo na dečji dodatak može ostvariti i za dete višeg reda rođenja od četvrtog, pod uslovom da se za neko dete prethodnog reda rođenja zbog starosne granice ne može ostvariti pravo. Na osnovu navedenog, mera se može smatrati u potpunosti ispunjenom u izveštajnom periodu .
Sprovođenje programa unapređenja uslova stanovanja u podstandardnim naseljima	2016–2020.	2016–2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je mera ispunjena putem realizacije dva projekta finansirana sredstvima nacionalnog IPA programa za 2013. i to „Sprovođenje trajnih rešenja za stanovanje i poboljšanje fizičke infrastrukture u romskim naseljima“ (putem grant šeme u 13 gradova i opština) i „Tehnička podrška za unapređenje uslova života i stanovanja romske populacije koja trenutno prebiva u neformalnim naseljima“ (putem koga se finansira priprema tehničke dokumentacije u 13 gradova i opština). S obzirom na to da je indikator za ovu meru „uslovi stanovanja u podstandardnim naseljima unapređeni“ može se oceniti da mera nije u potpunosti ispunjena u izveštajnom periodu , jer njom u izveštajnom periodu nije bio obuhvaćen celokupan broj od oko 583 podstandardnih naselja u 120 gradova i opština u Republici Srbiji ³⁹ .
Poboljšati pristupačnost javnih objekata osobama sa invaliditetom i obezbeđena puna pristupačnost internet stranica javnih institucija za sve građane, uključujući osobe sa invaliditetom i starija lica	Nije navedeno	2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je problem pristupačnosti rešen „križanjem stabilnog zakonodavnog i institucionalnog okvira“ i da je ova mera pretežno realizovana tokom 2018. (ovaj podatak navodi i izveštaj za period 2016–2017). Na osnovu ovih podataka nije moguće utvrditi da li je mera realizovana u izveštajnom periodu , budući da ne omogućavaju uvid u stepen poboljšanja pristupačnosti javnih objekata i internet stranica javnih institucija, a imajući u vidu indikatore „puna primena pravilnika o tehničkim standardima pristupačnosti“, „porast broja pristupačnih javnih objekata“ i „porast broja pristupačnih internet stranica za sve građane, posebno za OSI“ ⁴⁰ .
Donošenje podzakonskog akta o namenskim transferima koji bi uređio dodatno finansiranje usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou sa centralnog nivoua	2016–2020.	2016.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je ova mera ispunjena 2016. donošenjem Uredbe o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti, kao i da je u budžetu Republike za njeno sprovođenje obezbeđeno 400 miliona dinara u 2016., 700. miliona dinara u 2017. i 2018. i 756 miliona dinara u 2019. Na osnovu navedenog, mera se može smatrati u potpunosti ispunjenom u izveštajnom periodu .
Pokretanje programa koji će osnažiti kapacitete na lokalnom nivou za uspostavljanje usluge stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom	2016–2017.	2016–2018.	Indikatori za ovu meru su „broj korisnika usluge stanovanje uz podršku“ i „izvršene obuke za realizaciju usluge stanovanja uz podršku“. Izveštaji o sprovođenju ESRP navode podatke o 170 korisnika ove usluge u 2016. i 37 korisnika tokom 2017, prema evidenciji pružalaca. Kada je reč o obukama, do 2016. realizovano je 10 obuka, dok su u 2017. realizovane tri obuke. Za 2018. nisu navedeni podaci o broju korisnika, dok je za obuke navedeno da nisu realizovane. Na osnovu navedenog, može se oceniti da je ova mera samo delimično realizovana u izveštajnom periodu .

38 Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik RS, br. 113/2017 i 50/2018.

39 Stalna konferencija gradova i opština, *Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji i predlog budućih razvojnih inicijativa za unapređenje uslova života romske zajednice*, str. 14.

40 Na loše stanje o ovom pitanju ukazao je Komitet za prava osoba sa invaliditetom Ujedinjenih nacija u svojim Zaključnim zapažanjima o Inicijalnom izveštaju o Srbiji u 2016. godini, izrazivši zabrinutost zbog nepostojanja nacionalne strategije obezbeđivanja pristupačnosti i zakonskih propisa koji bi sadržavali delotvorne sankcije za nepoštovanje propisa, kao i zbog toga što je mogućnost pristupa javnim objektima mala, preporučivši da Srbija razvije sveobuhvatan plan u cilju obezbeđivanja pristupačnosti koji bi obuhvatio i efikasan nadzor i mapu puta za uklanjanje postojećih prepreka, uz adekvatan budžet i uspostavljanje baze podataka. Uprkos tome, nova Strategija za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, usvojena 2020, odnosno pripadajući akcioni plan, ne sadrži procenu finansijskih sredstava potrebnih za njenu primenu u oblasti pristupačnosti.

MERA	ROK PREMA ESRP-U	GODINA ISPUNJENJA	KOMENTAR
Izrada modela o realizaciji sadržaja i načinu uspostavljanja usluge na lokalnom nivou i izrada programa i obuka potencijalnih pružalaca usluga	2016–2020.	2016–2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je Stalna konferencija gradova i opština 2016. pripremila i izdala vodič za lokalne samouprave „Modeli i preporuke za unapređenje sprovođenja zakonodavnog okvira u oblasti socijalne zaštite“. Kada je reč o indikatoru „akreditovani programi obuke“, nisu navedeni podaci, ali je prema javno dostupnim podacima, zaključno sa 2018, akreditovano 170 programa ⁴¹ . Na osnovu navedenog, mera se može smatrati u potpunosti ispunjenom u izveštajnom periodu.
Unapređenje kapaciteta za širenje i razvoj vaninstitucionalnih usluga kao što su personalna asistencija, stanovanje uz podršku za mlade koji napuštaju smeštaj, skloništa za žrtve porodičnog nasilja, usluge ličnog pratioca za decu	2016–2020.	2016–2017.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je ova mera delimično ispunjena na osnovu indikatora „smanjen broj korisnika u rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite“, „povećan broj usluga socijalne zaštite na nivou lokalne zajednice (broj personalnih asistenata, broj ličnih pratilaca, broj skloništa za žrtve porodičnog nasilja, i dr)“ i „povećan broj korisnika usluga socijalne zaštite u okviru svake od uspostavljenih usluga“. Kako se navodi, u 2016. zabeleženo je povećanje korisnika u rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite u odnosu na 2014, i to sa 13.755 na 13.808 korisnika. S druge strane, u 2017. beleži se povećanje broja nekih usluga socijalne zaštite na nivou lokalne zajednice u odnosu na 2016., i to personalnog asistenta – sa 7 na 11 i svratišta – sa 1 na 2, a za iste usluge beleži se i povećanje broja korisnika. Na osnovu navedenog, mera se može smatrati samo delimično ispunjenom u izveštajnom periodu.
Unapređenje kapaciteta sistema socijalne zaštite za ostvarivanje prava i obezbeđivanje usluga žrtvama trgovine ljudima	2016–2017.	2019.	Izveštaji o sprovođenju ESRP (iako ne pokrivaju period posle 2018.) navode da je početkom 2019. otvoreno prvo prihvatilište za žrtve trgovine ljudima u sistemu socijalne zaštite i da je funkcionisanje skloništa za žrtve trgovine ljudima omogućeno obezbeđivanjem adekvatnog budžeta. S obzirom na to da je indikator za ovu meru „obezbeđeno funkcionisanje skloništa za žrtve trgovine ljudima u okviru centara za zaštitu žrtava trgovine ljudima“, ova mera se može smatrati u potpunosti ispunjenom u izveštajnom periodu.
Pripremanje programa obuke za podršku porodicama u riziku od izmeštanja dece iz porodice, i sprovođenje obuka stručnih radnika u sektoru socijalne zaštite za primenu ovih programa i pružaozima usluga	2016–2017.	2016–2017.	Izveštaj o sprovođenju ESRP za period 2016–2017. navodi da je u 2016. ispunjen indikator „sprovedena praksa izmeštanja dece“ tako što su izrađene studija „Pilotiranje usluge porodični saradnik i evaluacija rezultata pružanja usluge“ i analiza usluge porodični saradnik za porodice sa decom sa smetnjama u razvoju. Kada je reč o indikatoru „organizovane i sprovedene obuke stručnim radnicima i pružaozima usluga za podršku porodicama u riziku“, u izveštaju se navodi da su u 2016. sprovedene tri obuke. Kako izveštaj o sprovođenju ESRP za 2018. navodi da je sprovođenje ove mere odloženo za period 2019–2020., može se oceniti da je ova mera samo delimično ispunjena u izveštajnom periodu.
Bliže uređivanje procene potreba i planiranje podrške deci sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama	2017.	2016–2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je mera delimično realizovana kroz pilotiranje usluge „porodični saradnik“. Međutim, s obzirom na to da je indikator za ovu meru „utvrđene procedure i instrumenti za procenu potreba i planiranje podrške deci sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama“ i da se u izveštaju za 2018. navodi da će procedure i instrumenti biti utvrđeni po donošenju izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti, mera se ne može smatrati ispunjenom u izveštajnom periodu.
Unapređenje razvoja srodničkog smeštaja, srodničkog hraniteljstva, hraniteljstva za decu sa invaliditetom i hraniteljstva za decu žrtve trgovine ljudima i drugih oblika nasilja	2016–2017.	2016–2018.	S obzirom na to da su indikatori za ovu meru „broj srodničkog smeštaja i srodničkog hraniteljstva“ i „broj dece sa invaliditetom i dece žrtava trgovine ljudima i drugih oblika nasilja smeštene u hraniteljskim porodicama“, a da izveštaji o sprovođenju ESRP ne navode podatke u tom pogledu, nije moguće utvrditi da li je mera realizovana u izveštajnom periodu
Zaokruživanje procesa licenciranja pružaozima usluga i stručnih radnika u socijalnoj zaštiti i širenje ponude akreditovanih programa edukacije stručnih radnika na osnovu kojih se dobijaju licence	2017.	2016–2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode: da je proces licenciranja kontinuiran proces; da je u 2016. organizacijama socijalne zaštite izdato 119 licenci, u 2017. – 336 licenci i u 2018 – 128 licenci; da je u 2017. stručnim radnicima izdato 467 licenci, a u 2018 – 255 licenci; da je od 2014. do 2016. broj akreditovanih programa obuke porastao sa 114 na 141, a da je u 2018. bilo 170 akreditovanih programa. Imajući u vidu formulaciju ove mere, kao i to da ESRP ne utvrđuje ciljane vrednosti indikatora „broj licenciranih ustanova i stručnih radnika“, „broj licenciranih stručnih radnika“ i „broj akreditovanih programa obuke“, ova mera se može smatrati u potpunosti ispunjenom u izveštajnom periodu.

41 Republički zavod za socijalnu zaštitu, Izveštaj o radu za 2018. godinu, str. 20.

MERA	ROK PREMA ESRP-U	GODINA ISPUNJENJA	KOMENTAR
Formulisane i sprovođenje programa podrške nedržavnim pružaocima usluga socijalne zaštite	2016–2020.	2017–2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode, između ostalog, da je 2017. raspisan javni poziv za podnošenje predloga projekata na konkursu za unapređenje sistema socijalne zaštite i da je u 2018. na tom konkursu izabrano 12 projekata za finansiranje. S obzirom na to da su indikatori za ovu meru „ustupavljen program podrške nedržavnim pružaocima usluga socijalne zaštite“ i „broj pružalaca usluga socijalne zaštite iz NVO ili privatnog sektora kojima je pružena podrška“, kao i na to da ESRP nije utvrdio ciljanu vrednost drugog po redu indikatora, i na to da se sredstva za dodelu sredstava za finansiranje projekata u okviru navedenog javnog poziva obezbeđuju na razdelu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) u okviru programske aktivnosti 0002 – Podrška udruženjima u oblasti zaštite porodice i dece, ekonomska klasifikacija 481 – dotacije nevladinim organizacijama, ova mera se može smatrati u potpunosti ispunjenom u izveštajnom periodu.
Unapređenje kvaliteta nege u ustanovama koje će zadržati funkciju smeštaja	2016–2020.	2017–2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da nisu raspoloživi podaci koji se tiču prvog indikatora za ovu meru „poboljšani standard u ustanovama koje će zadržati funkciju smeštaja“, dok sa drugi indikator „broj izvršenih inspeksijskih kontrola u ustanovama“ navode da je u 2016. izvršeno 258 inspeksijskih nadzora u ustanovama, u 2017. – 249, a u 2018. – 250. Na osnovu navedenih podataka, ova mera se može smatrati samo delimično ispunjenom u izveštajnom periodu.
Širenje regionalnih centara za porodični smeštaj i usvojenje (ustupavljanje još 2 centra) i definisanje i unapređenje njihove kontrolne funkcije	2016–2020.	2019.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je planirano uspostavljanje dva centra za porodični smeštaj i usvojenje na području AP – Vojvodine, i to u Subotici i u Beloj Crkvi, kao i to da je centar u Subotici osnovan Skupštinom AP Vojvodine krajem 2018. godine i da se početak njegovog rada očekuje do kraja 2019. Na osnovu navedenih podataka, ova mera se može smatrati samo delimično ispunjenom u izveštajnom periodu.
Jačanje inspeksijskih službi (povećanje broja zaposlenih, uspostavljanje nove organizacije i načina rada)	2020.	2016–2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je, prema indikatoru „broj zaposlenih u inspeksijskim službama“, u 2016. u MRZBSP bilo osam angažovanih osoba, dok ih je u 2018. bilo devet, a da je broj od 3 inspektora socijalne zaštite na nivou AP Vojvodine i 1 u Gradu Beogradu ostao nepromenjen. Kada je reč o drugom indikatoru, „uspostavljanje nove organizacije i načina rada inspeksijske službe“ navedeno je da je sprovođenje očekivano do 2020. Na osnovu navedenih podataka, ova mera se može smatrati samo delimično ispunjenom u izveštajnom periodu.
Širenje prakse pribavljanja dokumenata u ime korisnika, podršku posebno ugroženim grupama pri apliciranju za pojedina prava	2016–2020.	2017–2018.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode, između ostalog, da su tokom 2017. centri za socijalni rad imali mogućnost da direktno uzimaju podatke iz šest baza podataka, da je tokom 2018. započet rad na izradi Zakona o socijalnoj karti čiji je cilj umrežavanje baza podataka i omogućavanje pribavljanja dokumenata u ime korisnika i da MRZBSP radi na uspostavljanju dobre prakse u primeni normativnog okvira koji se tiče lica bez ličnih dokumenata, kao što je izdavanje Uputstva u postupku prijave prebivališta na adresi centra za socijalni rad ili ustanove za smeštaj. S obzirom na to da su indikatori za ovu meru „broj LS i CSR koji pribavljaju dokumenta u ime korisnika“ i „broj LS koje su uspostavile mehanizme za podršku posebno ugroženim grupama pri apliciranju za pojedina prava“, da za prvi po redu indikator ne postoje javno dostupni podaci, da za drugi po redu indikator ESRP nije utvrdio ciljanu vrednost, da Zakon o socijalnoj karti nije usvojen u izveštajnom periodu, kao i da navedeno uputstvo utvrđuje da je podnosilac zahteva u obavezi da pribavi dokaz nadležnog organa unutrašnjih poslova o nemogućnosti izvršenja prijave prebivališta, a bez utvrđene podrške LS ili CSR u tom pogledu ⁴² , ova mera se može smatrati samo delimično ispunjenom u izveštajnom periodu.

42 Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, *Uputstvo za postupanje*, https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Uputstvo%20za%20postupanje%20prijava%20prebivalita%20na%20adresi%20CSR.pdf

U pogledu 21 mere koja, prema postojećim izveštajima o primeni ESRP-a, nije realizovana, pregled i komentar dati su u Tabeli 2.

