



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ПРОГРАМ РЕФОРМИ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ





Влада Републике Србије

Програм реформи политике
запошљавања и социјалне политике
у процесу приступања
Европској унији

мај 2016.

ПРОГРАМ РЕФОРМИ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Штампање ове публикације омогућено је средствима Швајцарске агенције за развој и сарадњу, у оквиру пројекта „Подршка унапређењу процеса социјалног укључивања у Републици Србији“



ТИМ
ЗА СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

САДРЖАЈ:

ПРОГРАМ РЕФОРМИ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ	5
1. УВОД: ОПШТИ КОНТЕКСТ ЕКОНОМСКЕ И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ	7
2. НАЈВАЖНИЈИ ИЗАЗОВИ У ОБЛАСТИ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ	13
2.1. Тржиште рада и запошљавање.....	13
2.1.1. Увод – опште карактеристике тржишта рада.....	13
2.1.2. Кључни изазови	16
2.2. Људски капитал и вештине.....	27
2.2.1. Увод.....	27
2.2.2. Најважнији изазови у области људског капитала и вештина.....	29
2.3. Социјално укључивање и социјална заштита.....	35
2.3.1. Изазови у области социјалне и дечије заштите.....	35
2.3.2. Изазови за пензијски систем.....	42
2.3.3. Изазови у здравственој заштити становника и здравственом систему	48
3. РЕФОРМЕ ПОЛИТИКЕ ОРИЈЕНТИСАНЕ КА ПАМЕТНОМ, ОДРЖИВОМ И ИНКЛУЗИВНОМ РАСТУ	53
3.1. Тржиште рада и запошљавање.....	53
3.1.1. Реформе у односу на изазове на страни тражње за радом	53
3.1.2. Реформе у односу на изазове на страни понуде рада	54
3.2. Људски капитал и вештине.....	58
3.3. Социјално укључивање и социјална заштита.....	62
3.3.1. Правци даљих промена и мере у сфери социјалне и дечије заштите.....	62
3.3.2. Правци даљих промена и мере у сфери пензијског система	67
3.3.3. Правци даљих промена и мере у сфери здравствене заштите становника и здравственог система.....	72
4. УПРАВА И ФИНАНСИРАЊЕ	79
4.1. Изградња капацитета, реформе управе и институција.....	79
4.1.1. Тржиште рада и запошљавање	80
4.1.2. Људски капитал и вештине.....	82
4.1.3. Социјално укључивање и социјална заштита.....	83
4.1.4. Социјални дијалог.....	85
4.2. Државни буџет и средства Европске уније.....	87
4.2.1. Трошкови спровођења Програма реформи у области запошљавања и социјалне политике (ESRP).....	87
4.3. Праћење спровођења и оствареног напретка Програма реформи политика запошљавања и социјалне политике (ESRP).....	89
4.3.1. Систем праћења, извештавања и евалуације спровођења ESRP.....	90
4.3.2. Показатељи за праћење спровођења ESRP.....	91
4.3.3. Извори података	92
5. АНЕКС	95
5.1. Кључни циљни таргети (Key strategic targets) за ESRP	95
5.2. Обједињена табела циљева, мера, неопходних средстава и индикатора за праћење ESRP (у пратећем документу)	95

ПРОГРАМ РЕФОРМИ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

На основу Стратегије проширења Европске уније 2013-2014, Европска комисија је покренула нови процес којим ће за земље у процесу приступања бити утврђени и праћени приоритети у области запошљавања и социјалне политике - **Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике** (*Employment and Social Reform Programme – ESRP*).

Примена ESRP ће бити стратешки процес, структуриран по моделу Стратегије „Европа 2020” коју примењују државе чланице и који ће пратити процес европских интеграција као главни механизам за дијалог о приоритетима Републике Србије у области социјалне политике и запошљавања у процесу приступања ЕУ.

Процес израде ESRP у Републици Србији званично је започет у септембру 2013. године и усвојен је од стране Владе Републике Србије у мају 2016. године. Цео процес израде био је отворен и сви национални партнери су у више наврата били консултовани и позвани да се активно укључе у израду документа, како би се осигурао квалитет и репрезентативност документа, као и подршка свих друштвених актера и социјалних партнера. Европска комисија прати процес примене овог програма на годишњем нивоу, како кроз годишње извештаје о напретку, тако и кроз тематске састанке и конференције.

Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике обухвата пре свега тржиште рада и запошљавање, људски капитал и вештине, као и социјално укључивање и социјалну заштиту, као и изазове у систему пензија и здравствене заштите. Посебно тежиште ће бити на запошљавању младих, због изузетно високе стопе незапослености младих¹.

У спровођење овог програма биће потребно уложити додатне ресурсе у односу на средства из буџета. Поред тога, неопходно је обезбедити међусобну усклађеност приоритета и решења садржаних у овом и у другим заједничким стратешким документима Републике Србије и Европске уније, као што су документи у оквиру процеса доброг економског управљања² и ИПА Стратешки документ за Србију³.

1 Према Анкети о радној снази спроведеној 2014. стопа незапослености младих од 15-24 године износила је 47,1%.

2 енг. Good economic governance. Очекује се да ће нови документ бити усвојен почетком 2016. године, а ради се о Економском програму реформи (Economic Reform Programme), који ће пратити годишњи циклус израде сличних програма за државе чланице у оквиру европског семестра. Сваког пролећа, Савет министара привреде и финансија ЕУ (ECOFIN) усваја Закључке министарског дијалога између министара привреде и финансија ЕУ и држава кандидата за чланство.

3 енг. Country Strategy Paper.