Tabela 2: Pregled mera koje nisu realizovane, na osnovu podataka iz izveštaja o primeni ESRP

MERA	ROK PREMA ESRP-U	RAZLOG NEISPUNJENJA	KOMENTAR
Povećanje pondera (davanja) za decu i mlade sa invaliditetom	2016.	Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti nisu predviđene izmene koje se tiču pondera za decu	MZRBSP je odustalo od sprovođenja ove mere budući da je u izveštaju o primeni ESRP za 2016-2017. ocenjeno da mera ostaje neispunjena i da treba razmotriti njenu reviziju. Ovaj stav je neopravdan budući da je i u samom ESRP-u ocenjeno da su iznosi novčane socijalne pomoći (NSP) niski u poređenju sa zemljama EU i da podaci Vlade pokazuju da porodice kojima je NSP jedini izvor prihoda dobijaju upola ili za 40% manje sredstava od onih koja bi im bila potrebna da dostignu prag rizika od siromaštva ⁴³ .
Relaksiranje imovinskih uslova, pre svega povećanje zemljišnog maksimuma u zavisnosti od kvaliteta zemljišta kod staračkih domaćinstava	2020.	Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti nisu predviđene izmene u pogledu relaksiranja imovinskih uslova	MRZBSP je odustalo od sprovođenja ove mere, budući da je u izveštaju o primeni ESRP za 2018. navedeno da nema mogućnosti za obezbeđivanje sredstava u budžetu za njeno sprovođenje. Ovo predstavlja kršenje obaveza Republike Srbije preuzetih čl. 2 i čl. 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koji obavezuju države članice da preduzmu odgovarajuće mere radi obezbeđenja ostvarenja prava svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu i da preduzimaju korake kako bi se postepeno postiglo puno ostvarenje prava priznatih Paktom, koristeći u najvećoj mogućoj meri svoje raspoložive izvore ⁴⁴ .
Analiza i predlog uvođenja dodatka za stanovanje (stambena podrška)	2020.	Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti nisu predviđene izmene u pogledu uvođenja dodatka za stanovanje	MRZBSP je odustalo od sprovođenja ove mere, budući da je u izveštaju o primeni ESRP za 2018. navedeno da nema mogućnosti za obezbeđivanje sredstava u budžetu za njeno sprovođenje. Ovo predstavlja kršenje obaveza Republike Srbije preuzetih čl. 2 i čl. 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (pogledati komentar mere za relaksiranje imovinskih uslova)
Unapređenje propisa koji regulišu aktivaciju	2016–2020.	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti još uvek nije usvojen	Pored toga što je došlo do kašnjenja u ispunjavanju ove mere zbog, kako se u izveštajima o primeni ESRP navodi, izostanka usvajanja Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, njime se ne uređuje „postupak aktivacije i odgovornosti svih aktera u tom postupku“ ⁴⁵ , kako stoji u njegovom obrazloženju, već se proširuje preispitivanje uslova za ostvarivanje prava na NSP i na osnovu podataka o tome da radno sposobni korisnik prava na NSP ne ispunjava obaveze iz individualnog plana aktivacije.
Uspostavljeni održivi mehanizmi saradnje koji bi obuhvatali, kako podršku teško zapošljivim licima, tako i mobilizaciju resursa u zajednici kako bi se kreirale nove mogućnosti za radno angažovanje	2016–2020.	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti još uvek nije usvojen	Kako se u izveštajima o primeni ESRP navodi, osnov za ovu meru biće uspostavljen donošenjem nove uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika NSP koja će biti doneta nakon stvaranja zakonskog osnova. Međutim, postojeća uredba je predmet postupka ocene ustavnosti i zakonitosti na osnovu predloga koji je zaštitnik građana 2014. podneo Ustavnom sudu, tvrdeći da pojedine njene odredbe, poput pretnje umanjem ili gubitkom NSP zbog neodazivanja na učešće u društveno korisnom radu ili u volontiranju i propisivanja lečenja kao vida aktivacije nisu u skladu sa Ustavom Republike Srbije, Zakonom o socijalnoj zaštiti, Zakonom o pravima pacijenata, Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Revidiranom evropskom socijalnom poveljom ⁴⁶ . Pored toga, ova mera se meri i indikatorom „broj usvojenih lokalnih planova za zapošljavanje“, u kom pogledu nisu dati podaci. Međutim, prema izveštajima, može se videti da je broj realizovanih lokalnih akcionih planova opao sa 109 u 2016. na 104. u 2018 ⁴⁷ .

43 Vlada Republike Srbije, *Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*, str. 102.

44 Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, „Službeni list SFRJ“ broj 7/71.

45 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/100718/100718-vest15.html>

46 Zaštitnik građana, *Predlog za ocenu ustavnosti člana 2. stav 2. tač. 4) i 5), člana 4. stav 1. tačka 1) i člana 9. stav 1. tačka 3) Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika socijalne novčane pomoći* (Sl. glasnik RS, br. 112/14).

47 Izveštaji o realizaciji nacionalnih akcionih planova zapošljavanja, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>

MERA	ROK PREMA ESRP-U	RAZLOG NEISPUNJENJA	KOMENTAR
Izmena pravilnika o interresornim komisijama, promena načina njihovog funkcionisanja	2016.	Nisu usvojene izmene Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.	Iako izveštaj o sprovođenju ESRP za 2018. navodi da je sprovođenje mere odloženo za period 2019-2020, pravilnik je usvojen u oktobru 2018. Na osnovu navedenog, može se oceniti da je ova mera ispunjena u izveštajnom periodu .
Definisanje stručnih procedura pri izmeštanju dece iz prirodne porodice	2017.	Mera je već realizovana postojećim pravnim okvirom	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je ova mera suvišna jer su adekvatna rešenja već utvrđena postojećim propisima. Naime, u pogledu indikatora „utvrđena standardna procedura i doneto uputstvo“ navedeno je da je ova procedura već utvrđena Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad. Kada je reč o indikatoru „uspostavljen mehanizam kontrole i supervizije“, navedeno je da je on već uređen Zakonom o socijalnoj zaštiti.
Uvođenje prakse rane identifikacije i pružanje podrške trudnicama u riziku (međusektorski projekat)	2017.	Realizacija je odložena za period od 2019. godine	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da u izveštajnom periodu nije izrađen međusektorski projekat, niti je realizovan indikator „izrađen protokol o postupanju radi rane identifikacije i pružanja podrške trudnicama u riziku (u saradnji sa zdravstvenim institucijama)“.
Izrada plana transformacije institucija, između ostalog i da bi se, u uslovima smanjenja broja korisnika u domovima, na efikasniji način iskoristili postojeći infrastrukturni i stručni resursi	2016–2017.	Strategije i planovi nisu usvojeni	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je u toku donošenje planova za transformaciju ustanova za smeštaj korisnika, kao i da su sačinjene radne verzije Strategije razvoja socijalne zaštite za period 2019–2025. i Strategije deinstitutionalizacije i razvoja usluga u zajednici za period 2019–2025.
Preispitivanje opravdanosti postojanja davanja za pomoć i negu iz dva sistema (naknada po osnovu osiguranja i socijalno davanje) i analiza visine osnovnog dodatka	2016–2017.	Analize su odložene za period 2019–2020.	Kako je indikator za ovu meru „urađena analiza“, a nadležna institucija Republički zavod za socijalnu zaštitu, MRZSBP je u prvom izveštaju o sprovođenju ESRP izvestilo da su u periodu 2016–2018. izvršene pripreme za sprovođenje analize, a u drugom da će analize biti sprovedene tokom 2019. i 2020.
Informisanje o pravima i pomoć pri apliciranju za ostvarivanje prava	2016–2020.	Sprovođenje mere je odloženo za 2019. godinu	S obzirom na to da je indikator za ovu meru „broj LS koje su organizovale informisanje o pravima i pomoć pri apliciranju za ostvarivanje prava“ izveštaji o sprovođenju ESRP navode da nema podataka o broju lokalnih samouprava koje su organizovale informisanje o pravima i pomoć pri apliciranju za ostvarivanje prava. Prema podacima Yucom – Komitet pravnika za ljudska prava, oko 70 jedinica lokalne samouprave uspostavilo je neki vid službe za pružanje besplatne pravne pomoći ⁴⁸ . Međutim, s obzirom na to da se ova mera odnosi na program novčanih davanja za negu i pomoć i kako je, pored JLS, kao nadležna institucija određen i Fond PIO, mera se ne može smatrati ispunjenom u izveštajnom periodu.
Povezivanje novčanih davanja sa odgovarajućim uslugama	2016–2020.	Nije usvojen Zakon o socijalnoj karti	Indikator za ovu aktivnost je „izvršena analiza povezivanja novčanih davanja sa odgovarajućim uslugama“. Međutim, u izveštajima o sprovođenju ESRP navodi se da je formirana radna grupa za izradu Zakona o socijalnoj karti u cilju informacionog povezivanja različitih sektora. Na osnovu navedenog, mera se ne može smatrati ispunjenom u izveštajnom periodu.
Definisanje mreže socijalno-zdravstvenih ustanova	2016–2020.	Sprovođenje mere je odloženo za period 2019–2020.	U izveštajima o sprovođenju ESRP navodi se da nije izvršena nijedna aktivnost po pitanju indikatora za ovu meru – „doneta uredba o mreži socijalno-zdravstvenih ustanova“, „definisana uloga domske zaštite u sistemu palijativne nege“ i „formulisan protokol/sporazumi o saradnji pružaoca usluga socijalne i zdravstvene zaštite“ – kao i da je njeno sprovođenje odloženo za period 2019–2020.

48 <https://en.yucom.org.rs/mapa-pruzalaca.besplatne.pravne.pomoci/>

MERA	ROK PREMA ESRP-U	RAZLOG NEISPUNJENJA	KOMENTAR
Unapređeni mehanizmi za mapiranje korisnika socijalne zaštite	2016–2020.	Sprovođenje mere odloženo je za period 2019–2020.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da po pitanju ove mere nema pomaka i da je njeno sprovođenje odloženo za period 2019–2020. Kako se ona meri indikatorima „broj terenskih poseta koji je omogućio otkrivanje ugroženih pojedinaca i porodica“ i „povećanje broja korisnika prava na usluge i mera socijalne zaštite“, na osnovu podataka Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu ne može se utvrditi vrednost po pitanju prvog indikatora u izveštajnom periodu, dok se za drugi indikator beleži povećanje vrednosti sa 724.411 korisnika na evidenciji centara za socijalni rad u 2016. na 753.996 korisnika u 2018 ⁴⁹ .
Unošenja elemenata koji će obezbediti individualizaciju usluga u skladu sa potrebama pojedinačnih korisnika	2016–2020.	Mera je već realizovana postojećim pravnim okvirom.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je ova mera suvišna jer su adekvatna rešenja već utvrđena postojećim propisima. Naime, u pogledu indikatora „usluge socijalne zaštite sadrže elemente broja i strukture individualizacije u skladu sa potrebama pojedinačnih korisnika“ navedeno je da se na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti za svakog korisnika sačinjava individualni plan usluga. Međutim, članom 71. ovog zakona individualni plan usluga propisan je kao opcioni, a ne obavezni element uputa za korišćenje usluge, a, pored toga, nisu utvrđeni ostali bitni elementi ovog plana u skladu sa ovom merom ESRP-a.
Analizirati praksu izrade i primene kriterijuma za prijem korisnika vaninstitucionalnih usluga socijalne zaštite	2016–2020.	Mera je već realizovana postojećim pravnim okvirom	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je ova mera suvišna jer su adekvatna rešenja već utvrđena postojećim propisima. Naime, u pogledu indikatora „kriterijumi za prijem korisnika vaninstitucionalnih usluga SZ su u skladu sa efikasnim i pravičnim korišćenjem prava na lokalnom nivou“, u izveštajima o sprovođenju ESRP navodi se da se ovim kriterijumi smatraju uspostavljenim, iako ESRP u obrazloženju ove mere navodi da je potrebno unapređenje definisanja kriterijuma za izbor korisnika.
Uvođenje praćenja i ocene kvaliteta usluga SZ (uključujući i procenu zadovoljstva korisnika)	2016–2020.	Potrebno je ispitati relevantnost mere	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode u pogledu indikatora „broj LS koje su uvele sistem praćenja usluga“ i „broj angažovanih radnika u okviru LS za praćenje i procenu usluga SZ“
Razmena iskustava i izbor primera dobre prakse u oblasti usluga socijalne zaštite koje su uspostavljene na lokalnom nivou i koje su se pokazali kao dobar instrument evaluacije i kao važan motivacioni faktor za unapređenje usluga u mandatu LS	2016–2020.	Sprovođenje mere odloženo je za period 2019–2020.	Izveštaji o sprovođenju ESRP navode da je realizacija mere odložena za period 2019–2020. Međutim, na internet prezentaciji i u izveštajima o radu MRZBSP za period 2019–2020. nisu dostupni podaci o realizovanim razmenama iskustava.
Informaciono povezivanje različitih sektora kako bi se obezbedilo da korisnici bez administrativnih prepreka mogu da ostvare prava iz oblasti socijalne zaštite	2016–2020.	Realizacija mere predviđena je za period 2019–2020.	Izveštaj o sprovođenju ESRP za 2018. u pogledu indikatora za ovu meru „izrađen softver“ navodi da je predviđeno da u prvoj polovini 2019. bude završena analiza postojećeg stanja i nabavka novog ili dorada postojećeg softverskog rešenja iz projekta DILS koje nije zaživelo u praksi.
Poboljšanje saradnje između centara za socijalni rad i drugih organa radi zaštite korisnika i integrisanog pristupa	2016–2020.	Nema podataka o broju zaključenih protokola	Izveštaj o sprovođenju ESRP za 2016–2017. navodi da u pogledu indikatora „broj zaključenih protokola o postupanju u slučajevima međusektorskih rizika“ nema raspoloživih podataka.

49 Republički zavod za socijalnu zaštitu, *Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2018. godinu*, 2019, str. 7.

MERA	ROK PREMA ESRP-U	RAZLOG NEISPUNJENJA	KOMENTAR
Analiza, usklađivanje i redefinisane uloge aktera na lokalnom nivou koji su nastali tokom implementacije različitih projekata usmerenih na pojedine ugrožene grupe i sagledavanje njihovih multisektorskih potencijala (romski koordinatori)	2016–2020.	Sprovođenje mere odloženo je za period 2019–2020.	Izveštaj o sprovođenju ESRP za 2018. godinu navodi da je sprovođenje mere odloženo za period 2019–2020.

Pored toga što većina mera nije ispunjena ili je samo delimično ispunjena, mora se dati još nekoliko napomena u vezi aspekata koji otežavaju ili čak onemogućavaju kako sprovođenje ESRP-a tako i izveštavanje i praćenje sprovođenja. **Prvo, postoje mere koje su predviđene ESRP-om, a koje nisu našle svoje mesto ni u matrici, ni u izveštajima o njegovoj primeni**, kao što je mera koja se odnosi na novčanu socijalnu pomoć „Promeniti način na koji se procenjuju prihodi od poljoprivrede jer je katastarski prihod zastareo i predstavlja neodgovarajući koncept“. **Drugo, domet pojedinih mera umanjen je matricom, odnosno izveštajima o njegovoj primeni**. Primera radi, mera „Povećati iznos dečjeg dodatka za decu sa invaliditetom/razmotriti opciju uvođenja univerzalnog prava na dečji dodatak za decu sa najtežim oblikom invaliditeta“ u delu koji se odnosi na razmatranje opcije uvođenja univerzalnog prava uopšte nije predviđena matricom, odnosno izveštajima o primeni ESRP. Slično tome, mera u matrici (i izveštajima) koja se odnosi na poboljšanje pristupačnosti javnih objekata osobama sa invaliditetom ne obuhvata i javni saobraćaj i javno okruženje, kako to predviđa glavni tekst ESRP. Dalje, mera „Uvesti praćenje i ocenu kvaliteta usluga SZ (uključujući aspekt zaštite ljudskih prava korisnika i procenu zadovoljstva korisnika)“ u matrici ne sadrži deo koji se odnosi na zaštitu ljudskih prava korisnika. **Treće, pojedine mere iz glavnog teksta ESRP u matrici su prikazane kao indikatori**, kao što je to slučaj sa merama „Definisanje uloge domske zaštite u sistemu palijativne nege“ i „Uspostavljanje protokola o unapređenju zaštite korisnika kojima su neophodne usluge i socijalne i zdravstvene zaštite“ koje su prikazane kao indikatori mere „Definisanje mreže socijalno-zdravstvenih usluga“.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Glavni zaključak analize ESRP-a u oblasti socijalne i dečje zaštite je da je njegovo sprovođenje bilo izuzetno loše u izveštajnom periodu od 2016–2018: svega polovina mera prijavljena je kao sprovedena, a zapravo je od tih 20 mera samo 17 ispunjeno (s druge strane, ispunjena je jedna mera koja nije prepoznata kao takva). Tek svaka peta mera je potpuno ispunjena. Pored toga, može se zaključiti da ni u periodu nakon toga primena ESRP-a nije unapređena, pre svega zbog izostanka stvaranja zakonskih preduslova za ispunjenje njegovih mera, i pre svega, usvajanja novog zakona o socijalnoj zaštiti, ali i Zakona o socijalnoj karti, kao i zbog smanjenja izdvajanja za socijalnu zaštitu u budžetu Republike i lokalne samouprave. Zbog toga ne iznenađuje to što nisu ispunjeni ključni ciljni targeti ESRP u ovoj oblasti (tabela 3). Međutim, ni na nivou EU nisu postignuti planirani rezultati, pa je tako u istom periodu broj lica u riziku od siromaštva u EU–28, umesto za 20 miliona, kako je planirano Strategijom Evropa 2020, smanjen za svega 450 hiljada (sa 85.969.000 na 85.520.000)⁵⁰.