1. УВОД: ОПШТИ КОНТЕКСТ ЕКОНОМСКЕ И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Република Србија је, као кандидат за чланство у ЕУ од 1. марта 2012, ступањем на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању 1. септембра 2013. године и отпочињањем приступних преговора 21. јануара 2014. године, потврдила своју стратешку оријентацију ка убрзању процеса европских интеграција.

Општу економску ситуацију последњих година у Србији карактеришу два тренда. Један је праћен израженим привредним растом до 2008. године, а други успоравањем раста од 2008. године када привреда Србије у појединим годинама бележи и негативан привредни раст.

Спољне и унутрашње неравнотеже и слабости које су карактерисале привреду Србије и у периоду пре избијања кризе додатно су појачане у периоду након избијања кризе. Општи економски положај земље значајно је погоршан, што је утицало и на погоршање социјалног положаја, негативан тренд индикатора тржишта рада, раст сиромаштва и смањивање стандарда живота у земљи. Позитивни резултати мера фискалне консолидације предузетих током 2015. године, одразили су се на смањивање спољних и унутрашњих неравнотежа и донекле су ублажили овај негативан тренд.

Република Србија је 2015. годину завршила са процењеним реалним привредним растом од 0,8%⁴. Како је током 2014. године остварен реалан пад од 1,8%, а 2013. био приметан благ тренд опоравка (остварени привредни раст износио је 2,6%), привреда Србије још увек не показује знаке стабилног опоравка (током 2012. године остварен је негативан привредни раст од 1,0%).

Према пројекцијама изнетим у Фискалној стратегији за 2016. годину, са пројекцијама за 2017. и 2018. годину⁵, и Програму економских реформи (ERP) за период 2016-2018. године⁶, очекује се убрзавање опоравка са стопама раста од 1,8%, 2,2% и 3,5% респективно у наредном трогодишњем периоду.

Влада је преузела одређене кораке за решавање бројних препрека које успоравају раст. Фискална консолидација и економски опоравак постављени су као главни циљ Владе⁷. Извештај о напретку⁸ који је ЕК усвојила новембра 2015. године наглашава значај одржавања фискалне консолидације, као и спровођења планираних реформи. Кредибилни средњорочни план структурних реформи, заједно са мерама фискалне консолидације, представља кључни услов за остваривање основних циљева економске политике Владе у наредне три године. Новембра 2014. године Мисија ММФ-а постигла је договор на нивоу тима са Србијом о stand-by аранжману из предострожности. У саопштењу⁹ ММФ-а се наводи да нови економски програм Србије има за циљ да створи услове за одржив раст и отварање нових радних места током средњорочног периода путем спровођења амбициозне фискалне консолидације и структурних реформи. Након мисије ММФ-а ради

4 Извор: Министарство финансија, Основни индикатори макроекономских кретања, 24. фебруар 2016. године, ажурирано 22.03.2016. <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=11950>

5 http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017_%20i%202018_%20godinu.pdf

6 National Economic Reform Programme for 2016-2018, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP%202016%20-%202018%20SRB.pdf>

7 National Economic Reform Programme for 2016-2018, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP%202016%20-%202018%20SRB.pdf>

8 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

9 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_izvestaj_15_final.pdf

четврте ревизије аранжмана из предострожности у фебруару 2016. године закључено је да економски програм Србије остварио добре резултате, и да су сви квантитативни циљеви извршења за крај децембра испуњени, а већином и значајно премашени¹⁰.

Основни циљеви економске политике Републике Србије су препознати у Фискалној стратегији за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину¹¹:

1. Наставак спровођења мера фискалне консолидације, одржавање макроекономске стабилности уз заустављање даљег раста дуга и успостављање тренда његовог смањења;
2. Јачање стабилности и отпорности финансијског сектора решавањем питања проблематичних кредита и
3. Отклањање препрека привредном расту и подизању конкурентности спровођењем свеобухватних структурних реформи и наставак примене структурних реформи, посебно у домену јавних предузећа, као и подизање ефикасности јавног сектора.

Док је фокус циљева фискалне политике Републике Србије препознатих у Фискалној стратегији за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину на даљем јачању пореске дисциплине, повећању ефикасности наплате пореза и борби против сиве економије¹².

Фискална кретања на крају 2015. године показују дефицит консолидованог сектора државе од 3,7% БДП-а¹³. Фискални дебаланс је и даље веома висок, а у великим привредним секторима је неопходна реформа¹⁴. Према пројекцијама изнетим у Фискалној стратегији у 2016. години дефицит консолидованог сектора државе уз примену мера фискалне консолидације износиће 4,0% БДП-а, уз додатно смањивање у 2017. и 2018. години, када би износио 1,8% БДП-а. Без поменутих мера, процена је да би дефицит консолидованог сектора државе 2018. године износио 6,5% БДП-а.

Један од циљева фискалне политике у наредном периоду је смањење удела јавног дуга у БДП-у који је у периоду од 2008. до 2013. године ушао у експлозивну путању раста. Влада је почетком октобра 2013. године усвојила нови пакет мера за стабилизацију јавних финансија и опоравак привреде.¹⁵ Мере укључују измене како на расходној страни буџета (кроз смањење масе зарада у јавном сектору, смањење субвенција јавним предузећима и уштеде на робама и услугама), тако и на приходној страни буџета (првенствено кроз повећање ПДВ-а). Ове мере у одређеној мери су ублажиле тренд раста, али је ниво јавног дуга и даље значајно растао.

Јавни дуг централног нивоа власти наставља да расте и достиже 73,4% БДП-а на дан 31.01.2016. године¹⁶. Како би отклонила непосредну опасност од кризе јавног дуга у кратком року и створила претпоставке за заустављање даљег раста дуга у средњем року,

10 <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2016/pr1678.htm>

11 http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017_%20i%202018_%20godinu.pdf

12 http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017_%20i%202018_%20godinu.pdf

13 Извор: Министарство финансија, Макроекономски и фискални подаци, 24. фебруар 2016. године, ажурирано 22. марта 2016.