Tabela 3: Stepen ispunjenja ključnih ESRP targeta u oblasti socijalnog uključivanja

KLJUČNI TARGET	VREDNOST U 2014.	CILJNA VREDNOST U 2020.	OSTVARENA VREDNOST U 2019.
Smanjenje broja lica u riziku od siromaštva	1.829.570 lica	1.500.247 lica (za 18% manje)	1.615.593 lica (za 11,7 % manje)
Povećanje udela neto dohotka korisnika NSP u liniji rizika siromaštva za jednočlano domaćinstvo	57%	80%	43,9%
Povećanje udela neto dohotka korisnika NSP u liniji rizika siromaštva za domaćinstvo sa dvoje odraslih i dvoje dece	69%	80%	43,9%

Izvor: Republički zavod za statistiku, Siromaštvo i socijalna nejednakost 2019; Republički zavod za statistiku, „Procene stanovništva“, <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/stanovnistvo/procene-stanovnistva>; Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći, „Službeni glasnik RS“ broj 36/2019; kalkulacija autora

Imajući u vidu navedeno, kao i činjenicu da primena ESRP-a ističe krajem 2020, mogu se formulisati sledeće preporuke za Vladu Republike Srbije:

Hitno pristupiti realizaciji mera predviđenih ESRP-om koje još uvek nisu realizovane, sa fokusom na onima koje proističu iz preuzetih međunarodnih obaveza Republike Srbije (npr. povećanje broja skloništa za žrtve porodičnog nasilja i izrada i sprovođenje plana transformacije ustanova) i onima koje mogu dati najveći doprinos ublažavanju posledica društvene i ekonomske krize izazvane epidemijom COVID-19 na ranjive grupe stanovništva (npr. unapređenje adekvatnosti novčanih davanja, poboljšanje uslova stanovanja u podstandardnim naseljima, unapređenje mehanizama za mapiranje korisnika socijalne zaštite i jačanje inspekcijskih službi);

Hitno pristupiti ispunjavanju sistemskih preduslova za primenu mera predviđenih ESRP-om, kao što su usvajanje novog Zakona o socijalnoj zaštiti, nove Strategije razvoja socijalne zaštite i Zakona o budžetu za 2021. godinu kojim bi bila predviđena povećana izdvajanja za socijalnu zaštitu u pravcu dostizanja nivoa njihovog udela u BDP-u u zemljama članicama EU;

Bez odlaganja, u bliskoj saradnji sa agencijama i telima Ujedinjenih nacija u Srbiji, sprovesti analizu efekata mera Vlade Republike Srbije usvojenih tokom vanrednog sta-

⁵⁰ Eurostat, At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex – EU-SILC and ECHP surveys, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=en

nja proglašenog u martu 2020. godine koje su se odrazile na sistem socijalne zaštite; Sprovesti analizu efekata primene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, uključujući i na osnovu fokus grupa sa roditeljima i konsultacija sa organizacijama civilnog društva, i na osnovu njenih nalaza i prethodnog mišljenja Evropskog komiteta za socijalna prava (Saveta Evrope) pripremiti i usvojiti amandmane na taj propis; U koordinaciji sa Evropskom komisijom pristupiti procesu izrade novog ESRP-a u kojem će biti zadržana tematska oblast „Socijalno uključivanje i socijalna zaštita“, kao prioritetno pitanje u mandatu nove Vlade Republike Srbije, i usvojiti taj dokument najkasnije u prvom kvartalu 2021. godine, radi očuvanja kontinuiteta sa prethodnim; uključiti agencije i tela Ujedinjenih nacija u Srbiji i organizacije civilnog društva u ovaj proces, a naročito one koje su učestvovalе u Platformi za praćenje primene Programa ekonomskih reformi i ESRP-a.

3.2. PENZIJSKI SISTEM

Uvod

Ciljevi i mere predviđeni ESRP-om koji se odnose na penzijski sistem i dalje su više nego aktuelni. ESRP je u delu „Penzijski sistem“ podeljen je na dva dela - unapređenje finansijske održivosti penzijskog sistema i Održanje adekvatnosti penzija i zaštite životnog standarda starih, što jesu dva osnovna suprotstavljena cilja penzijske politike. Ukupno je predviđeno 7 ciljeva sa 14 mera. Izuzev unapređenja baze podataka u Centralnom registru, a što je zapravo rezultat rada više od decenije, kod svih ostalih ciljeva i mera zapravo nikakav napredak nije napravljen.

Kontekst se od usvajanja ESRP do danas delimično promenio. Značajno su smanjeni rashodi za penzije – sa 12,8 % BDP u 2013. godini⁵¹ rashodi su pali na 10,3 % BDP-a u 2018. godini, a dotacije PIO fondu sa 6,3 % BDP na 3,4 %BDP ⁵². U isto vreme, stopa zamene – indikator koji pokazuje kolika je penzija nekog ko se tek penzionise u odnosu na njegovu prosečnu zaradu tokom životnog veka, za nekog ko je radio pun staž na nivou prosečne zarade, pala je na skoro 60%. Iako se pokrivenost penzijama tokom godina povećava, i dalje je oko 160 hiljada lica bez ikakve penzije⁵³.

Ovakva kretanja jasno ukazuju na potrebu prioritizacije ciljeva i mera penzijske politike ka očuvanju adekvatne visine penzija i, u okviru toga, potrebe za razmatranjem načina usklađivanja penzija i opšteg boda, kao i ka unapređenju zaštite najnižeg standarda starijih i unapređenju minimalnog garantovanog dohotka u starosti.

51 Prema revidiranom BDP taj iznos je bio 12,8%

52 Stanić, Katarina (forthcoming). „Pension system in Serbia: Developments, Current State, and Challenges” in *Social security in the Balkans. Experiences, challenges, perspectives*. Leiden: Brill

53 Ibid.

Aktuelnost ciljeva i sprovođenje mera u domenu unapređenja finansijske održivosti penzijskog sistema

Unapređenje finansijske održivosti penzijskog sistema kao sveobuhvatni cilj sadrži 4 cilja i 10 mera. Izuzev unapređenje efikasnosti sprovođenja penzijskog i invalidskog osiguranja, konkretno mere koje se odnose na *unapređenje baze podataka u Centralnom registru* gde je nakon više od decenije urađen značajan napredak i baza konačno funkcioniše, svi ostali ciljevi i mere su i dalje aktuelni, i zapravo nikakav napredak nije napravljen.

Pregled mera sa komentarima koje su prema postojećim izveštajima o primeni ESRP-a realizovane ili delimično realizovane, a kojih je samo 3, dati su u Tabeli 1.

Tabela 1. Pregled realizovanih mera koje se odnose na unapređenje finansijske održivosti penzijskog sistema, na osnovu podataka iz izveštaja o primeni ESRP

NERA	NAZIV POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE MERA	ROK PREMA ESRP-U	GODINA ISPUNJENJA	KOMENTAR
1.3. Donošenje podzakonskih akata o beneficiranom stažu za posebne kategorije (MUP, BIA...)	<i>Donet podzakonski akt</i>	2013–2015.	2013–2015.	Prema Izveštaju iz 2016/17 BIA i MUP su doneli odgovarajuće pravilnike ili izmene postojećih pravilnika početkom 2015. godine, a poreska uprava je to učinila 2013. godine. Međutim, prema odredbama izmena i dopuna Zakona PIO koje su usvojene u septembru 2018. godine, u roku od 18 meseci od stupanja zakona na snagu (tj. do kraja marta 2020. godine) trebalo je doneti nove podzakonske akte o beneficiranom stažu za posebne kategorije. Ne postoje informacije da su ovi akti doneti. Dakle, ova mera je samo delimično ispunjena.
2.1. Unapređenje baze podataka u Centralnom registru	<i>Uspostavljen potpuni protok informacija između Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja i Poreske uprave krajem 2016. godine.</i> <i>Komunikacija sa poslodavcima se najvećim delom vrši elektronski</i> Od 15. 01. 2016. godine omogućeno je vođenje evidencija po pojedincima na mesečnom nivou na osnovu podataka iz pojedinačne poreske prijave o obračunatim porezima i doprinosima, koje Poreska uprava dostavlja Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja, elektronskim putem <i>Proširena uloga CROSO (registar ugovora o radu, registar povreda na radu, omogućena dostavljanje podataka MUP-u, Inspektoratu za rad i drugim državnim organima) – ovaj indikator je delimično ispunjen pre svega kada je u pitanju elektronska razmena podataka sa MUP i drugim državnim organima u skladu sa njihovim zahtevima</i>	2017.	2016.	Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO) osnovala je Vlada Odlukom o osnivanju u julu 2010. godine a operativno pušten u rad u avgustu 2013. godine. nakon punih 10 godina od početka rada na ovom projektu i zaduživanja kod Svetske banke za izradu CROSO. U januaru mesecu 2016. godine uspostavljena razmena podataka između Poreske uprave i Centralnog registra o obračunatim i plaćenim doprinosima, kao i razmena tih podataka između Centralnog registra i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja (Republičkog fonda penzijskog i invalidskog osiguranja, Republičkog fonda zdravstvenog osiguranja i Nacionalne službe za zapošljavanje). Prema izveštajima o sprovođenju ESRP svi indikatori su ispunjeni, izuzev proširenja uloge CROSO u delu evidencije povreda na radu i ugovora o radu za koju Izveštaj iz 2016/17 navodi da još uvek ne postoji zakonski osnov. Ova mera se može smatrati u potpunosti ispunjenom u izveštajnom periodu.

NERA	NAZIV POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE NERA	ROK PREMA ESRP-U	GODINA ISPUNJENJA	KOMENTAR
2.2. Unapređenje efikasnosti rada RFPIO	Povećanje ažurnosti u donošenju rešenja je povećana sa sa 87% u 2014. na 90% u 2017. a u 2019. iznosi 89,7%. <i>Uspostavljena elektronska razmena podataka sa drugim državama (sa 4 države do kraja 2015.) - primenjuju se sporazumi o elektronskoj razmeni podataka sa Fondovima sa područja bivše SFRJ (Republika Severna Makedonija, Crna Gora, Republika Hrvatska, Republika Slovenija).</i> <i>Proširivanje funkcionalnosti i primeni portala elektronske uprave – na ovome se radi u kontinuitetu od 2014. godine</i> <i>Unapređena elektronska komunikacija sa strankama (omogućeno podnošenje zahteva za dobijanje sedam potvrda preko interneta) – omogućeno 11 potvrda prema Izveštaju za praćenje ESRP 2016-17 a u 2018. godini na sajtu Fonda PIO omogućena je nova elektronska usluga za slepa lica sa oštećenim vidom kroz ozvučenje svih sadržaja sajta, opcijom „Čitaj mi“</i>	2017.	2014–2020.	Indikator "Povećanje ažurnosti u donošenju rešenja" nije sasvim jasan i najverovatnije se odnosi na indikator „Procenat rešenih zahteva u prvostepenom postupku po domaćim propisima u roku od 60 dana" koji se može pronaći u Izveštaju o radu PIO fonda. U izveštaju o praćenju ESRP iz 2018. godine pominje se postavljeni cilj od 90,5% (koji nije pomenut u samom ESRP, moguće da je pomenut u Strateškom planu PIO fonda). Kada je u pitanju elektronska razmena podataka sa drugim državama, u Izveštaju o sprovođenju ESRP iz 2018. godine ističe se da. sporazum sa Federacijom Bosne i Hercegovine još uvek nije potpisan s obzirom na tehničke probleme na strani Penzijskog fonda Federacije Bosne i Hercegovine i pored spremnosti Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje za realizaciju istog, ali je Sporazum o elektronskoj razmeni podataka u oblasti PIO potpisan sa Republikom Srpskom. Na osnovu gore navedenog može se zaključiti da je ova mera delimično ispunjena.

Mere čija je realizacija odložena sa komentarima prikazane su u tabeli 2.

Tabela 2. Pregled nerealizovanih mera koje se odnose na unapređenje finansijske održivosti penzijskog sistema, na osnovu podataka iz izveštaja o primeni ESRP

NERA	NAZIV POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE NERA I STATUS	ROK PREMA ESRP-U	RAZLOG NEISPUNJENJA PREMA IZVŠTAJU IZ 2018	KOMENTAR
1.1. Analiza mogućnosti obustavljanja isplate dela penzije ostvarene po posebnim propisima, u slučaju ponovnog stupanja u osiguranje	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja – analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2017.	Sprovođenje mere odloženo je za period 2019–2020. godina usled izmene prioriteta u oblasti obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja	Prema izveštajima, ova mera je odložena, ali nije ispunjena ni u novom roku.
1.2. Analiza mogućnosti za ukidanje uvećanja penzije od 20% osiguranicima koji ostvaruju penziju po posebnim propisima	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja – analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2017.	Sprovođenje mere odloženo je za period 2019–2020. godina usled izmene prioriteta u oblasti obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja	Prema izveštajima o sprovođenju ESRP ova mera je odložena. Za realizaciju ove mere zapravo i nije potrebna zahtevna stručna analiza kao što mera predviđa, imajući u vidu da je sasvim jasno da ovo uvećanje narušava princip horizontalne pravičnosti u sistemu i da ga treba ukinuti. Pre svega je neophodna politička volja da se ova mera realizuje imajući u vidu da su u pitanju penzije policijskih službenika, BIA, VBA i slično. Procena je da će ukidanje ovog uvećanja veoma teško da se realizuje.

NERA	NAZIV POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE NERA I STATUS	ROK PREMA ESRP-U	RAZLOG NEISPUNJENJA PREMA IZVŠTAJU IZ 2018	KOMENTAR
1.4. Analiza mogućnosti reformе koncepta bene- ficiranog staža	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja - analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2018– 2020.	Poslednji izveštaj o sprovođenju ESRP rađen je 2018. kada još uvek nije ni bila planirana realizaci- ja ove mere	Ovo jeste vrlo važna tema i deo penzijskog sistema gde još uvek postoji prostor za smanjenje neefikasnosti i povećanje horizontalne pravičnosti. Određene analize već su rađene pre 10 godina, ali se na tome stalo i nije bilo daljih pomaka niti je procena da će ih uskoro biti.
3.1. Analiza mogućnosti vezivanja starosne gra- nice za penzionisanje sa promenama u očekiva- noj dužini života	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja – analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2018– 2020.	Poslednji izveštaj o sprovođenju ESRP rađen je 2018. kada još uvek nije ni bila planirana realizaci- ja ove mere	Ova mera nije realizovana u planiranom periodu. Pomeranje starosne granice od 2005. godine zaključno sa izmenama iz Zakona iz 2014. godine nikad nije bilo praćeno analizom oče- kivanog trajanja života u Srbiji koje je značajno kraće nego u zemljama EU, te je ova mera imala puno smisla kada je predvi- đena u okviru ESRP. Ona do sada nije realizovana, ali na sreću, u međuvremenu nije ni bilo daljih pritisaka za pomeranjem starosne granice. Ova mera nije na vrhu prioriteta, ali bi je svakako trebalo imati u vidu pri eventualnim pritiscima za ponovnim pomeranjem starosne granice.
3.2. Analiza mogućnosti revidiranja uslova i pa- rametara za prevremenu penziju	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja – analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2017.	Prema poslednjem Izveštaju za 2018. sprovođenje mere planirano je za 2019. ili 2020. godinu.	Prema izveštajima ova mera je odložena ali nije ispunjena ni u novom roku. Ovo jeste mera koju je potrebno aktue- lizovati i izvršiti detaljne analize i debate o eventualnom smanjenju visine „penala“ za prevremeni odlazak u penziju ali ne i njihovo potpuno ukidanje. Takođe je potrebno radi- ti i na informisanju javnosti i objašnjenju svrhe „penala“.
4.1. Analiza mogućnosti za reformu koncepta inva- lidnosti	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja – analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2017.	Usled izmene prio- riteta u oblasti oba- veznog penzijskog i invalidskog osigu- ranja realizacija ove mere odložena je za period 2019–2020. godina	Nema naznaka da je ova mera ispunjena ni u pomerenom roku, ali treba napomenuti da je ovo vrlo ozbiljna i krupna tema, te da i ambiciozno postavljena u ESRP i nije u vrhu liste prioriteta niti je jednostavna realizacija ovakve reforme.
4.2. Analiza mogućnosti reformе prava na poro- dičnu penziju	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja – analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2018– 2020.	Poslednji izveštaj o sprovođenju ESRP rađen je 2018. kada još uvek nije ni bila planirana realizaci- ja ove mere	Izmenama Zakona PIO iz 2019. je izvršena manja, ali važna promena vezana za pravo na korišćenje porodične penzije od strane vanbračnog partnera. Međutim, analiza reforme prava na porodičnu penziju je velika tema i ambiciozno postavljena u ESRP-u, nije u vrhu liste prioriteta niti je jednostavna realizacija ovakve reforme.

Aktuelnost ciljeva i sprovođenje mera u domenu održanje adekvatnosti penzija i zaštite životnog standarda starih

U okviru sveobuhvatnog cilja održanje adekvatnosti penzija i zaštite životnog standarda starih predviđena su 3 cilja: I) unapređena zaštita najnižeg standarda starijih, II) *očuvanje adekvatne visine penzija*, III) unapređena uloga DPF u penzijskom sistemu. U okviru ova 3 cilja predviđene su 4 mere od kojih nijedna nije realizovana. Dakle, svi ciljevi i mere su i dalje aktuelni.

Mere čija je realizacija odložena sa komentarima prikazane su u tabeli 3.

Tabela 3. Pregled nerealizovanih mera koje se odnose na održanje adekvatnosti penzija i zaštite životnog standarda starih, na osnovu podataka iz izveštaja o primeni ESRP

NERA	NAZIV POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE MERA	ROK PREMA ESRP-U	GODINA ISPUNJENJA	KOMENTAR
5.1. Razmatranje koncepta najnižeg iznosa penzije i alternativnih mera zaštite minimalnog standarda starijih	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja – analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2018–2020.	Poslednji izveštaj o sprovođenju ESRP rađen je 2018. kada još uvek nije bila planirana realizacija ove mere	Nema naznaka da je ova mera ispunjena ni u pomenom roku. Međutim, određene analize već su rađene i neki nalazi su uvršteni u delu ESRP-a o socijalnoj zaštiti – konkretno, relaksacija imovinskog kriterijuma za NSP kod starijih domaćinstava. Međutim, MRZBSP je odustalo od sprovođenja ove mere.
6.1. Analiza načina usklađivanja penzija i opšteg boda	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja – analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2017.	Delimični (ali ne i dovoljan) pomak krajem 2019. godine	Ova mera u smislu analize usklađivanja i opšteg boda nije ispunjena, ali je određeni pomak u indeksaciji penzija napravljen u smislu delimičnog očuvanja adekvatnosti penzija prelaskom na švajcarsku formulu, izmenama Zakona iz decembra 2019. godine. U odnosu na poslednji izveštaj napravljen je mali pomak u vezi sa ovom merom, ali mera nije realizovana i veoma je važno aktuelizovati je.
6.2. Reforma osiguranja poljoprivrednika	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja – analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2018–2020.	Prema izveštaju iz 2018. godine, realizacija mere je predviđena za period 2018–2020. godina. Inicijalna analiza i predlog su urađeni 2018. godine u MRZBS i upućeni Ministarstvu poljoprivrede. Očekivalo se da će analiza biti gotova, a predlog formulisan u toku 2019. ili 2020. godine	Nema naznaka da je ova mera ispunjena u pomenom roku. Ovo je pitanje koje je prilično komplikovano i ulazi u domen i poreske i poljoprivredne politike. Na ovom pitanju uključeno je i Ministarstvo poljoprivrede kao i projekat Svetske banke „Competitive Agriculture Project“.
7.1. Analiza načina za unapređenje uloge dobrovoljnih penzijskih fondova u okviru penzijskog sistema	<i>Urađena analiza i predlog zakonskog rešenja – analiza i predlog još uvek nisu urađeni</i>	2017.	Prema izveštaju iz 2018. realizacija mere je predviđena za 2019. godinu	Analiza nije urađena ni u pomenutom roku. Kada je u pitanju dobrovoljna penzijska štednja i osiguranje, radi se na usaglašavanju sa EU direktivama preko IPA projekta „Jačanje institucionalnih kapaciteta Narodne banke Srbije u procesu pristupanja EU“.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

ESRP u delu „Penzijski sistem“ podeljen je na dva dela koji oslikavaju dva sveobuhvatna i međusobno suprotstavljena cilja penzijske politike: *Unapređenje finansijske održivosti penzijskog sistema i Održanje adekvatnosti penzija i zaštite životnog standarda starih*. Oni su suprotstavljani zato što smanjenje rashoda za penzije ugrožava adekvatnost visine penzija, i obrnuto. Stoga je najvažniji zadatak penzijske politike da se ostvari balans između ova dva sveobuhvatna cilja.

U okviru sveobuhvatnog cilja *unapređenje finansijske održivosti penzijskog sistema* predviđena su 4 cilja: I) unapređenje sistema beneficiranih penzija, II) Unapređenje efikasnosti sprovođenja penzijskog i invalidskog osiguranja, III) Prilagođavanje parametara obaveznog osiguranja demografskim karakteristikama i promenama, IV) Unapređenje ostalih prava iz PIO (koja nisu vezana za starosnu penziju). U okviru ova 4 cilja predviđeno je 10 mera.

U okviru sveobuhvatnog cilja *održanje adekvatnosti penzija i zaštite životnog standarda starih* predviđena su 3 cilja: I) Unapređena zaštita najnižeg standarda starijih, II) *Očuvanje adekvatne visine penzija*, III) Unapređena uloga DPF u penzijskom sistemu. U okviru ova 3 cilja predviđene su 4 mere.

Ciljevi i mere su generalno dobro, ali prilično ambiciozno postavljeni, pre svega imajući u vidu kapacitete kako unutar države, tako i u okviru stručne javnosti u Srbiji. To se i vidi kroz realizaciju istih. Naime, u posmatranom periodu – od donošenja ESRP, zaključno sa 2020-tom godinom, jedini pomak napravljen je kod cilja koji se tiče unapređenja efikasnosti sprovođenja osiguranja, i to konkretno mere koja se odnosi na unapređenje baze podataka u Centralnom registru. Međutim, treba imati u vidu da je kredit za osnivanje Centralnog registra uzet još 2003. godine tako da je ispunjenje ove mere zapravo rezultat rada na uvođenju Centralnog registra više od jedne decenije.

Kada je u pitanju cilj *unapređenje beneficiranih penzija*, ovo je važna oblast u kojoj je ostalo još dosta prostora za reformu i unapređenje finansijske održivosti. Pomak u ovoj oblasti je veoma mali, skoro marginalan. Naime, iako je na prvi pogled izgleda da je mera vezana za donošenje podzakonskih akata o beneficiranom stažu za posebne kategorije (MUP, BIA...) ispunjena tako što su pomenuti akti doneti u periodu 2013–2015. godine, ona suštinski nije promenila praksu da se administrativno-tehnički poslovi ne uvrštavaju u beneficirane, što je i bio cilj donošenja akata. Naime, prema Izveštaju koji su krajem 2016. godine radile DRI, “beneficirani radni staž kod državnih organa je obesmišljen, jer se određuje prema statusu i položaju... organi nisu odgovorno pristupili utvrđivanju radnih mesta, odnosno poslova sa beneficiranim radnim stažom... subjekti revizije nisu ukinuli beneficirani radni staž za sva administrativno-tehnička radna mesta, zbog čega postoji nejednak tretman za ista ili slična radna mesta, odnosno poslove u državnim organima.” Stoga su i izmene Zakona PIO iz 2018. godine predvidele donošenje novog akta o kriterijumima, načinu i postupku za njihovo utvrđivanje, za čiju se pripremu predviđa obrazovanje stručne komisije. Ovaj novi akt nije usvojen niti ima informacija da je pripremljen za usvajanje.

Što se tiče *reformе koncepta beneficiranog staža*, za nju je potrebna ozbiljnija stručna analiza i debata. Određene analize već su rađene pre 10 godina, ali se na tome stalo i nije bilo daljih pomaka niti je procena da će ih uskoro biti. Međutim, za neke mere postoji sasvim jasan stav struke i nije neohodna posebna stručna analiza. Prva preporuka pomenute studije, vezane za beneficirane penzije, upravo se odnosi na ukidanje uvećanja od 20% za posebne grupe poslova (policijski službenici, BIA, VBA) jer je sasvim jasno da ova dodatna beneficija narušava princip horizontalne pravičnosti u sistemu te da ne postoje argumenti da se finansira na teret opšte solidarnosti radnika. Ovo uvećanje uvedeno je Zakonom iz 2003. godine da ne bi došlo do dramatično velike razlike između penzionera koji su se penzionisali po starom Zakonu, a po kome

se penzija određivala od poslednje zarade osiguranika i mogla je iznositi i do 85% iste. Postojali su veliki otpori da se uopšte pređe na ovaj sistem računice (uvećanje od 20%) pa je tako umesto da stupi na snagu 1. januara 2008. godine, kao što je planirano, njena primena produžavana do kraja 2009. godine. Takođe, izmenama zakona iz 2005. godine, za ovu grupu poslova minimalna granica je spuštena na 50 godina, i to sa važenjem do kraja 2009. godine pa su tako u periodu od pune 4 godine (od kraja 2005. do početka 2010) beneficirani osiguranici po članu 42. mogli da se penzionišu pod veoma povoljnim uslovima – sa 50 godina života i penzijom koja se određuje kao procenat poslednje zarade (CLDS, 2011: 62).

Što se tiče *prilagođavanja parametara obaveznog osiguranja demografskim karakteristikama i promenama*, mere vezane za ovaj cilj nisu ispunjene, ali se može reći da one ni nisu u vrhu liste prioriteta penzijske politike. Naime, od 2005. godine, zaključno sa 2014. godinom, dolazilo je do povećanja starosne granice godine koje nikad nije bilo praćeno analizom očekivanog trajanja života u Srbiji, a ono je značajno kraće nego u zemljama EU⁵⁴, te je ova mera imala puno smisla kada je predviđena u okviru ESRP. Ona do sada nije realizovana, ali, na sreću, u međuvremenu nije ni bilo daljih pritisaka za pomeranjem starosne granice. Ova mera nije na vrhu prioriteta, ali bi je svakako trebalo imati u vidu pre nego što dođe do eventualnih pritisaka za ponovnim pomeranjem starosne granice od strane MMF i slično, kao što je u prošlosti bio slučaj. Što se tiče odlaska u prevremenu penziju, Izmenama Zakona PIO iz 2014. uvedeni su tzv. penali za svako ranije penzionisanje u odnosu na standardnu starosnu granicu te su time uslovi za odlazak u prevremenu penziju pooštreni. Sam koncept „penala“ nije sporan jer omogućava poštovanje principa horizontalne pravičnosti u sistemu⁵⁵, ali visina penala jeste nešto što je trebalo da bude predmet debate i detaljnijih istraživanja, a to nije bio slučaj pri donošenju ovih izmena Zakona. Naime, nekoliko je pitanja koje se prelamaju i koje treba imati u vidu pri određivanju visine „penala“. Pre svega, da li korisnici prevremene penzije imaju kraći očekivani životni vek, pri čemu treba imati u vidu problem koji fragmentacija očekivanog trajanja života po grupama može da ima na penzijski sistem⁵⁶, ali u određenoj meri treba uzeti u obzir i stanje na tržištu rada, kao i same uslove rada za one koji su potencijalni korisnici prevremene penzije. U tom smislu ovu meru treba aktuelizovati i otvoriti stručnu analizu i debatu o visini penala, posebno imajući u vidu da pritisci za ukidanjem penala nisu dobro rešenje s obzirom da narušavaju princip horizontalne pravičnosti. Takođe je potrebno raditi i na informisanju javnosti i objašnjenju svrhe „penala“, kao i činjenice da oni postoje u drugim zemljama, bilo u istoj formi kod zemalja koje imaju bodovnu formulu kao mi, ali i kod drugih zemalja kod kojih su već ugrađeni u formulu (kao što je, na primer, NDC) pa građani nisu ni svesni njihovog postojanja.

Kada je u pitanju *cilj unapređenje ostalih prava iz PIO (koja nisu vezana za starosnu penziju)* tu zaista postoji puno prostora za unapređenje sistema i dosta otvorenih pitanja za koje je potrebna ozbiljna stručna analiza i debata, a koja se u posmatranom periodu nije ni pokrenuta. Treba napomenuti da se ovde radi o korenitoj reformi koja zahteva veoma ozbiljnu analizu, a kasnije i primenu, te je kao takva ambiciozno postavljena u ESRP u prilično kratkom vremenskom roku i nije u vrhu liste prioriteta penzijske politike niti je jednostavna realizacija ovakve reforme.

U okviru sveobuhvatnog cilja *održanje adekvatnosti penzija i zaštite životnog standarda starih* predviđena su tri cilja: I) Unapređena zaštita najnižeg standarda starijih, II) Očuvanje adekvatne visine penzija i III) Unapređena uloga DPF u penzijskom sistemu.

54 Katarina Stanić (2010, 44-45). Penzijski sistem u Srbiji – dizajn, karakteristike i preporuke. Beograd: USAID i CLDS

55 Ovo je, na primer u NDC penzijskim sistemima, već ugrađeno u samu formulu za određivanje visine penzije

56 OECD (2018), *OECD Pensions Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en; OECD (2016), “Fragmentation of retirement markets due to differences in life expectancy”, in *OECD Business and Finance Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264257573-11-en>

Kada je u pitanju *unapređenje zaštite najnižeg standarda starijih* u izveštajnom periodu, ali i u godinama pre toga, uporno su se sprovodile mere koji nisu targetirane pa tako nisu ni bile usmerene na one kojima su najpotrebnije. Jednokratnim davanjem svim penzionerima (što znači relativno više onima sa nižim penzijama) ili samo penzionerima sa minimalnom ili vrlo niskim penzijama, uporno se iz pomoći “ispuštaju” stariji stanovnici koji nemaju penziju. Drugo, pitanje je i da li su svi oni koji su na najnižoj penziji zaista i najugroženiji (moguće da imaju neke druge prihode bilo lične bilo u okviru domaćinstva), a sa druge strane, neko ko je iznad minimalne penzije može biti značajno ugrožen ako živi u domaćinstvu sa izdržavanim licem. Mera predložena ESRP-om, a to je izrada analiza i predloga zakonskog rešenja, nije urađena u izveštajnom periodu niti ima naznaka da se na tome radi, ali i bez toga je bilo moguće napraviti određene pomake u ovoj oblasti. Konkretno, studija iz 2014. godine, kada je analizirano nekoliko opcija obezbeđenja minimalnog dohotka starih, identifikovala je poseban “moduo” NSP-a za stare kao najbolju opciju kako u smislu troškovne efikasnosti tako i u smislu najmanje demotivacije za rad u svojoj ekonomiji⁵⁷. Ovaj moduo mogao bi da uključi viši prag/nivo pomoći za staračka domaćinstva i/ili veći koeficijent za svaku stariju osobu – 0,7 umesto sadašnjih 0,5 – i/ili ukidanje imovinskih kriterijuma. Procenjeni izdaci za „NSP za starije osobe“ kreću se od 0,033% BDP-a do 0,3% BDP-a u zavisnosti od analizirane opcije. Najkonzervativnija opcija u smislu rashoda predložena je u okviru dela “Socijalna zaštita ESRP”. Međutim, “MRZBSP je odustalo od sprovođenja ove mere, budući da je u izveštaju o primeni ESRP za 2018. navedeno da nema mogućnosti za obezbeđivanje sredstava u budžetu za njeno sprovođenje”⁵⁸.

Cilj *očuvanje adekvatne visine penzija* nalazi se, prema oceni ovog izveštaja, u vrhu liste prioriteta. U prethodnom periodu usled zamrzavanja penzija, ad hoc indeksacija koje nisu uzimale u obzir realni rast zarada, kao i „privremenog umanjenja penzija“ koje je trajalo čitavih 5 godina, stopa zamene u penzijskom sistemu pala je na 60% neto zarade⁵⁹. Svako dalje smanjenje stope zamene dovodi u pitanje cilj očuvanja adekvatne visine penzija, posebno na srednji i duži rok. U tom smislu je neophodna stručna analiza i debata o načinu indeksiranja opšteg boda i penzija, što je i predviđeno kao mera u okviru ESRP. Posebno je važno razmotriti razdvajanje indeksacije opšteg boda i penzija u isplati⁶⁰. Do sada ovakva analiza i rasprava nije ni započeta. Ono što je određen pomak u indeksaciji penzija je prelazak na švajcarsku formulu izmenama Zakona iz decembra 2019. godine. Međutim, treba imati u vidu da ni ovo nije rešenje za srednji i duži rok, i da ono samo delimično ublažava dosadašnji trend smanjenja stope zamene, ali da ne umanjuju potrebu ispunjenja mere predviđene ESRP-om. Što se tiče reforme poljoprivrednog osiguranja, ni ova mera nije ispunjena, iako je određen pomak napravljen 2018. godine kada je napravljena inicijalna analiza i kada je u ovo pitanje uključeno i Ministarstvo poljoprivrede i projekat Svetske banke „Competitive Agriculture Project“. Ova reforma je prilično kompleksna jer ulazi u domen i poreske i poljoprivredne politike. Posebno važna i teška pitanja, oko kojih upravo i postoji potreba uključivanja Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva finansija/poreske uprave, jesu – ko tačno treba da budu osiguranici i na koji način im utvrditi osnovicu za plaćanje doprinosa, pri čemu je najverovatnije potrebno i same poljoprivrednike razvrstati u različite grupe/tipove.

57 Gordana Matković i Katarina Stanić. “Socijalna zaštita u starosti: Dugotrajna nega i socijalne penzije.” *Beograd: Centar za socijalnu politiku* (2014)

58 Deo Socijalna i dečija zaštita mera “Relaksiranje imovinskih uslova, pre svega povećanje zemljišnog maksimuma u zavisnosti od kvaliteta zemljišta kod staračkih domaćinstava”

59 Gordana Matković and Katarina Stanić, “Serbian Pension System in Transition: Silent Break with Bismarck,” *Economic Annals* forthcoming (2020).