14 Препознато и у Извештају о напретку Србије за 2015. годину, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku_godinja_izvestaj_15_final.pdf

15 <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2013/Informacija%20o%20paketu%20mera%20za%20stabilizaciju%20javnih%20finansija.pdf>

16 Министарство финансија, Макроекономски и фискални подаци, 24. фебруар 2016. године, Табела 5. Јавни дуг Републике Србије у периоду од 2000. године до 31.01.2016. <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=11950>

Влада је јуна 2013. усвојила Програм мера за реформу јавног сектора¹⁷. Овај Програм је утврдио три групе мера: 1) смањење дискреционих расхода у буџету и дефинисање нових правила за планирање масе плата и пензија за 2014. годину, 2) додатне мере штедње у јавном сектору у целини, 3) наставак спровођења структурних реформи, посебно окончање процеса реструктурирања у бившим друштвеним предузећима, као и мере рационализације у јавним предузећима и јавним друштвима капитала.

Међугодишња инфлација¹⁸ је снижена са 7,8% крајем 2013. године на 2,9% крајем 2014. године, односно 1,9% крајем 2015. Овим кретањима инфлација остаје испод доње границе дозвољеног одступања од циља (4%±1.5%).

Табела 1: Макроекономска кретања

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
БДП, млрд ЕУР	29,8	33,4	31,7	34,3	33,3	33,1
БДП, per capita, ЕУР	4,082	4,619	4,400	4,781	4,672	-
БДП, реалан раст у %	0,6	1,4	-1,0	2,6	-1,8	0,8
Инфлација (CPI), су/су-1	6,5	11,0	7,8	7,8	2,9	1,9
Курс РСД/ЕУР, просек периода	103,0	102,0	113,1	113,1	117,3	120,7
Дефицит текућег рачуна, % БДП	-6,8	-10,9	-11,6	-6,1	-6,0	-4,8 ¹⁹
Стране директне инвестиције, нето % БДП	3,8	9,9	2,4	3,8	3,7	-
Резерве НБС, млрд ЕУР	10,0	12,1	10,9	11,2	9,9	10,4
Консолидовани фискални дефицит, % БДП ²⁰	4,6	4,8	6,8	5,5	6,6	3,7
Јавни дуг, % БДП	41,8	45,4	56,2	59,6	70,4	75,5

Извор: МФ, ажурирано 24.02.2016., НБС ажурирано 19.02.2016.

У Републици Србији је 01. јануара 2015. године живело укупно 7.114.393 становника²¹. Србију у демографском смислу карактерише изразит депопулациони тренд (у периоду 2002-2012. Република Србија је изгубила 301.000 лица), низак фертилитет²², релативно високе (у европским оквирима) специфичне стопе смртности, висока просечна старост становништва (42,2 године, према подацима Пописа, 2011) и неповољна старосна структура.

Година 2014. је двадесет и трећа година заредом како се у Републици Србији бележи негативан природни прираштај. Релативно посматрано на хиљаду становника, стопа природног прираштаја износила је -4,9%. Праве размере негативног прираштаја становништва могу се сагледати на нивоу општина. У 2014. години негативан природни прираштај забележен је у чак 165 од укупно 172 градова и општина.

Иако је током 2012. настављен тренд повећања очекиваног трајања живота на рођењу и достигнут историјски максимум од 74,8 година, животни век у Републици Србији

17 http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/Reforma%20javnog%20sektora/Program%20mera%20za%20reformu%20javnog%20sektora%2003_07_.pdf

18 Мера индексом потрошачких цена.

19 Према процени НБС Основни макроекономски индикатори, датум ажурирања 19. фебруар 2016.

20 Према НБС Основни макроекономски индикатори, датум ажурирања 19. фебруар 2016.

21 Према проценама Републичког завода за статистику. Сви подаци за Републику Србију су исказани без података за АП Косово и Метохију.

22 Пет година заредом просечан број деце по жени у Републици Србији је стабилизован на нивоу између 1,40 и 1,45. Извор: Центар за демографска истраживања Института друштвених наука.

је за пет година краћи у односу на ЕУ. Стопа зависности старијег становништва²³ у 2011. години износила је 25,5% са пројекцијама достизања вредности од 36,3% у 2041. години.

Грубе процене упућују на нето миграционе губитке од око 15.000 лица годишње у периоду 2009-2011. године²⁴. У 2011. години у Републици Србији се и даље региструје око 227.000 лица расељених са АП Косово и Метохија, што Србију сврстава на 15. место у свету и прво место у Европи по броју интерно расељених лица²⁵.

Стандард становништва додатно је погоршан током 2014. године. Смањење реалног износа нето плата у првих десет месеци 2014. у односу на 2013. годину износи -0,3%, а пензија 0,4%. У апсолутним износима у истом периоду просечна нето зарада 2014. године износила је 378 евра, а просечна пензија 203 евра²⁶. Иако су сигнали анкетног истраживања рада у 2013. и 2014. години позитивни²⁷, формална запосленост наставља да се смањује²⁸, неформална запосленост расте (удео неформалне запослености у укупном броју запослених континуирано расте и у 2014. години износи 22,0%, док је формална незапосленост у новембру 2014. у односу на исти месец претходне године благо смањена²⁹. Стопа активности у последњих неколико година релативно је стабилна, док стопа незапослености бележи стабилан тренд повећања. Побољшања на тржишту рада још увек су слаба³⁰.