60 Više o ovome u CLDS (2011). *Analiza indeksacije opšteg boda i beneficiranog radnog staža*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije; Gordana Matković and Katarina Stanić, “Serbian Pension System in Transition: Silent Break with Bismarck,” *Economic Annals* forthcoming (2020); Stanić, Katarina (forthcoming). „Pension system in Serbia: Developments, Current State, and Challenges” in *Social security in the Balkans. Experiences, challenges, perspectives*. Leiden: Brill

Što se tiče unapređenja dobrovoljne penzijske štednje i osiguranja, sem harmonizacije sa direktivama EU, na ovoj oblasti se u strateškom smislu nije radilo. Uloga dobrovoljne štednje/osiguranja je vrlo mala u Srbiji, ali su i potencijali za njenim plasmanom mali te je i ovo oblast koja nije u vrhu prioriteta penzijske politike.

Dakle, kada posmatramo sve ciljeve i mere, vrlo mali pomak je napravljen i to pre svega u funkcionisanju baze CROSO. **Svi ciljeve i mere i dalje su veoma aktuelni, s tim što je potrebno izvršiti određenu prioritizaciju istih.** U samom vrhu prioriteta penzijske politike je cilj očuvanje adekvatne visine penzija i, u okviru toga, razmatranje **načina usklađivanja penzija i opšteg boda**, kao i cilj unapređenja zaštite najnižeg standarda starijih i **razmatranje minimalnog garantovanog dohotka u starosti**. Ovo su mere koje je potrebno što pre aktuelizovati, a imajući u vidu smanjenje rashoda za penzije i deficita PIO fonda tokom proteklog perioda, ovi ciljevi su i ostvarivi. Naravno potrebno je i dalje raditi na poboljšanju efikasnosti i finansijske održivosti sistema, gde se ciljevi i mere razlikuju po tome da li su vrlo kompleksni pa je potrebna duža stručna analiza i rasprava u potrazi za adekvatnim rešenjima, kao što je pitanje reforme invalidske i porodične penzije, kao i osiguranja poljoprivrede, ili je za njihovu realizaciju potrebna pre svega politička volja, kao što su beneficirane penzije.

3.3. SISTEM ZDRAVSTVENE ZAŠTITE

UVOD

Javnozdravstveni sistem⁶¹ ima osnovnu ulogu u isticanju značaja zdravlja i blagostanja za održivi razvoj. On menja svoje usmerenje u 21. veku sa koordinacije i integracije individualnih zdravstvenih usluga na širi koncept pokretača za unapređenje i očuvanje populacionog zdravlja, uključujući pravednost i jednakost u zdravlju kao ultimativne ciljeve koje bi trebalo dostići. Javnozdravstveni sistem Republike Srbije je još uvek klinički orijentisan i zahvatao je 8,8 odsto nacionalnog dohotka za zdravstvenu zaštitu 2017. godine sa 42 odsto od ukupnih troškova plaćenih iz džepa korisnika⁶². Istovremeno su neizmirene obaveze RFZO u periodu od 2014. do 2018. godine porasle više od tri puta, što ozbiljno dovodi u pitanje njegovu finansijsku održivost. Ukupna ocena javnozdravstvenog sistema (Poglavlje 28 – zaštita potrošača i zdravstvene zaštita) u Izveštaju EK o napretku Srbije u procesu pridruživanja EU iz 2020. godine ističe da je neophodno „ojačati celokupne upravljačke kapacitete u oblasti javnog zdravlja, ljudske resurse i finansijsku održivost javnog fonda za zdravstveno osiguranje, i nastaviti usaglašavanje legislative sa EU *aquis* koja se odnosi na supstance ljudskog porekla i lekove za ljudsku upotrebu“⁶³.

Dostupnost⁶⁴ i pristupačnost⁶⁵ zdravstvene zaštite su osnovni principi sistema zdravstvene zaštite i stalni izazov za njegov razvoj i funkcionisanje, tako da će još dugo biti aktuelni za donosiocje odluka i zdravstvenu politiku Republike Srbije. Oni su posebno značajni za najranjiviji deo stanovništva, kao što su stariji od 65 godina, osobe sa invaliditetom, Romkinje i Romi, oboleli od hroničnih masovnih nezaraznih bolesti, oboleli od HIV/AIDS, LGBT populacione grupe, izbeglice, interno raseljena lica, zatvorenici i žene koje su izložene porodičnom nasilju. Ranjivost pojedinih grupa je često udružena sa siromaštvom i životom u udaljenim ruralnim područjima pa su suočeni sa diskriminacijom, socijalnom isključenošću i nepoštovanjem njihovih ljudskih prava i prava na zdravlje. Iako su sistemskim zakonima⁶⁶ identifikovani kao osobe izložene povećanom riziku oboljevanja i socijalno ugrožene osobe, sa definisanim pravima iz zdravstvenog osiguranja i izvorima finansiranja (budžet RS), oni se još uvek susreću sa preprekama, ili su onemogućeni u ostvarivanju ovih prava, a država sporo reaguje na njihove zdravstvene (i socijalne) potrebe. To je uočljivo i u delimičnom sprovođenju ili odlaganju realizacije ciljeva i mera ESRP u ovom domenu, a naglašeno je i u Saopštenju EK o politici proširenja EU za 2020. godinu koje se odnosi na Srbiju, da je neophodno poboljšati pristup uslugama zdravstvene zaštite ranjivim društvenim grupama.

62 URL: www.seecap.com/-english/healthcare-in-serbia.html. Pristupljeno septembra 2020. Prema podacima Ministarstva finansija – Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i finansije, učešće rashoda za zdravstvenu zaštitu u BDP je bilo 5,3% u 2018. godini (revidirano u skladu sa BDP) prema DEVINFO bazi podataka RZS.

63 European Commission, Serbia 2020 Report, Brussels, 6. 10. 2020, SWD (2020) 352 final.

64 Dostupnost zdravstvene zaštite je stepen do koga je odgovarajuća zdravstvena služba na raspolaganju da zadovolji potrebe korisnika, odnosno opseg u kome su zdravstvene usluge obezbeđene u obimu, sadržaju i mestu kao deo plana zdravstvene zaštite stanovništva.

65 Pristupačnost predstavlja mogućnost korišćenja tih usluga i odnosi se na način na koji osoba može da dobije potrebne zdravstvene usluge uzimajući u obzir fizičke (geografska udaljenost i vreme putovanja do zdravstvene ustanove/lekara), ekonomske (da li može da plati/doplati za uslugu), socijalne i kulturalne faktore (jezik, etnička i verska pripadnost).

66 Zakon o zdravstvenoj zaštiti (član 11) i Zakon o zdravstvenom osiguranju (član 22).

Pandemija COVID-19 je dodatno opteretila javnozdravstvene sisteme u celom svetu, pa i u nas, zahtevajući dodatne operativne, finansijske i razvojno-istraživačke mere za obezbeđivanje delotvornog lečenja i smanjivanje pritiska na zdravstvene sisteme. Među navedenim merama najvažnije su one koje se odnose na obezbeđivanje pristupa dijagnostici i tretmanu najranjivijim populacionim grupama, jačanje i optimizacija kapaciteta sistema da odgovori velikom povećanju broja pacijenata, kao i obezbeđivanje digitalnih rešenja i podataka za praćenje i nadzor nad lečenjem obolelih.

Ciljevi i mere koji se odnose na izazove u javnozdravstvenom sistemu Srbije su i posle četiri godine od usvajanja ESRP veoma aktuelni. Njihovu aktuelnost za svakodnevno funkcionisanje sistema zdravstvene zaštite naglašavaju i dugogodišnje primedbe EK u Izveštaju za Srbiju o napretku u procesu pridruživanja EU kao i pandemija COVID-19 koja je ugrozila dostupnost i pristupačnost zdravstvene zaštite za celokupno stanovništvo koje nije obolelo od ove bolesti, posebno za ranjive društvene grupe, kao što je ugroženo i njihovo adekvatno lečenje zbog nedostatka, oboljevanja i iscrpljenosti zdravstvenog kadra, nedovoljnog broja bolničkih postelja i neophodne opreme. Stoga koncept ranjivosti u 2020. i 2021. godini može se prošiti na sve, i na one koje će imati hronične posledice posle preležanog COVID-19, kao i na one koji je nisu preležali, ali imaju zdravstvene potrebe.

Aktuelnost ciljeva i sprovođenje mera u domenu dostupnosti i pristupačnosti zdravstvene zaštite

Dostupnost i pristupačnost zdravstvene zaštite su osnovno načelo obezbeđivanja zdravstvene zaštite stanovništvu Republike Srbije. Član 23 Zakona o zdravstvenoj zaštiti definiše *načelo pristupačnosti* "koje podrazumeva obezbeđivanje odgovarajuće zdravstvene zaštite građanima, koja je fizički, komunikacijski, geografski i ekonomski dostupna, odnosno kulturološki prihvatljiva, a posebno osobama sa invaliditetom"⁶⁷. Pristupačnost zavisi od interakcije različitih faktora kao što su *obuhvat* stanovništva zdravstvenom zaštitom i *dostupnost* tih usluga. „Univerzalni obuhvat“ koji danas promovišu kreatori međunarodnih programa i strategija u javnom zdravlju, ima svoju „dubinu“ – odnosno broj i vrstu zdravstvenih usluga koje su obezbeđene stanovništvu obično paketima (u nas pravima) iz zdravstvenog osiguranja, svoju „širinu“ – koja se odnosi na obuhvat (pokrivenost) stanovništva ovim uslugama, kao i svoju „visinu“ – koja podrazumeva u kojoj meri je stanovništvo zaštićeno od finansijskog rizika za korišćenje zdravstvenih usluga, odnosno koliko plaća ili učestvuje u troškovima korišćenja tih usluga. Bez odgovarajuće dostupnosti koja podrazumeva pravednu distribuciju zdravstvenih ustanova, kadrova i opreme, pristupačnost se ne može obezbediti i garantovati stanovništvu.

Šest ciljeva u ESRP dokumentu u domenu dostupnosti i pristupačnosti zdravstvene zaštite odnose se na bolju finansijsku pristupačnost svim ranjivim društvenim grupama (1), potom na smanjenje barijera u pristupačnosti za starije od 65 godina, posebno u seoskim područjima (2), pripadnicima romske nacionalnosti (3), invalidima (4), unapređenje položaja i bolju zdravstvenu zaštitu radno aktivnom stanovništvu (5) i smanjenje diskriminacije ranjivih društvenih grupa i njihovu bolju inkluziju. Ova grupa ciljeva je još uvek izrazito aktuelna. Njihova aktuelnost se može obrazložiti ugroženom dostupnošću zdravstvene zaštite ne samo njima, već i celokupnom stanovništvu Republike Srbije sa smanjenom obezbeđenošću zdravstvenim kadrom i nedostatkom postelja i opreme za određena odeljenja zdravstvenih ustanova koje je posebno potencirala epidemija COVID-19 u 2020. godini ugrožavajući njihova prava na zdravstvenu zaštitu.

67 Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, broj 25/2019.

Od 19 mera predviđenih navedenim ciljevima, 9 mera je realizovano, a za 10 mera je realizacija odložena za 2019. – 2020. godinu. Mere koje su prema izveštajima o primeni ESRP realizovane prikazane su u tabeli 1 sa komentarima.

Tabela 1. Pregled mera koje su realizovane na osnovu izveštaja o primeni ESRP i odnose se na pristupačnosti zdravstvene zaštite ranjivim društvenim grupama

NERA	VREDNOSTI POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE MERA	KOMENTAR
1.1 Povećanje izdvajanja iz budžeta za ZZ osoba izloženih povećanom riziku obolevanja i socijalno ugroženom stanovništvu u skladu sa Zakonom o doprinosima	Transferi iz budžeta za zdravstvenu zaštitu lica iz člana 22 Zakona o zdravstvenom osiguranju ⁶⁸ koji su 2016. god. bili 668,000 miliona dinara, povećani su na 1000,000 u 2017. i na 3500,000 u 2018. god ⁶⁹ što jeste značajno povećanje. Udeo neosiguranih u ukupnom stanovništvu je 3,3% (2017. godine)	Prema izveštajima o sprovođenju ESRP ova mera je realizovana, odnosno sredstva za uplatu doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje lica koja pripadaju grupaciji koja su izložena povećanom riziku obolevanja i socijalno ugroženim licima obezbeđuju se u budžetu RS na osnovicu i po stopi doprinosa iz Zakona. Činjenica je da broj lica čije se zdravstveno osiguranje finansira iz budžeta 19 odsto (1 326 651 osiguranika) od ukupno osiguranih (2017. god), pa su troškovi po osobi 2 638 dinara, dok su prosečni rashodi po osiguraniku za zdravstvenu zaštitu bili 28.000 dinara iste godine, što još uvek čini veliku razliku. Među građanima koji su formalno osigurani, ali nemaju overene zdravstvene knjižice najviše je zaposlenih „na crno“, onih koji su prijavljeni, ali im poslodavci ne uplaćuju doprinose, nezaposleni koji ne mogu da ostvare pravo preko Nacionalne službe za zapošljavanje i studenti sa preko 26 godina starosti, što širi grupu onih kojima je pristup zdravstvenoj zaštiti ograničen jer ne mogu da ostvare svoja prava na zdravstvenu zaštitu (izuzev hitne medicinske pomoći).
1.3 Uspostavljanje službe telefonskog savetovanja za stare osobe i osobe sa invaliditetom u domovima zdravlja	Prema dostupnim podacima iz upitnika za procenu realizacije mera ESRP iz 2017. uslugu telefonskog savetovanja je imao 21 DZ (od 155 koji su odgovorili na upitnik), odnosno 13,5%.	U izveštajima o realizaciji ESRP se navodi da je u svim DZ omogućen kontakt putem telefona za postojeće službe i da je svaki od izabranih lekara u obavezi da daje potrebna obaveštenja i savete pacijentima. Jednostavni pregled veb-sajtova DZ pokazuje da su telefoni za službu u celini i namenjeni zakazivanju pregleda, a ne za savetovanje, kao i iskustvo da lekari zbog preopterećenosti najčešće nemaju vremena da komuniciraju telefonom sa pacijentima.
2.1 Razvoj i jačanje službe za palijativnu negu u domovima zdravlja	22 okruga (od 25 sa gradom Beogradom bez teritorije KiM) su u 2017. godini izvestila o pružanju usluga Službe za kućno lečenje, negu i palijativno zbrinjavanje.	Prema izveštajima o realizaciji ESRP ova mera je ispunjena, međutim, iako su Uredbom o planu mreže zdravstvenih ustanova ⁷⁰ postojećoj službi kućnog lečenja i nege prošireni zadaci i na palijativno zbrinjavanje, u 2017. godini je pruženo 16.106 usluga ove službe ⁷¹ a planirano je 22.900, tako da usluge ne dobijaju svi u stanju potrebe za ovim uslugama ⁷² .
3.1 Postavljanje fizičkih rampi u svim zdravstvenim ustanovama gde one ne postoje, za povećanje pristupačnosti osobama sa invaliditetom	Prema poslednjim dostupnim podacima za 2017. godinu 233 od 355 zdravstvenih ustanova (oko 66%) su imale prilagođene prolaze za potrebe osoba sa invaliditetom (rampe i kose površine).	Prema izveštajima o realizaciji ESRP zdravstvene ustanove postupaju i sprovode propisane obaveze o tehničkim standardima pristupačnosti. Činjenica je ⁷³ da sve zdravstvene ustanove nisu ostvarile tehničko-bezbednosne uslove za posebno osetljive populacione grupe, posebno osobe sa invaliditetom i da je stanje praktično nepromenjeno od 2015. do danas. Ove uslove su ispunile 131 od 355 zdravstvenih ustanova u 2016/2017. godini (oko 37%). Nisu dovoljni samo pozitivni zakonski propisi (načelo pristupačnosti i načelo pravičnosti u novousvojenom Zakonu o zdravstvenoj zaštiti), već je neophodna njihova realizacija u praksi.

68 Zakon o zdravstvenom osiguranju, Službeni glasnik RS, broj 25/2019.

69 RFZO. Izveštaj o finansijskom poslovanju RFZO od 2013 do 2018. godine, rfzo.rs/index.php/finansije/finansijski_izveštaji.

70 Uredba o planu mreže zdravstvenih ustanova. Službeni glasnik RS, broj 5/2020., 11/2020., 52/2020. I 88/2020.

71 Institut za javno zdravlje Srbije “Dr Milan Jovanović Batut”. Analiza rada vanbolničkih zdravstvenih ustanova i korišćenje PZZ u RS u 2017. godini; Beograd 2018. godina.

72 Plan zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja za 2017. godinu. Dostupno na www.rfzo.rs.

73 Institut za javno zdravlje Srbije “Dr Milan Jovanović Batut”. Evaluacija sprovođenja Strategije za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata (2010–2015.). Beograd, 2017. godina

NERA	VREDNOSTI POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE NERA	KOMENTAR
4.1 Širenje mreže zdravstvenih medijatorki	Prema podacima za 2018. godinu bilo je angažovano 85 zdravstvenih medijatorki u 70 opština Srbije. Baza podataka MZ o radu zdravstvenih medijatorki više nije dostupna dok se Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma i Romkinja ⁷⁴ neažurirana redovno.	Prema izveštajima o sprovođenju mera ESRP angažovanje zdravstvenih medijatorki jedna je od uspešnih mera javnih politika koja je doprinela unapređenju dostupnosti i pristupačnosti zdravstvene zaštite romskoj populaciji. Uprkos dobrim rezultatima rada zdravstvenih medijatorki, povećanje njihovog broja nije ostvareno u potpunosti, njihov radni status je i dalje neizvestan pošto su angažovane po osnovu ugovora o delu a radna mesta nisu sistematizovana ⁷⁵ i pored brojnih nastojanja da se njihov rad institucionalizuje u sistemu zdravstvene zaštite i razvijenih modela moguće institucionalizacije zdravstvenih medijatorki (projekat UNICEF-a).
4.2 Sprovođenje Aktionog plana za primenu Strategije za socijalno uklju- čivanje Roma i Romkinja u RS	AP za primenu Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u RS za 2017–2018. je istekao. Izrada novog za 2019 – 2020. kasni već dve godine.	U izveštajima o sprovođenju ESRP se navodi da sve aktivnosti teku prema AP koji je istekao a novi nije usvojen. Nema evaluacije AP za 2017–2018, ali je dostupan Poseban izveštaj Zaštitnika građana ⁷⁶ u kome se navodi da zaposleni u DZ nemaju dovoljno saznanja o ciljevima i merama Strategije i AP, iako su predviđeni kao učesnici u njihovom sprovođenju. Oni nemaju ni pristup podacima koje prikupljaju zdravstvene medijatorki mada smatraju da je neophodno da budu informisani o njihovim rezultatima.
5.1 Usvajanje Ak- cionog plana za sprovođenje Stra- tegije bezbednosti i zdravlja na radu	Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republiki Srbiji za period od 2018. do 2022. godine sa Akcionim planom je usvojena ⁷⁷ .	Ovo je mera koja je realizovana prema izveštajima o sprovođenju ESRP. Ciljevi, mere i aktivnosti su usaglašeni sa strateškim okvirom bezbednosti i zdravlja na radu EU 2014– 2020.
6.1 Implementirati i pratiti sprovođenje Zakona o pravima pacijenata	U 2016. god. izvršeno je 1159 nadzora nad ostvarivanjem prava pacijenata i preduzeta je 131 mera. U 2017. god. izvršeno je 2158 nadzora i preduzeto 320 mera.	Prema izveštajima o sprovođenju ESRP, ova neobično važna mera se realizuje edukacijom predstavnika lokalne samouprave, obrazovanjem Saveta za zdravlje i imenovanjem savetnika pacijenata. Nadzor nad ostvarenjem prava vrše zdravstveni inspektori.
6.4 Implementirati i kontrolisati spro- vođenje Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smet- njama	U 2017. god. ekspert Saveta Evrope je obavestio o postupanju MZ u zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama i ustanovama socijalne zaštite i ono je ocenjeno kao zadovoljavajuće. Do sada je osnovano samo nekoliko centara za mentalno zdravlje u zajednici, preciznije – tri.	Prema izveštajima o sprovođenju ESRP, ova mera se realizuje redovnim i vanrednim inspekcijским nadzorima za kontrolu primene zakona, posebno Pravilnika o bližim uslovima za primenu fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama koja se nalaze na lečenju u psihijatrijskim ustanovama ⁷⁸ . Međutim, uprkos deklarativno izraženoj volji da se ustanovi mreža podrške osobama sa mentalnim smetnjama u zajednici osnivanjem centara za mentalno zdravlje, do sada je sistemski učinjeno veoma malo ⁷⁹ .

74 Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma i Romkinja. Dostupno na www.inkluzijaroma.stat.gov.rs.

75 Poseban izveštaj zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama. Beograd, novembar, 2019.

76 Ibid.

77 Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine sa Akcionim planom. Službeni glasnik RS, broj 96/2018.

78 Pravilnik o bližim uslovima za primenu fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama koja se nalaze na lečenju u psihijatrijskim ustanovama. Službeni glasnik RS, br. 94/2013.

79 Prema izveštaju Evropske komisije za 2019 god: Republika Srbija – Saopštenje o politici proširenja EU, Brisel 29.05.2019. „Još uvek postoji potreba za razvojem usluga mentalnog zdravlja u zajednici“ i ova tvrdnja se ponavlja u nekoliko poslednjih izveštaja.

Mere čija je realizacija odložena sa komentarima prikazane su u tabeli 2.

Tabela 2. Pregled mera koje se odnose na pristupačnosti zdravstvene zaštite ranjivim društvenim grupama čija je realizacija odložena za 2019–2020. godinu na osnovu izveštaja o primeni ESRP

MERA	VREDNOSTI POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE MERA	KOMENTAR
1.2 Formiranje mobilnih timova u domovima zdravlja razuđenih opština koji bi posećivali starije osobe, invalide i romska naselja u udaljenim područjima.	50 mobilnih timova 2014. godine Oko 25 mobilnih timova 2017. godine.	Prema izveštajima o sprovođenju ESRP, realizacija ove mere je odložena. Navodi se da organizacija PZZ predviđa da se u okviru Službe polivalentne patronaže i Službe kućnog lečenja i nege organizuju posete vulnerabilnim grupama. Činjenica je da su kapaciteti ovih službi ograničeni (ljudski, oprema i kola za prevoz), tako da su stari i invalidi po udaljenim selima nezbrinuti, kao i Romkinje i Romi u romskim naseljima. Projektom EU za inkluziju Roma formirano je 20 mobilnih timova u 2017. godini, a projektom DILS koji je finansirala SB, pojedine lokalne zajednice su grantove koristile za formiranje mobilnih timova za preglede, negu i pomoć starim osobama i invalidima. Ministarstvo zdravlja je korisnik oba projekta. Nema izveštaja o održivosti ovih projekata.
1.4 Redovna institucionalizovana obuka volontera iz NVO za pomoć starijim osobama i osobama sa invaliditetom	Prema raspoloživim podacima za 2017. godinu, 21 zdravstvena ustanova je organizovala obuku volontera, a broj organizovanih obuka je bio 60 (najčešće u saradnji sa Crvenim krstom Srbije koji obučava volontere za pomoć starijim osobama). Pojedine zdravstvene ustanove, kao što je bolnica u Pančevu i Kruševcu, psihijatrijska bolnica „Kovin“, Gradski zavod za javno zdravlje i DZ Valjevo imaju programe obuke volontera za negu i pomoć.	Prema izveštajima o sprovođenju ESRP, realizacija ove mere je odložena. Volonteri su značajnije uključeni za negu i pomoć starim osobama i invalidima tokom epidemije COVID-19. Nema raspoloživih podataka da li je i kako organizovana njihova obuka. Organizovanje i uređivanje obuke volontera za rad sa starim osobama i invalidima je i nadalje izuzetno važna mera za poboljšanje pristupačnosti zdravstvene zaštite ranjivim grupama.
2.2 Nastaviti sa osnivanjem posebnih jedinica za palijativno zbrinjavanje u okviru odeljenja za produženo lečenje i negu u stacionarnim zdravstvenim ustanovama sa fondom postelja prema potrebama ZZ starih na nivou opštine.	Vrlo sporo ide osnivanje posebnih jedinica za palijativno zbrinjavanje u opštim bolnicama i KBC, tako da sada postoji samo 13–14 ovakvih bolničkih jedinica, a imajući u vidu broj obolelih od malignih bolesti i hroničnih masovnih nezaznih bolesti, potrebe su mnogo veće. U 2018. samo 3,45% postelja u opštim bolnicama je bilo izdvojeno za produženu negu i lečenje i samo 5,8% je bilo gerijatrijskih postelja u KBC što je nedovoljno za rastuću populaciju starih u Srbiji.	U izveštajima o realizaciji ESRP se navodi da je ova mera odložena ali da su aktivnosti započete prema Strategiji za palijativno zbrinjavanje (2009–2015) čije oročenje je pre pet godina isteklo. Nova strategija nije doneta niti bilo kakav plan ili program koji bi se odnosio na sistemsko rešavanje palijativnog zbrinjavanja, a potrebe stanovništva za ovim uslugama rastu sa demografskim starenjem stanovništva Srbije (oko 93% opština je demografski staro) i porastom broja malignih i hroničnih masovnih bolesti i poremećaja mentalnog zdravlja.
2.3 Bolja opremljenost polivalentne patronažne službe za obilazak i pomoć starijim obolelim od hroničnih masovnih nezaznih bolesti.	50% PPS u domovima zdravlja nema svoj automobil, 46% nezadovoljno računarima i internetskom konekcijom, 30% sadržajem torbe sestre/tehničara, oko 40% nema namenski prostor za edukaciju, a svaka treća služba ne ispunjava uslove u pogledu zaposlenih (medicinska sestra/tehničar sa višom stručnom spremom) ⁸⁰	Bolja opremljenost i jačanje polivalentne patronažne službe je odložena po izveštajima o sprovođenju ESRP. Jedan izveštaj iz 2017. godine koji se odnosi na Analizu rada polivalentne patronaže u Srbiji ⁸¹ ukazuje na nedovoljnu opremljenost i nepovoljne uslove u pogledu kadra i njegove starosne strukture, što dovodi da ova služba nije u stanju da zadovolji potrebe starijih od 65 godina (u proseku 0,2 posete godišnje a trebalo bi da bude jedna) ⁸² dok je samo 1/3 PPS ostvarila posetu osobama sa invaliditetom.
3.2 Nabavka ginekoloških stolova i stomatoloških stolica prilagođenih potrebama osoba sa invaliditetom	Prema dostupnim podacima za 2017. godinu, samo 28 zdravstvenih ustanova (22 DZ i 6 stacionarnih ustanova) poseduje ginekološki sto podoban za osobe sa invaliditetom u kolicima (oko 8%); i 23 zdravstvene ustanove imaju stomatološku stolicu odgovarajuću za osobe u kolicima (20 DZ i 3 ustanove višeg nivoa ZZ (6,4%))	Nabavka ginekoloških stolova i stolica prilagođenih osobama u kolicima je prema isveštajima o realizaciji mera ESRP je odložena za 2019. i 2020. i malo je verovatno da će biti realizovana usled vanrednih okolnosti uzrokovanih COVID-19 epidemijom. Već je spomenuto da je ostvarivanje tehničko- bezbednosnih uslova za posebno osetljive grupe ispunilo 37% zdravstvenih ustanova u 2017. godini ali je samo 9 lokalnih zajednica izradilo lokalne planove sa procenom potreba za poboljšanje dostupnosti i pristupačnosti ZZ za posebno osetljive populacione grupe ⁸³ .

⁸⁰ Institut za javno zdravlje Srbije “Dr Milan Jovanović Batut”. Analiza rada polivalentne patronaže u Srbiji, Beograd 2017.

⁸¹ Ibid.

⁸² Pravilnik o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i o participaciji za 2020. godinu. Službeni glasnik RS, broj 13/2020. i broj 87/2020.

⁸³ Institut za javno zdravlje Srbije “Dr Milan Jovanović Batut”. Evaluacija sprovođenja Strategije za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata (2010–2015). Beograd, 2017. godina

MERA	VREDNOSTI POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE MERA	KOMENTAR
5.2 Bolja kontrola i sprovođenje mera zaštite na radu	U 2018. godini su bile 53 smrtno povrede na radu – najviše u poslednjih 12 godina, i 779 teških povreda na radu prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.	Prema izveštajima o sprovođenju mera ESRP, upoznavanje inspektora rada sa savremenim pristupima i praksama u oblasti inspekcijanskog nadzora putem obuka i savetodavna uloga inspektorata će biti realizovana od 2019. do 2020. U toku je tvining projekat EU „Podrška i unapređenje bezbednosti zdravlja na radu i inspekcije rada u RS“, fokusiran na razvoj Strategije za inspekciju rada sa AP za period 2019–2024.
5.3 Jačanje službi zdravstvene zaštite radnika (medicina rada)	Revidirana je lista profesionalnih bolesti 2019. godine koja sada sadrži 64 umesto dosadašnjih 56 oboljenja ⁸⁴ . Direktiva EU preporučuje i uvođenje kovid 19 na ovu listu zbog efekata na zdravlje zaposlenih u zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti i u službama koje rade sa građanima.	Prema izveštajima o sprovođenju ESRP u pripremi je Pravilnik kojim će biti uređeni uslovi za ostvarivanje javnog zdravlja u ovoj oblasti. Istovremeno je neophodno povećati broj specijalista medicinske rada kako bi ova služba odgovorila izazovima veće pristupačnosti ZZ radno-aktivnoj populaciji.
5.4 Veći obuhvat ZZ nezaposlenog radno-aktivnog stanovništva	Nema podataka o obuhvatu ZZ nezaposlenog radno-aktivnog stanovništva imajući u vidu da se njihovo korišćenje zdravstvene zaštite ostvaruje preko osiguranog člana porodice ili Nacionalne službe za zapošljavanje RS.	Iako je prema izveštajima o sprovođenju ESRP ova mera odložena, trebalo bi u reviziji ovog dokumenta razmisliti o njenom brisanju pošto praktično nema mogućnosti za praćenje njenog izvršenja u postojećoj zdravstvenoj statistici.
6.2 Poboljšati informisanost ranjivih grupa o pravima na zdravlje i pravima pacijenata	Nema podataka o broju kampanja, radionica, lifleta (na jezicima manjina) koji se odnose na prava pacijenata u sistemu zdravstvene zaštite.	Prema izveštajima o sprovođenju mera ESRP realizacija ove mere je odložena. Promovisanje prava pacijenata prilagođeno potrebama ranjivih grupa je zanemareno mada su u uslovima epidemije COVID-19 ona mnogo više ugrožena nego ranijih godina.
6.3 Razviti integrativne usluge u lokalnoj zajednici za sve posebno ranjive grupe	U 2017. god 72% DZ je navelo da ima razvijene integrativne usluge – nije konkretno navedeno koje.	Prema izveštajima o sprovođenju mera ESRP, realizacija ove mere je odložena. Iako pod integrativnim uslugama sistem podrazumeva saradnju sa centrima za socijalni rad, gerontološkim centrima, školama ili policijom, bilo bi dobro precizirati koje su tačno usluge realizovane.

84 Pravilnik o utvrđivanju profesionalnih bolesti. Službeni glasnik RS, broj 14/2019.

Aktuelnost ciljeva i sprovođenje mera u domenu planiranja i školovanja zdravstvenog kadra u upravljanju ljudskim resursima

Generisanje ljudskih resursa jedan je od „stubova“ delotvornog i efikasnog zdravstvenog sistema, pored finansiranja, pružanja zdravstvenih usluga i upravljanja. Nažalost, Srbija se već dugo suočava sa paradoksom u ovoj oblasti. S jedne strane je nestašica zdravstvenih kadrova u javnom zdravstvenom sektoru, uzrokovana zabranom zapošljavanja i migracijama lekara i medicinskih sestara/tehničara u zemlje EU ili prelaskom u privatni zdravstveni sektor, a s druge strane, hiperprodukcija zdravstvenog kadra svih profila, koja kao posledicu ima njihovu veliku nezaposlenost. Nedostatak strategija i planova razvoja zdravstvenog kadra, uključujući i upisnu politiku za škole i fakultete zdravstvene struke, kao i sve veći broj privatnih škola i fakulteta, ugrožava funkcionisanje sistema zdravstvene zaštite i pružanje dostupnih, delotvornih, kvalitetnih, prihvatljivih i pravovremenih zdravstvenih usluga stanovništvu.

Sva tri cilja koja se odnose na planiranje, upravljanje i školovanje kadrova u sistemu zdravstvene zaštite: bolje planiranje potreba za zdravstvenim kadrom (1), smanjivanje broja upisanih na škole i fakultete zdravstvene struke (2) i optimizacija broja administrativnog i tehničkog osoblja (3) i nadalje su veoma aktuelni, tim pre što nijedna od šest mera nije sistemski realizovana.