Сиромаштво остаје значајно, како изражено у апсолутном смислу (удео лица чија се потрошња налази испод прага неопходног за подмиривање егзистенцијалних потреба – 8,6% у 2013. години³¹), тако и релативно изражено (удео лица у ризику сиромаштва је 25,6%³² у 2014. години). Без обзира на примењен методолошки концепт, нема значајних разлика у профилу сиромашних према концепту апсолутног и релативног сиромаштва. Судаћи према профилу сиромашних три елемента одлучујуће одређују животни стандард: радни статус, низак ниво образовања и пребивалиште изван урбаних центара³³.

Стопа ризика од сиромаштва или социјалне искључености (AROPE), најважнији показатељ за праћење стратегије Европа 2020, у Србији износи 43,2% у 2014. години, што је, после Бугарске, виша вредност него у било којој земљи ЕУ.

23 Показује број старијих од 65 година на 100 радно способних становника (15-64) и заправо индицира потенцијал земље за суочавање са економским последицама старења.

24 Institute of Social Sciences (2013): *SEEMG Country Report - Dynamic Historical Analysis of Longer Term Migratory, Labour Market and Human Capital Processes in Serbia*.

25 UNHCR (2014): Global Trends 2013.

26 Обрачунато према МФ - Макроекономски и фискални подаци, 17. децембар 2014. године.

27 Последњи доступни подаци у тренутку израде документа односе се на трећи квартал 2014. године http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/55/39/RS10_295_srb-III_kvartal_2014.pdf

28 Последњи доступни подаци у тренутку израде документа односе се на први квартал 2014. године <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2014/pdf/G2014I209.pdf>

29 Смањена 3,1% у новембру 2014. године у односу на исти месец 2013. године http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/3/3041_bilten_nsz_novembar_2014.pdf

30 Препознато и у Извештају о напретку Србије за 2014. годину.

31 Центар за либерално-демократске студије, Сиромаштво у Србији 2011, 2012. и 2013. године, за Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва (2014).

32 Република Србија (2014). Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији.

33 Без обзира на примењен концепт (апсолутно или релативно сиромаштво) са најнижим животним стандардом суочени су становници источне и јужне Србије, док се код становника Београда бележи највиши животни стандард. За више погледати Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва Владе Републике Србије.

Стопа ризика од сиромаштва према најчешћем статусу на тржишту рада лица (који је трајао дуже од шест месеци) указује да су незапослени у најлошијем положају (48,7%, тј. скоро свако друго незапослено лице је изложено ризику сиромаштва). Запослење знатно смањује ризик од сиромаштва, али квалитет запослења остаје кључни фактор за излазак из сиромаштва (самозапослени имају знатно већу стопу ризика од сиромаштва од запослених код послодавца, 38,3% према 6,4%). Пензионери су у најповољнијем положају, после запослених код послодаваца, са ризиком сиромаштва који је приближно на нивоу укупно запослених (14,5% према 14,9%). Образовање је одлучујући фактор за економски статус лица и за способност стварања прихода, па стога не изненађује податак да су ниже образовани натпросечно изложени ризику сиромаштва. Највећу стопу ризика сиромаштва у 2013. години имало је становништво са основном школом и нижом од основне школе (41,8%), а најмању стопу ризика сиромаштва становништво са завршеном вишом школом или факултетом (7,1%). Оваква дистрибуција становништва у ризику сиромаштва према нивоу образовања јасно указује да се образовање исплати, будући да тржиште рада награђује високо образоване³⁴.

Иако неједнакост мерена потрошњом на основу Анкете о потрошњи домаћинства (АПД) указује да се Србија може сврстати међу земље равномерније расподеле (вредност Гини коефицијента у 2012. години износи 0,26³⁵), вредности добијене коришћењем упоредиве методологије (SILC) указују на веома изражен проблем неједнакости расподеле прихода (Гини 0,38³⁶). Део објашњења свакако лежи у чињеници да је удео производње за сопствене потребе висок међу домаћинствима из нижих квинтила (преко 12% њихове укупне потрошње), а да се по SILC методологији овај доходак не процењује и не укључује у укупне приходе. Даља дубља истраживања биће потребна како би се овај проблем правилно адресирао.

Табела 2. Кретање апсолутног сиромаштва у Србији, 2006-2014. године

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Проценат апсолутно сиромашних у укупној популацији	8,8	8,3	6,1	6,9	9,2	6,8	8,8	8,6	8,9
Линија сиромаштва, РСД месечно по потрошачкој јединици	6.221	6.625	7.401	8.022	8.544	9.483	10.223	11.020	11.340

Извор: АПД, РЗС. За период 2006-2010. преузето из извештаја *Праћење социјалне укључености у Србији – Друго допуњено издање*, Влада Републике Србије, 2012. За 2011-2013. према *Сиромаштво у Србији 2011, 2012. и 2013. године*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, ЦЛДС, 2014.

34 Република Србија. (2014). Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији.

35 Центар за либерално-демократске студије, Центар за социјалну политику. (2014). Нацрт извештаја - Апсолутно сиромаштво у Републици Србији и трендови у мерењу сиромаштва, за Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва.

36 http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/25/92/PD10_366_engl.pdf

2. НАЈВАЖНИЈИ ИЗАЗОВИ У ОБЛАСТИ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

2.1. Тржиште рада и запошљавање

2.1.1. Увод – опште карактеристике тржишта рада

У погледу перформанси тржишта рада Србија изразито заостаје за Европском унијом јер је цела претходна деценија обележена „растом без запослености“, те је регистровано драматично погоршање свих основних индикатора тржишта рада. Од почетка светске економске кризе стопа запослености становништва радног узраста опала је за десет процентних поена, са 54,0% у априлу 2008. на 44,2% у априлу 2012. године, што је одражавало кумулативни пад запослености за више од пола милиона запослених лица. Потребно је нагласити да разлике у кључним индикаторима тржишта рада пре и после 2008. године одражавају не само утицај кризе, већ и осталих економских фактора, од којих су процеси транзиције и приватизације најважнији и који се сада налазе у својој завршној фази. Нижи ниво повећања незапослености, у поређењу са вишим нивоом смањења запослености у овом периоду, упућује на чињеницу да су многе особе које више не раде прешле у неактивност уместо у незапосленост.