Tabela 3. Pregled mera koje se odnose na planiranje, školovanje i upravljanje zdravstvenim kadrom čija je realizacija odložena za 2019. i 2020. godinu na osnovu izveštaja o primeni ESRP

MERA	VREDNOSTI POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE MERA	KOMENTAR
1.1 Donesen Plan razvoja kadrova u sustemu zdravstvene zaštite	Prema članu 173. Zakona o zdravstvenoj zaštiti ⁸⁵ ministar zdravlja uz saglasnost ministra nadležnog za poslove obrazovanja donosi Plan razvoja kadrova u zdravstvu.	Prema izveštajima o sprovođenju mera ESRP bilo je realno očekivati da Plan razvoja kadrova u zdravstvu bude donet tokom 2020. godine. Međutim, još nije napravljen i usvojen.
1.2 Edukacija menadžera u zdravstvenim ustanovama i institutima/zavodima za javno zdravlje za planiranje kadrova	U Školi javnog zdravlja i zdravstvenog menadžmenta Medicinskog fakulteta u Beogradu (osnovane uz finansijsku podršku EU) postoji edukacija iz oblasti planiranja kadrova, ali je prepuštena ličnoj inicijativi zdravstvenih radnika za dodatnom edukacijom.	Prema izveštajima o sprovođenju mera ESRP, realizacija ove mere je planirana za 2019–2020. godinu. Za sada nema sistemskog pristupa za sprovođenje ove mere.
1.3 Edukacija menadžera u zdravstvenim ustanovama u veštinama upravljanja ljudskim resursima	U Školi javnog zdravlja i zdravstvenog menadžmenta Medicinskog fakulteta u Beogradu (osnovane uz finansijsku podršku EU) postoji edukacija iz oblasti upravljanja ljudskim resursima, ali je i ona prepuštena ličnoj inicijativi zdravstvenih radnika.	Prema izveštajima o sprovođenju mera ESRP, realizacija ove mere je planirana za 2019–2020. godinu. Za sada nema sistemskog pristupa za sprovođenje ove mere.
2.1 Uvesti <i>numerus clausus</i> na nacionalnom nivou	Prema podacima RZS ⁸⁶ broj upisanih studenata iz oblasti zdravstvene i socijalne zaštite na visokim školama i fakultetima je bio: – Školske 2013./2014. – 20.828 (od toga na državnim fakultetima 15.463); – Školske 2017/2018. – 19.616 (od toga na državnim fakultetima 9.922).	Prema izveštajima o sprovođenju mera ESRP, realizacija i ove mere je planirana za 2019–2020. godinu. Ovo bi trebao da bude deo Plana razvoja kadrova u zdravstvu. <i>Numerus clausus</i> je jedan od načina ograničavanja broja studenata na fakultetima procenjen prema potrebama zemlje/regiona

⁸⁵ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, broj 25/2019.

⁸⁶ Republički zavod za statistiku – Statistički godišnjak za 2019. i 2015. godinu. Beograd, 2019. i 2015. godina.

MEHA	VREDNOSTI POKAZATELJA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE MEHA	KOMENTAR
2.2. Promeniti način finansiranja fakulteta i škola zdravstvene struke- ne po broju studenata već po kvalitetu znanja i veština koje su stekli.	Prema podacima RZS ⁸⁷ broj diplomiranih studenata iz oblasti zdravstvene i socijalne zaštite na visokim školama i fakultetima je bio: – 2013. godine 4.049 (od toga 2.571 na državnim fakultetima), i – 2017. godine 4.416 (od toga 2.822 na državnim fakultetima).	Prema izveštajima o sprovođenju mera ESRP, realizacija ove mere je planirana za 2019–2020. godinu. Za sada se fakulteti i škole još uvek finansiraju prema broju studenata. Nema naznake o uvođenju ove mere.
3.1 Uvesti „outsourcing“ mere za nemedicinske službe u zdravstvenim ustanovama (priprema hrane, higijena, pranje veša...)	Udeo administrativnih i tehničkih radnika u ukupnom broju zaposlenih u javnom sektoru sistema zdravstvene zaštite je 2014. godine bio 23,5% a 2018. god. – 21.2% dok je odnos zdravstvenih radnika i administrativnog i tehničkog osoblja 2014. god. Bio 3,25:1, a 2018. god. 3,7:1 ⁸⁸	Prema izveštajima o sprovođenju mera ESRP, realizacija ove mere je planirana za 2019–2020. Neznatno je smanjen broj administrativnog i tehničkog osoblja u javnim zdravstvenim ustanovama, i nema sistemskih napora da se za nemedicinske službe uvede „outsourcing“.

Pored navedenih mera i (procesnih) pokazatelja za praćenje njihove realizacije, ESRP dokumentom su predviđena i dva ishodna pokazatelja za oblast zdravstvene zaštite sa ciljnim vrednostima za 2020. godinu (tabela 4). Procenat osoba koje su svoje zdravstveno stanje procenile kao loše ili veoma loše je u 2018. godini bio 16 odsto, tako da je već te godine dostignuta ciljna vrednost za 2020. godinu od 18 odsto, kao i ciljna vrednost za procenat osoba koje nisu zadovoljile svoje zdravstvene potrebe jer su im usluge preskupe, predaleko ili su na listama čekanja od 6 odsto za 2020. godinu, koja je veća od vrednosti za 2018. godinu od 5,8 odsto, mada nije jasno na osnovu kojih kriterijuma su ove ciljane vrednosti određene. U godini sa poslednjim dostupnim podacima u samoproceni zdravstvenog stanja kao lošeg ili veoma lošeg Srbija zaostaje za EU (28) 2,3 puta, a u nezadovoljenim (nerealizovanim) zdravstvenim potrebama zato što su preskupe, predaleko ili na listama čekanja za 2,9 puta.

Tabela 4. Ishodni pokazatelji sa ciljnim vrednostima za praćenje realizacije ciljeva i mera ESRP

POKAZATELJI	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Procenat osoba koji svoje zdravstveno stanje procenjuju kao loše i veoma loše:						
– Srbija	22,8%	18,9%	19,2%	17,8%	19,8%	16,0%
– EU (28)	9,9%	9,8%	9,6%	8,8%	8,3%	8,4%
Procenat osoba koji nisu zadovoljili svoje zdravstvene potrebe jer su im usluge bile preskupe, udaljene ili su bili na listi čekanja (svi razlozi zajedno)						
– Srbija	8,7%	7,4%	6,3%	4,5%	4,8%	5,8%
– EU (28)	3,7%	3,6%	3,3%	2,6%	1,7%	2,0%

Izvor: ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unmet-health-care-needs-statistics

Srbija pokazuje velike razlike u samoproceni zdravstvenog stanja, kao i u nezadovoljenim potrebama za medicinskim uslugama prema kvintilima prihoda, obrazovnom nivou stanovnika i starosti na osnovu rezultata SILK istraživanja⁸⁹. Razlika između najbogatijih i najsiriromašnijih u samoproceni zdravlja je 2,5 veća tokom svih posmatranih godina, dok je za nezadovoljene zdravstvene potrebe šestostruka u 2018. godini i pove-

⁸⁷ Ibid

⁸⁸ Institut za javno zdravlje Srbije “Dr Milan Jovanović Batut”. Zdravstvenostatistički godišnjak RS 2018. i 2014. Beograd, 2018. i 2015. godine.

⁸⁹ Podaci se prikupljaju Anketom o prihodima i uslovima života (EU-SILC) i dostupni su u Evrostat (Eurostat) bazi podataka, za Srbiju od 2013. godine.

ćana je u odnosu na 2013. godinu kada je bila 3,5 puta veća, što ukazuje na izrazito socijalno raslojavanje stanovništva i teškoće najsiromašnijih u dobijanju potrebnih zdravstvenih usluga. Vrednosti oba pokazatelja su veće kod osoba sa nižim obrazovnim nivoom i rastu sa godinama starosti, tako da ovo istraživanje izdvaja siromaštvo, nizak obrazovni nivo i starenje kao faktore koji dovode do nejednakosti u zdravlju i utiču na individualno zdravlje kao i na gubitak produktivnosti i troškove povezane sa sistemima socijalne i zdravstvene zaštite (tabele 1–4 u aneksu Izveštaja).

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ciljevi i mere koji se odnose na javnozdravstveni sistem Srbije se veoma sporo realizuju, a za više od polovine je realizacija odložena, a potom i onemogućena epidemijom COVID-19 u 2020. godini. Od 19 mera koje se odnose na poboljšanje dostupnosti i pristupačnosti zdravstvene zaštite ranjivim društvenim grupama, samo devet je (delimično) realizovano prema izveštajima o sprovođenju ESRP, a za deset je realizacija odložena za 2019–2020. godinu, mada, prema dostupnim podacima, nema naznaka o započetoj realizaciji ovih mera. Zabrinjava činjenica da ciljevi i mere koji se odnose na planiranje, upravljanje i školovanje zdravstvenog kadra nisu realizovani i pored njihovog velikog značaja za funkcionisanje i razvoj sistema zdravstvene zaštite.

Ograničena pristupačnost zdravstvene zaštite dovodi do diskriminacije ranjivih društvenih grupa u Srbiji te je neophodno postići univerzalni obuhvat zdravstvenom zaštitom. Princip univerzalnog obuhvata predstavlja najveću vrednost evropskog zakonodavstva i uključen je u Povelju o osnovnim pravima, član 35.

Za sve posebno ranjive grupe je od suštinskog značaja pristupačnost zdravstvenih usluga. Usluga telefonskog savetovanja za starije polupokretne i nepokretne osobe i osobe sa invaliditetom je izuzetno značajna i trebalo bi ostaviti deo vremena izabranom lekaru da komunicira sa ovom populacijom, odrediti medicinsku sestru ili tehničara koja je na raspolaganju ovim korisnicima za različite savete ili obaveštenja, ili na veb-sajtovima DZ omogućiti, putem i-mejla, komunikaciju za različite probleme. Službe koje bi obavezno morale da budu dostupne telefonom za savetovanje (za neformalne negovatelje) je služba/odsek za kućno lečenje, negu i palijativno zbrinjavanje i služba za polivalentnu patronažu.

Izuzetno je važno unaprediti kapacitete službe za polivalentnu patronažu u DZ koja ima tradiciju dužu od 100 godina u Srbiji i koja se bavi zdravstvenim potrebama posebno ranjivih populacionih grupa u porodičnom okruženju. U ovoj službi je ostvaren manji obuhvat ciljnih populacionih grupa posetama patronažne sestre, od onih koje su predviđene zakonskom regulativom RFZO.

Palijativno zbrinjavanje u Srbiji se sve više prepoznaje kao rastuća potreba ne samo starije populacije, već i obolelih od malignih bolesti i hroničnih masovnih nezaraznih bolesti. Napravljeni su određeni pomaci zahvaljujući projektu EU „Razvoj palijativnog zbrinjavanja u Srbiji (2011–2014)“, ali je ova služba još uvek nedostupna osobama koji imaju potrebu za ovim uslugama i nema kontinuiteta u zbrinjavanju pacijenata koji bi bio sistemski organizovan. Neophodno je obezbediti potreban kadar na svim nivoima zdravstvene zaštite, formirati posebne ustanove (bolnice za dugotrajno lečenje i negu i hospice) ili obezbediti ugovaranje sa privatnim zdravstvenim ustanovama koje se bave pružanjem ovih usluga za nedostajuće kapacitete, una-

prediti organizaciju rada ove službe, regulisati upućivanje pacijenata sa primarnog na više nivoa zdravstvene zaštite i unaprediti veštine zdravstvenih radnika za pružanje usluga palijativne nege i lečenja, kao i edukovati neformalne negovatelje (članove porodice i volontere) za pružanje ovih usluga.

Potrebno je da MZ trajno reši status zdravstvenih medijatorki imajući u vidu dobre rezultate koje postižu u povećanju pristupačnosti ZZ romskoj populaciji, da obezbedi sredstva za angažovanje većeg broja medijatorki u DZ i da omogući zdravstvenim radnicima u domovima zdravlja pristup podacima koje one vode. Takođe je potrebno da se integrisanim pristupom sa drugim nadležnim organima organizuje njihova obuka na teme (ne)diskriminacije i mera inkluzije romske zajednice u oblasti zdravlja. Neophodno je uspostaviti jedinstvenu bazu podataka o inkluziji Roma i Romkinja za praćenje efekata ciljeva i mera kako Strategije tako i AP, ili bar obezbediti da se postojeća baza podataka redovno ažurira.

Jedna od najboljih tema za osobe sa invaliditetom je njihova zdravstvena zaštita, posebno u unutrašnjosti Srbije. Pored rampi za olakšan prilaz ustanovama koje ne bi trebalo da su suviše kose, tu su i hidraulični ginekološki stolovi za žene u kolicima i stomatološke stolice i obučeni stomatolozi iz dečje preventivne stomatologije za rad sa decom sa invaliditetom (i u kolicima). Udruženja invalida navode i potrebu za posebnim bolničkim krevetima u stacionarnim zdravstvenim ustanovama prilagođenim osobama sa invaliditetom (prilagodljive visine, sa trapezom i antidekubitalnim dušecima), nepristupačne toalete i nepristupačne dijagnostičke aparate, zastarela medicinska i tehnička pomagala, kao i nepristupačnost nekih važnih službi u zdravstvenim ustanovama bez lifta (opšta medicina, zdravstvena zaštita žena, fizikalna medicina i rehabilitacija i zdravstvena zaštita zuba – kada su locirane na spratu, onda su im nepristupačne).

Populaciona grupa radno aktivnog stanovništva postaje sve osetljivija društvena grupa zbog privatizacije i rasta privatnog sektora koji se kod nas stihijski razvija, nelikvidnosti državnog sektora, rada na crno i nezaposlenosti. Za povećanje pristupačnosti zdravstvene zaštite je značajno jačanje službi zdravstvene zaštite radnika (medicine rada) – povećanje broja specijalista medicine rada i zdravstvenih saradnika, kao i snažnija preventivna orijentacija ove službe (periodični, sistematski pregledi i preventivne usluge). Takođe je neophodno jačati inspeksijsku službu za kontrolu bezbednosti na radu i poštovanje mera zaštite zaposlenih. Potrebno je što pre uskladiti statistiku povreda na radu u Srbiji sa Evropskom metodologijom povreda na radu (ESAW), a potpuna uporedivost stopa smrtnosti, povreda i razboljevanja (posebno od profesionalnih bolesti) biće moguća tek nakon uvođenja ove metodologije u nacionalno zakonodavstvo, čime će biti obezbeđena vidljivost Srbije u Evrostat bazi podataka i uporedivost sa drugim zemljama. Novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, kao i Zakon o osiguranju od povreda na radu radi nadoknade štete trebalo bi što pre usvojiti i primeniti.

Osobe sa mentalnim smetnjama su možda najranjivija populaciona grupa, a zaštita mentalnog zdravlja celokupnog stanovništva, a ne samo osetljivih grupa, potpuno je zanemareni aspekt razvoja zdravstvenog sistema. U Srbiji je napravljen tek mali pomak ka stvaranju uslova za deinstitutionalizaciju ovih usluga i stvaranju mreže podrške u zajednici, uprkos deklarativno izraženoj volji. Epidemija izazvana korona virusom je potencirala značaj očuvanja mentalnog zdravlja ne samo posebno ranjivih grupa (starih, osoba sa invaliditetom), već i celokupnog stanovništva pa bi u revidirani ESRP trebalo uključiti poseban cilj koji se odnosi na zaštitu mentalnog zdravlja stanovništva sa boljom obezbeđenošću zdravstvenim radnicima i saradnicima koji se bave mentalnim zdravljem i razvojem mreže podrške u zajednici. U reviziji ESRP bi trebalo razmisliti o uvođenju mera koje se odnose na zaštitu mentalnog zdravlja starih, invalida i drugih posebno osetljivih populacionih grupa, sa većom dostupnošću ovih usluga, posebno osobama sa mentalnim smetnjama.

Ni jedna mera koja se odnosi na planiranje i upravljanje zdravstvenim kadrom iz ESRP nije realizovana i pored dugotrajnog nedostatka pojedinih profila zdravstvenih radnika (radiologa, pedijatar, specijalista opšte medicine, anesteziologa). Epidemija COVID-19 i naredne pandemije/epidemije koje se očekuju prema predviđanjima javnozdravstvenih radnika pokazuju važnost dobro obučanih, odgovornih, delotvornih i efikasnih zdravstvenih radnika i saradnika, te naglašava nedostatak strateškog pristupa u njihovom školovanju i zapošljavanju kako bi se postigli najbolji ishodi po zdravlje celokupnog stanovništva.

Izbeglička kriza u Evropi i povećanje broja izbeglica u izbegličkim kampovima i na ulicama Srbije nameće potrebu za uvođenje još jednog cilja koji bi podrazumevao veću pristupačnost zdravstvene zaštite ovoj, posebno ranjivoj grupi. Nema dovoljno validnih podataka o njihovom zdravstvenom stanju i zdravstvenim potrebama, te je procena zdravstvenog stanja i procena potreba za zdravstvenim uslugama jedan od prioriteta za ovu populacionu grupu i preporuka za uvođenje novog cilja u ESRP.