Тренд раста привреде уз стагнацију и опадање запослености забележен у последњој деценији преокренуо се у стагнацију привреде праћену значајним растом стопе запослености од 2011. године, јер је стопа запослености порасла за 5 процентних поена између априла 2012. и октобра 2013. године. Побољшање индикатора тржишта рада настављено је и после 2013. године, те је у IV кварталу 2014. године стопа запослености достигла ниво од 50,4%, док је стопа незапослености пала на 17,6%, а стопа активности од 61,2% је готово достигла свој преткризни ниво³⁷. Овај парадокс може да расветли неколико кључних одлика тржишта рада у Србији. Фактори који се односе на тражњу за радном снагом варирају од дужине и опсега процеса реструктурирања, неповољног пословног окружења, до неадекватне инфраструктуре и јавних инвестиција, те високог пореског оптерећења ниско плаћеног рада. Фактори везани за понуду рада доприносе веома ниској стопи активности и стопи запослености и значајном уделу неформалног тржишта рада. У том погледу недавна кретања указују на то да је становништво почело да одговара на дуготрајну економску кризу тако што је повећало своју активност и, с друге стране, када је реч о млађим генерацијама, почело више да се укључује у образовање. Наиме, становништво је на изазов релативно спорог, али продуженог опадања извора расположивог дохотка изван сопственог рада (пензије, дознаке, ренте, трајни и потрошачки кредити, итд.) одговорило повећаном породичном понудом рада, посебно кроз неформално запошљавање, самозапошљавање и неплаћени рад помажућих чланова домаћинства. Осим тога, до побољшања индикатора у последњем периоду довеле су и недавне измене Закона о раду, као и појачан рад Инспектората за рад.

С друге стране, стагнација и пад БДП-а³⁸, довршавање процеса приватизације и у основи неповољно пословно окружење, утицали су на то да, у истом периоду, запосленост за

37 Извор: Републички завод за статистику, Анкета о радној снази (АРС), подаци за становништво узраста 15-64.

38 Према процени Републичког завода за статистику, у III кварталу 2014. године забележен је реални пад БДП-а од 3,6% у односу на исти квартал претходне године.

плату у приватним предузећима није пратила знаке опоравка забележене у Анкети о радној снази.

Табела 3: Основни индикатори тржишта рада (становништво радног узраста 15-64)

	2008.		2009.		2010.		2011.		2012.		2013.		2014.	
	Укупно	Жене	Укупно	Жене	Укупно	Жене	Укупно	Жене	Укупно	Жене	Укупно	Жене	Укупно	Жене
Стопа активности	62,7	54,4	60,6	52,8	59	50,8	59,4	50,7	60,1	51,2	61,6	53,2	61,7	53,8
Стопа запослености	53,7	45,3	50,4	43	47,2	40,1	45,4	38,3	45,3	38,1	47,5	40,1	49,6	42,8
Стопа незапослености	14,4	16,7	16,9	18,6	20,0	21,0	23,6	24,3	24,6	25,6	23,0	24,6	19,7	20,4

Извор: АРС различите године, РЗС

Још један од негативних трендова који ће имати последице на индикаторе тржишта рада су демографска кретања и старење становништва. Између два пописа становништва (2002. и 2011. године) број становника у Србији се смањио за око 5%. Резултати пројекција за период 2011–2041. Републичког завода за статистику указују да ће у наредних тридесет година становништво и даље бити изложено деловању процеса демографског старења. Удео младих је низак и са тенденцијом даљег пада, док је удео старијих висок и стално расте. Према свим варијантама пројекција, неминовно је смањење учешћа радно способног становништва (15-64) у укупној популацији, а пад би се кретао од 3,0% до 8,2%, у зависности од варијанте³⁹. Овај демографски пад може довести до формалног побољшања релативних индикатора тржишта рада, али ће његов суштински утицај на тржиште рада и потенцијал за привредни раст бити негативан. Потенцијални и расположиви људски капитал ће се смањити, а наставак демографског старења појачаће непосредни притисак на системе социјалне заштите, нарочито на пензијски и здравствени фонд⁴⁰.

Према Закону о министарствима, за креирање политике запошљавања у Србији је надлежно Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП). Спровођење мера активне политике запошљавања врши Национална служба за запошљавање (НСЗ), а поред ње послове запошљавања обављају и приватне агенције за запошљавање у складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Овим законом је подржано и оснивање локалних савета за запошљавање и омогућено је суфинансирање програма и мера предвиђених локалним акционим плановима запошљавања средствима из буџета Републике Србије.

Област тржишта рада и запошљавања уређена је корпусом радног законодавства који је темељно реконструисан у последњих десетак година. Закон о раду (2005) са последњим изменама у августу 2014. године основни је закон којим се регулишу права и обавезе запослених и послодаваца, радно време, заштита запослених, зараде, утврђивање вишка запослених, престанак радног односа, отпремнине, рад ван радног односа, организовање запослених и послодаваца у интересне организације, као и друга питања. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (2009) са последњим изменама из 2010. године уређује рад Националне службе за запошљавање, креирање и спровођење мера активне политике запошљавања, као и питање новчане накнаде за случај незапослености. Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (2009) са последњим изменама из 2013. године уређује област

39 Пројекције становништва Републике Србије 2011–2041, Републички завод за статистику.

40 Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020. године, МРЗБСП.

професионалне рехабилитације, подстицаја за запошљавање особа са инвалидитетом и друга питања од значаја за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. Закон о порезу на доходак (2001) са последњим изменама из 2014. године утиче на формирање цене рада.

Дугорочни оквир за креирање политике запошљавања представља *Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020*, која се операционализује доношењем и спровођењем *Националног акционог плана запошљавања* на годишњем нивоу. У складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености и националним акционим плановима запошљавања, у општинама се усвајају локални акциони планови запошљавања којима се дефинишу локални приоритети и циљеви политике запошљавања, утврђују и спроводе мере активне политике запошљавања на локалном нивоу.

Националним акционим планом запошљавања утврђују се годишњи приоритети и циљеви политике, као и спровођење мера активне политике запошљавања. Мере активне политике запошљавања представљају основни инструмент за унапређење функционисања тржишта рада циљаном подршком незапосленим лицима. Мере активне политике запошљавања дефинисане Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености су посредовање у запошљавању, професионална оријентација и саветовање у развоју каријере, субвенције за запошљавање и samozapošljavanje, додатно образовање и обука, подстицаји за кориснике новчане накнаде за случај незапослености, јавни радови и друге мере запошљавања.

Националним акционим планом за 2015. годину планирано је спровођење следећих мера активне политике запошљавања: посредовање у запошљавању лица која траже запослење; професионална оријентација и саветовање о планирању каријере; субвенције за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих (млади до 30 година старости, старији од 50 година, вишкови запослених, Роми, особе са инвалидитетом); подршка samozapošljavanja; додатно образовање и обука; подстицаји за запошљавање корисника новчане накнаде; јавни радови; мере активне политике запошљавања за особе са инвалидитетом; суфинансирање програма или мера активне политике запошљавања предвиђених локалним акционим плановима запошљавања средствима из републичког буџета (по захтеву територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе); интеграција корисника новчане социјалне помоћи на тржиште рада.

Према подацима Националне службе за запошљавање, у 2013. години је у мере активне политике запошљавања које реализује НСЗ било укључено 99.946 незапослених лица, што чини 12,9% од просечног броја незапослених лица на евиденцији НСЗ⁴¹, а износ средстава за мере активне политике запошљавања у 2013. години је износио 1.180.000.000 динара, што је око 0,03% БДП-а⁴². Радни однос је засновало 21.932 учесника мера, што чини 21,94% од укупно укључених лица у мере активне политике запошљавања. Такође, број теже запошљивих лица укључених у мере активне политике запошљавања је 91.038, што представља учешће од 91,09% од укупно укључених лица у мере активне политике запошљавања (99.946 лица). За мере и активности усмерене ка подстицању запошљавања и професионалној рехабилитацији особа са инвалидитетом које спроводи НСЗ у 2013. години утрошена су средства из Буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом у укупном износу од 405.289.255,25 динара.

41 Извор: НСЗ: просечан број незапослених лица на евиденцији НСЗ у 2013. години био је 774.890 лица.

42 Износи који су издвајани на годишњем нивоу дати су у Табели 4.

Средства су утрошена кроз три мере: мере и активности професионалне рехабилитације – 27.273.913,55 динара (6,7%), подстицање запошљавања особа са инвалидитетом – 360.664.226,31 динара (89,0%) и рефундација трошкова прилагођавања радног места особа са инвалидитетом које се запошљавају под посебним условима и рефундација трошкова обезбеђивања стручне подршке особама са инвалидитетом које су запослене под посебним условима – 17.351.115,39 динара (4,3%)⁴³. Средства опредељена за мере активне политике запошљавања Законом о буџету Републике Србије за 2014. годину била су знатно нижа у односу на претходне године и износила су 600.000.000 РСД, уз додатних 519.000.000 РСД опредељених за Буџетски фонд за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом. Међутим, укупан обухват лица мерама активне политике запошљавања остао је на истом нивоу јер је акценат стављен на већи интензитет нефинансијских мера, а финансијске мере (програм стручне праксе, обуке за тржиште рада, обуке на захтев послодавца, субвенције за самозапошљавање, функционално основно образовање одраслих, субвенције послодавцима за отварање нових радних места, јавни радови, субвенције зараде ОСИ без радног искуства и мере подршке за ОСИ) су се спроводиле у врло ограниченом обиму, односно број лица укључених у ове мере током 2014. године био је 5.924 у односу на 12.517 лица у 2013. години.

Резултати студија евалуације мера активне политике запошљавања спроведених у Републици Србији последњих година могу се резимирати у оквиру следећих закључака. Мере усмерене на активно тражење посла немају велике нето ефекте, скромног су интензитета, трошковно су ефикасне и корисније су за особе нижег нивоа образовања. Програми обука дају дугорочне позитивне ефекте, а највеће нето ефекте имају програми обука за познатог послодавца. Најјаче директне ефекте имају програми субвенционисања запошљавања, који су генерално скупи; стога је закључак да би до запошљавања дошло и без мера финансијске подршке. Међутим, ове мере имају значајно место, нарочито у ситуацијама потиснуте тражње за радом. Програми самозапошљавања корисни су као вид подршке и интензивирања опоравка понуде рада, пре свега опоравка стопе активности, а затим и запослености. Програми јавних радова, у складу са међународним искуством, имају веће ефекте као вид радно-социјалне активације него као средство за побољшање запошљивости и запошљавања са изузетно јаким позитивним психолошким утицајима на кориснике.

2.1.2. Кључни изазови

Главни проблеми и изазови у процесу креирања радних места и расту запослености у Србији идентификовани су како на страни тражње, тако и на страни понуде рада. Премда није увек могуће, а често ни конзистентно одвајати ове две стране тржишта рада, овај приступ је користан пре свега зато што омогућава боље управљање реформским мерама и политикама које имају за циљ креирање радних места.