Epidemija COVID-19 je tokom 2020. godine otvorila nove aspekte dostupnosti i pristupačnosti zdravstvene zaštite u Srbiji pored postojećih koji se odnose na ranjive populacione grupe, posebno kada su u pitanju zdravstveni kadar, zdravstvene ustanove i njihova opremljenost. Za osobe obolele od novog virusa SARS-CoV-2 nije bilo dovoljno kapaciteta za dijagnostiku (laboratorije) niti postelja u ustanovama koje se tradicionalno bave lečenjem zaraznih bolesti. Fasciniranost opremom visoke tehnološke vrednosti zanemarila je potrebu za „običnim respiratorima“, rentgen aparatima, fleksibilnim bronhoskopima, maskama, vizirima i zaštitnim odelima. Pacijentima sa drugim oboljenjima i stanjima bila je ograničena dostupnost zbog pretvaranja zdravstvenih ustanova u kovid ambulante i kovid bolnice te smanjenje broja zdravstvenog kadra i postelja za njihovu dijagnostiku, tretman i rehabilitaciju, tako da je najmanje za nekoliko meseci odloženo lečenje njihovih oboljenja i time ozbiljno ugroženo njihovo zdravstveno stanje.

Bolja pripremljenost zdravstvenog sistema za vanredne situacije nameće potrebu za uvođenjem još jednog cilja kao odgovora na javnozdravstvene krize kao što je pandemija COVID-19. Trebalo bi unaprediti krizni menadžment (upravljanje krizom) i osposobiti zdravstveni sistem za brzu procenu zdravstvenih potreba stanovništva. Takođe je neophodno poboljšati i modernizovati kapacitete za nadzor i reagovanje na zarazne bolesti i uvesti centralizovani zdravstveni informacioni i komunikacioni sistem, što su i primedbe Evropske komisije upućene Srbiji o politici proširenja EU u 2020. godini ali i nekoliko prethodnih godina, a koje su svoju opravdanost upravo pokazale tokom pandemije COVID-19.

ANEKS

Tabela 1: Samoprocenjeno zdravstveno stanje⁹⁰ kao loše ili veoma loše prema kvintilima prihoda, Srbija i EU (28)

SRBIJA	UKUPNO	I	II	III	IV	V
2013. godina	22,8%	29,1%	28,0%	23,3%	20,6%	12,8%
2014. godina	18,9%	22,7%	22,9%	20,8%	16,4%	12,1%
2015. godina	19,2%	23,4%	25,1%	20,5%	16,4%	11,1%
2016. godina	17,8%	22,1%	22,3%	20,2%	14,6%	10,4%
2017. godina	19,8%	25,9%	26,3%	20,6%	15,4%	11,2%
2018. godina	16,9%	24,0%	20,0%	17,0%	12,0%	10,0%
EU – 2018. godina	8,4%	13,3%	10,8%	8,1%	5,9%	4,0%

Izvor: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (Pristupljeno u septembru 2020.)

Tabela 2: Samoprocenjeno zdravstveno stanje kao loše ili veoma loše prema starosnim grupama, Srbija i EU (28)

SRBIJA	UKUPNO	16 - 44	45 - 64	65+
2013. godina	22,8%	3,7%	23,9%	52,8%
2014. godina	18,9%	3,2%	21,5%	47,6%
2015. godina	19,2%	3,2%	21,6%	48,0%
2016. godina	17,8%	2,8%	19,2%	45,4%
2017. godina	19,8%	4,0%	22,0%	46,5%
2018. godina	16,9%	3,0%	17,0%	41,4%
EU – 2018. godina	8,4%	2,7%	8,7%	18,0%

Izvor: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (Pristupljeno u septembru 2020.)

Tabela 3: Nezadovoljene potrebe za medicinskim uslugama⁹¹ stanovnika Srbije (16+) za koje je odgovoran javno-zdravstveni sistem prema Anketi o prihodima i uslovima života (EU-SILC) od 2013. do 2018. godine

SRBIJA	UKUPNO	SUVIŠE SKUPE	UDALJENOST	LISTE ČEKANJA
2013. godina	8,7%	5,7%	0,9%	2,1%
2014. godina	7,4%	4,6%	0,5%	2,3%
2015. godina	6,3%	3,8%	0,5%	2,0%
2016. godina	4,5%	2,6%	0,6%	1,3%
2017. godina	4,8%	2,9%	0,6%	1,3%
2018. godina	5,8%	3,1%	0,8%	1,9%
EU – 2018. godina	2,0%	1,0%	0,1%	0,9%

Izvor: ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unmet-health-care-needs-statistics

⁹⁰ Samoprocenjeno zdravlje predstavlja subjektivnu ocenu sopstvenog zdravstvenog stanja i kao pokazatelj se koristi za ocenu opšteg stanja zdravlja stanovništva, nejednakosti u zdravlju kada se analizira prema posebnim obeležjima (pol, starost i socijalno-ekonomski status) i zdravstvenih potreba na populacionom nivou (*EU statistics explained*).

⁹¹ Nezadovoljene (nerealizovane ili neostvarene) zdravstvene potrebe su jedan od važnih pokazatelja pristupačnosti i dostupnosti zdravstvene zaštite i dobar pokazatelj za procenu nejednakosti u zdravlju. Odnose se na samoprocenu stanovnika o razlozima zašto nisu koristili zdravstvene usluge koje se odnose na dijagnostiku ili tretman određenih oboljenja. Podaci se prikupljaju Anketom o prihodima i uslovima života (*EU-SILC*) i u Srbiji se ovo istraživanje vrši od 2013. godine a podaci su dostupni u Evrostat (Eurostat) bazi podataka (ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unmet-health-care-needs-statistics). Pristupljeno u septembru 2020. godine.

Tabela 4. Nezadovoljene potrebe za medicinskim uslugama koje su suviše skupe, udaljene ili postoje liste čekanja prema kvintilima prihoda stanovnika Srbije na osnovu Ankete o prihodima i uslovima života (EU-SILC) od 2013. do 2018. godine

SRBIJA PO GODINAMA	UKUPNO (OD SVIH ANKETIRANIH)	I KVINTIL	II KVINTIL	III KVINTIL	IV KVINTIL	V KVINTIL
2013. godina	8,7%	15,7%	9,4%	7,6%	6,6%	4,4%
2014. godina	7,4%	13,8%	8,7%	6,2%	4,8%	3,8%
2015. godina	6,3%	10,8%	8,4%	6,0%	3,2%	2,6%
2016. godina	4,5%	8,8%	5,9%	4,3%	2,4%	1,4%
2017. godina	4,8%	9,6%	6,1%	3,7%	2,6%	2,4%
2018. godina	5,8%	13,9%	6,6%	4,8%	2,6%	1,5%
EU – 2018. godina	2,0%	3,5%	2,5%	1,8%	1,4%	0,9%

Izvor: ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unmet-health-care-needs-statistics

LITERATURA

Corbanese, V., Rosas, G. Smernice za sprovođenje aktivnih mera zapošljavanja i traženja posla namenjenih ugroženim mladima, Međunarodna organizacija rada, 2009.

European Commision: Assessment report on PES capacity; Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion; 2015.

European Commission: Serbia 2020 Report, Brussels, 6. 10. 2020, SWD (2020) 352 final

Eurostat. At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex – EU-SILC and ECHP surveys Dostupno na https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=en.

Evrostat (Eurostat) baza podataka. Statistika o nezadovoljenim zdravstvenim potrebama. Dostupno na www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unmet-health-care-needs-statistics.

Evrostat (Eurostat) baza podataka. Statistika o samoprocenjenom zdravstvenom stanju. Dostupno na <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

Institut za javno zdravlje Srbije “Dr Milan Jovanović Batut”. Analiza rada vanbolničkih zdravstvenih ustanova i korišćenje PZZ u RS u 2017. godini, Beograd 2018.

Institut za javno zdravlje Srbije “Dr Milan Jovanović Batut”. Izveštaj o faktorima rizika po zdravlje dece u školskoj sredini za 2018. godinu, Beograd, 2019.

Institut za javno zdravlje Srbije “Dr Milan Jovanović Batut”. Analiza rada polivalentne patronaže u Srbiji, Beograd 2017.

Institut za javno zdravlje Srbije “Dr Milan Jovanović Batut”. Evaluacija sprovođenja Strategije za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata (2010–2015). Beograd, 2017.

Institut za javno zdravlje Srbije “Dr Milan Jovanović Batut”. Zdravstvenostatistički godišnjak RS 2018. i 2014. Beograd, 2018. i 2015.

Izveštaj Inspektorata za rad za 2019. godinu, dostupno na <http://www.inspektor.gov.rs/page/636/Izvestaj-o-rad-u-inspekcija-za-2019>.

Izveštaj o primeni Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji (2016–2017), Beograd, april 2019.

Izveštaj o radu NSZ za 2019. godinu, str. 31, dostupno na http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/14/14387_izvestaj_o_rad_u_nsz_-_i_-_xii_2019_godine.pdf.

Izveštaji o realizaciji nacionalnih akcionih planova zapošljavanja. Dostupno na <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>.

Marjanović, D, Nojković, A, Ognjanov, G., Lebedinski, L. i Aleksić D: Evaluacije paketa usluga za mlade i relevantnih programa i mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mladima; Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije; Beograd, 2016.

Matković G, Stanić K. "Socijalna zaštita u starosti: Dugotrajna nega i socijalne penzije." Centar za socijalnu politiku. Beograd, 2014.

Matković G & Stanić K. "Serbian Pension System in Transition: Silent Break with Bismarck", *Economic Annals* forthcoming (2020).

Milanović, M. U potrazi za sigurnošću. Perspektive zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Dostupno na <http://fmi.rs/wp-content/uploads/2013/02/Izvestaj-Perspektive-zaposljavanja-osoba-sa-invaliditetom-2014.pdf>

Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike. Uputstvo za postupanje. Dostupno na [https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Uputstvo za postupanje prijava prebivalista na adresi CSR.pdf](https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Uputstvo_za_postupanje_prijava_prebivalista_na_adresi_CSR.pdf).

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti. Dostupno na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/100718/100718-vest15.html>

Obadić, Alka & Šimurina, Nika & Sonora, Robert. (2014). The effects of tax policy and labour market institutions on income inequality. *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Rijeci/Proceedings of Rijeka School of Economics*. 1. 121140.

OECD. "Fragmentation of retirement markets due to differences in life expectancy", in *OECD Business and Finance Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, 2016. Dostupno na <https://doi.org/10.1787/9789264257573-11-en>.

OECD. *OECD Pensions Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris 2018. Dostupno na https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en.

Plan zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja za 2017. godinu. Dostupno na www.rfzo.rs

Poseban izveštaj zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama. Beograd, novembar, 2019.

Pravilnik o bližim uslovima za primenu fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama koja se nalaze na lečenju u psihijatrijskim ustanovama. Službeni glasnik RS, br. 94/2013.

Pravilnik o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i o participaciji za 2020. godinu. Službeni glasnik RS br. 13/2020. i br. 87/2020.

Pravilnik o utvrđivanju profesionalnih bolesti. Službeni glasnik RS, br. 14/2019.

Prostorni plan Republike Srbije 2021–2035/Studija o javnim službama. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 2020. (PPRS–SJS).

Radni dokument Komisije: Republika Srbija, Izveštaj za 2019. godinu.

Republički zavod za socijalnu zaštitu, Izveštaj o radu za 2018. godinu.

Republički zavod za socijalnu zaštitu, Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2018. godinu, 2019.

Republički zavod za statistiku. Siromaštvo i socijalna nejednakost 2018, 2019.

Republički zavod za statistiku. DevInfo baza podataka. Dostupno na www.devinfo.stat.gov.rs.

Republički zavod za statistiku. Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma i Romkinja. Dostupno na www.inkluzijaroma.stat.gov.rs

Republički zavod za statistiku- Statistički godišnjak za 2019. i 2015. godinu. Beograd, 2019. i 2015.

RFZO. Izveštaji o finansijskom poslovanju RFZO od 2013 do 2018. godine. Dostupno na www.rfzo.rs/index.php/finansije/finansijski-izveštaji.

Stalna konferencija gradova i opština. Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji i predlog budućih razvojnih inicijativa za unapređenje uslova života romske zajednice. Beograd, 2015.

Stanić K. (forthcoming). „Pension system in Serbia: Developments, Current State, and Challenges” in *Social security in the Balkans. Experiences, challenges, perspectives*. Leiden: Brill.

Stanić K. Penzijski sistem u Srbiji – dizajn, karakteristike i preporuke. Beograd: USAID i CLDS. 2010; 44-45.

Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine sa Akcionim planom. Službeni glasnik RS, br. 96/2018.

Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine. Službeni glasnik RS, br. 55/2011.

Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine. Službeni glasnik RS, broj 44/20202.

Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije. Apsolutno siromaštvo. Dostupno na <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/statistika-siromastva/apsolutno-siromastvo/>

Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije. Mapiranje usluga i materijalne podrške u oblasti socijalne zaštite u nadležnosti JLS. Dostupno na <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/predstavljeno-istrazivanje-mapiranje-usluga-socijalne-zastite-u-nadleznosti-lokalnih-samouprava-i-materijalne-podrske-iz-budzeta-jedinica-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji/>

Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika socijalne novčane pomoći. Službeni glasnik RS, br. 112/14.

Uredba o planu mreže zdravstvenih ustanova. Službeni glasnik RS, br. 5/2020, 11/2020, 52/2020. i 88/2020.

Vlada Republike Srbije. Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji za period 2014–2017. godine, Beograd, 2019.

Vlada Republike Srbije. Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Beograd, maj 2016.

Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik RS, br. 113/2017 i 50/2018.

Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ, broj 7/71.

Zakon o završnom računu budžet Republike Srbije za 2014. godinu, Službeni glasnik RS, br. 95/2019. Dostupno na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli//rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/95/13/reg.sistem.rs/>

Zakon o zdravstvenoj zaštiti. Službeni glasnik RS, br. 25/2019.

Zakon o zdravstvenom osiguranju. Službeni glasnik RS, br. 25/2019.

Zaštitnik građana. Predlog za ocenu ustavnosti člana 2. stav 2. tač. 4) i 5), člana 4. stav 1. tačka 1) i člana 9. stav 1. tačka 3) Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika socijalne novčane pomoći (Službeni glasnik RS, br. 112/14).

Živković Lj, Đorđević A. Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji i predlog budućih razvojnih inicijativa za unapređenje uslova života romske zajednice. Mišja OEBS-a u Srbiji, mart 2015.

Skraćenice

AP	– Akcioni plan
APZ	– Aktivna politika zapošljavanja
ARS	– Anketa o radnoj snazi
BDP	– Bruto društveni proizvod
BIA	– Bezbednosno-informativna agencija
CROSO	– Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja
CSR	– Centar za socijalni rad
DevInfo	– Baza podataka u RZS
DILS	– Pružanje unapređenih usluga na loklanom nivou, projekat koji je finansi- rala Svetska banka (2009 – 2012)
DRI	– Državna revizorska institucija
DZ	– Dom zdravlja
EK	– Evropska komisija
EOK	– Evropski okvir kvalifikacija
ENIC-NARIC	– Centar za profesionalno priznavanje inostranih visokoškolskih javnih isprava
ESRP	– Employment and Social Reform Programme
EU – 27	– Evropska unija sa 27 država članica
EU – SILC	– EU statistics on income and living conditions
GIZ	– Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit
IPA	– Instruments for Pre-Accession assistance
KBC	– Kliničko-bolnički centri
KViS	– Karijerno vođenje i savetovanje
KZM	– Kancelarije za mlade
LAPZ	– Lokalni akcioni plan zapošljavanja
LS	– Lokalna samouprava
MPNTR	– Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja
MRZBSP	– Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
MZ	– Ministarstvo zdravlja
NAPZ	– Nacionalni akcioni plan zapošljavanja
NEET	– „Not in education, employment or training“
NOKS	– Nacionalni okvir kvalifikacija
NSP	– Novčana socijalna pomoć
NSZ	– Nacionalna služba za zapošljavanje
NVO	– Nevladine organizacije
OCD	– Organizacije civilnog društva
OSI	– Osobe s invaliditetom
PIO	– Penzijsko-invalidsko osiguranje
PISA	– Programme for International Student Assessment
PPRS/SJS	– Prostorni plan Republike Srbije/Studija o javnim službama

PPS – Polivalentna patronažna služba doma zdravlja
PZZ – Primarna zdravstvena zaštita
RFZO – Republički fond za zdravstveno osiguranje Srbije
RS – Republika Srbija
RSD – Dinar
RZS – Republički zavod za statistiku
RSZ/ARS – Republički zavod za statistiku/Anketa o radnoj snazi
SB – Svetska banka
SDC – Swiss Agency for Development and Cooperation
SZO – Svetska zdravstvena organizacija
TIMSS – Trends in Mathematics and Science Studies
ZFPPD – Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom
ZZ – Zdravstvena zaštita
ZU – Zdravstvene ustanove

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Ovo je autorski tekst koji izražava stavove autora i ne predstavlja mišljenje ni Balkanskog fonda za demokratiju niti Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu.

Tekst je napisan u okviru projekta koji se realizuje uz finansijsku pomoć Balkanskog fonda za demokratiju Nemačkog Maršalovog fonda SAD (Balkan Trust for Democracy of the German Marshal Fund of the U.S.- BTDD) i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu.

Prilikom umnožavanja obavezno navesti autora i izvor (Fondacija Centar za demokratiju).

Beograd, februar 2021.