Изазови на страни тражње за радом:

- Очекивани велики прилив незапослених лица услед довршетка процеса приватизације и реструктурирања предузећа у државном власништву и јавног сектора.

⁴³ Извештај о реализацији Националног акционог плана запошљавања за 2013. годину.

Изазови на страни понуде рада:

- Висока општа стопа неактивности и ниска стопа запослености, а затим и искљученост Рома из формалног тржишта рада и потреба за јачањем улоге политике запошљавања;
- Сегментирано тржиште рада и структурна незапосленост;
- Висока неактивност и незапосленост младих.

2.1.2.1. Изазови на страни тражње за радом

Страну тражње за радом чине приватни послодавци и јавни сектор. Премда је у кратком року приватна тражња као кључни сегмент укупне тражње за радом одређена тржишним условима и привредном динамиком, на њен обим и кретање може се дугорочно деловати институцијама које утичу на одлуке приватних послодаваца да инвестирају, шире пословање и креирају нова радна места. Међутим, такве мере нису у делокругу овог програмског документа нити у надлежности институција тржишта рада, па ће се у овом поглављу само описати као важан предуслов који мора бити остварен да би мере које ће се идентификовати као приоритетне овим документом имале ефекта.

Оно што јесте у надлежности поменутих институција као изазов на кратак рок јесте **очекивани велики прилив незапослених лица услед довршетка процеса приватизације и реструктурирања предузећа у државном власништву и јавног сектора**. Веома дуго трајање процеса приватизације и неизвесност у погледу правила, трајања и исхода стечајне процедуре у претходном периоду су паралисали пословање преосталих предузећа у већинском државном власништву која су у портфолиу Агенције за приватизацију, смањујући тиме шансе за преживљавање и реструктурирање. Субвенције овим предузећима, као и некорпоратизованим јавним предузећима, представљају значајан буџетски трошак⁴⁴, пошто те субвенције не стварају услове за креирање додатне тржишно засноване тражње за радом, већ чувају постојећу, вештачки одржану запосленост. Усвајањем Закона о приватизацији у августу 2014. године као крајњи рок за довршетак процеса приватизације утврђује се 31. децембар 2015. године. Последице ступања на снагу овог закона биће велики прилив вишка радне снаге на евиденцију незапослених НСЗ и неопходна додатна издвајања за активне и пасивне мере запошљавања. Законом о буџету Републике Србије за 2015. годину је износ средстава за мере активне политике запошљавања знатно увећан у односу на 2014. годину, са 600.000.000 РСД на 2,8 милијарди РСД. У августу 2014. године портфолиу Агенције за приватизацију садржао је 155 предузећа у реструктурирању са 127 зависних предузећа и скоро 54.000 запослених⁴⁵. Осим предузећа у реструктурирању, у портфолиу Агенције је и 419 предузећа у државном власништву за која је планирана приватизација. У тим предузећима је запослено укупно 35.536 лица⁴⁶. Осим тога, Претприступни економски програм за 2014. сугерише да ће бити неопходна значајна рационализација запослених у државној управи, чиме ће се додатно погоршати претходни проблем. У Националном програму економских реформи (НЕРП) за период 2015-2017. године каже се: „Ради успостављања дугорочне одрживости јавних финансија убрзаће се спровођење структурних реформи јавног сектора које се

44 Укупни новчани издаци државе за подршку предузећима под државном контролом (који укључују директне субвенције из републичког Буџета и буџета локалних самоуправа, трансфере за повезивање радног стажа и издатке за сервисирање гарантованог дуга) у 2010. години били су око 2,7% БДП-а, а у 2011. години око 2,3% БДП, према http://www.fren.org.rs/sites/default/files/qm/L2_5.pdf

45 <http://www.privreda.gov.rs/pages/issue.php?id=9881>, сајту приступљено 29. августа 2014. године.

46 <http://www.privreda.gov.rs/pages/issue.php?id=9874>, сајту приступљено 29. августа 2014. године.

првенствено односе на: реформу система социјалне заштите, реформу јавне управе, реформу предузећа у реструктурирању, јавних предузећа и јавних друштава капитала, реформу управљања јавним финансијама, реформу пензијског система, реформу система образовања, реформу система здравствене заштите и обезбеђење финансијске стабилности.⁴⁷ Такође, 2014. године је уведена и забрана новог запошљавања у овом сектору која важи до 31. децембра 2016. године. Према подацима Анкете РАД⁴⁸ тренутно се укупан број запослених у јавном сектору, укључујући необухваћене секторе војске и полиције, процењује на око 550.000. Структурно, запослених финансираних из буџета има око 330.000, а оних у јавним предузећима око 140.000.

Као други важан изазов на страни тражње јавља се отежано ново запошљавање услед низа регулаторних препрека које укључују **и опште аспекте пословног окружења у које спадају и недовољни подстицаји за инвестиције и субвенције за креирање нових радних места**. Иако наведене регулаторне препреке нису у директној надлежности МРЗБСП, њихов утицај је високо значајан за стабилизацију и опоравак свих показатеља тржишта рада.

У Србији важан изазов, представљају релативно високе стопе неформалне запослености (за становништво 15+ у 2014. години она је износила око 22%) и значајан удео сиве економије у БДП-у (која износи 30,1% БДП-а према појединим налазима⁴⁹).

Узроци распрострањености рада у сивој економији су фискални, институционални, економски, регулаторни и финансијски. Међу фискалним узроцима су, компликоване и скупе пореске процедуре, компликован и нетранспарентан порески систем, неадекватно организована, недовољно обучена и опремљена пореска администрација, низак квалитет услуга јавног сектора и висок ниво толеранције према сивој економији. Међу широм групом фактора издвајају се висока минимална зарада, као и одређена правила у оквиру законодавне заштите запослења, регулативе радног времена, накнада за незапосленост и пензијског система.

Постоји и низ других институционалних и економских фактора који доприносе високом учешћу сиве економије. Услед ниске продуктивности, пословни модел значајног броја предузећа подразумева профитабилно пословање једино у условима неизмирења пореских обавеза. Због неефикасног механизма изласка са тржишта привредни субјекти који целокупну или део својих активности обављају у неформалном сектору подстакнути су да тамо и остану. Други узроци који значајно утичу на учешће у сивој економији су високо административно оптерећење пословања, низак квалитет регулаторног окружења и правна несигурност. Поред наведених регулаторних узрока, на пословање у сивој економији утичу и висок ниво корупције и низак ниво пореског морала. Међу најзначајније факторе из финансијске области спадају значајно учешће готовинских трансакција у укупним плаћањима, неформални извори финансирања и нерегистроване дознаке миграната из иностранства⁵⁰.

47 http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/NERP%202015%20-%20SRPSKI%20za%20WEB%20MFIN%2018_%203_%202015.pdf

48 Анкета РАД је истраживање Републичког завода за статистику о броју формално запослених лица у јавном и приватном сектору, не укључујући секторе војске и полиције.

49 <http://www.fren.org.rs/sites/default/files/articles/attachments/siva-ekonomija-u-srbiji-studija.pdf>

50 Ibid.

Према анализи OECD, на основу одредби до 2014. године важећег Закона о раду из 2005. године, индекс законодавне заштите запослења (333) у Србији је био 2,4⁵¹ (на скали од 0 до 6), што је нешто изнад садашњег просека за земље OECD од 2,29⁵², као и за нове чланице ЕУ као још релевантнију групу за поређење. Премда индекс 333 нема екстремну вредност, значајни сегменти Закона о раду идентификовани су као фактори који негативно утичу на укупну тражњу послодаваца за радом, као и на структуру те тражње. С друге стране, релативно висока заштита постојећих радника смањивала је флукуацију радне снаге, што је даље отежавало положај група које покушавају да уђу на тржиште рада, нарочито младих⁵³.

Изменама Закона о раду у августу 2014. године адресирани су неки од препознатих проблема: укинута је законска одредба којом се послодавци обавезују да ће исплаћивати отпремнину у износу сразмерном укупном стажу сваког запосленог, односно исплаћиваће се отпремнина само за период рада код постојећег послодавца; максимално трајање уговора о раду на одређено време продужено је са једне на две године; уведена је могућност договора флексибилнијег радног времена између послодавца и запосленог, итд. Опште оцене пословног окружења (мерене нпр. *Doing Business*⁵⁴ индексом Светске банке или индексом међународне конкурентности⁵⁵ Светског економског форума) показују да корупција и непоштовање уговора, проблеми у добијању грађевинских дозвола, неефикасна политика конкуренције, и даље постоје као проблеми. У условима релативно неповољног пословног окружења важан механизам подстицања (пре свега страних) инвестиција и креирања радних места биле су субвенције. Већина тренутно највећих извозника, али и широки круг предузећа оријентисан према домаћем тржишту, користили су ове компаративно високе подстицаје СИЕПА-е, Фонда за развој, НСЗ-а и других државних институција⁵⁶. Од друге половине 2013. године долази до значајног смањивања ових средстава, што се јавља као последица мера фискалне консолидације, али и стратешке преоријентације према унапређењу пословног окружења као главном начину стимулације привредне активности. У сегменту у ком су ове мере подстицале текућу тражњу за радом, без обзира на њихов дисторзивни утицај и потенцијално проблематичне дугорочне нето ефекте⁵⁷, њихово смањивање представља додатни изазов на страни тражње за радом. Ситуација се, по питању ових средстава поново побољшава од 2015. године.

51 OECD, 2008: *Serbia: A Labour Market in Transition*. Paris, OECD.

52 OECD, 2013: Chapter 2. *Protecting Jobs, Enhancing Flexibility: A New Look at the Employment Protection Legislation*, in: OECD Employment Outlook 2013, Paris.

53 Потребно је узети у обзир различит фискални третман уговора о раду и ван радног односа како би се разумели директни и скривени трошкови ангажовања лица.

54 *Doing Business* индекс од 2003. године мери трошкове пословне регулативе за предузећа на глобалном нивоу (тренутно за 183 земље). Према *Doing Business* индексу за 2013. годину, Србија је била рангирана на 86. месту од 185 земаља, што је побољшање у односу на 2012. када је била на 95. месту. Међутим, овај ранг је још увек нижи од степена развијености мереног БДП-ом по глави становника, где је Србија 82. на свету. Такође, она заостаје за већином својих регионалних конкурената, с обзиром на то да је на осамнаестом месту од укупно 24 земље са којима се непосредно пореди. Према *Глобалном индексу конкурентности*, Србија је у 2013. години била рангирана на 101. месту од укупно 148 укључених земаља, што представља пад са 95. позиције у 2012. години.

55 Global Competitiveness Index Светског економског форума рангира земље.

56 Према истраживању по страном предузећу/новом радном месту, просечна вредност до сада одобрених подстицаја износила је 4.693 евра, <http://www.fren.org.rs/sites/default/files/qm/OM34srpski.pdf>

57 Премда нема расположивих научних евалуација ефеката било инвестиционих подстицаја, било субвенција за отварање нових радних места, неке очигледне слабости у њиховом дизајну и праћењу сугеришу да је ефекат непотребног расипања (*deadweight effect*) вероватно био знатан.

2.1.2.2. Изазови на страни понуде рада

У условима стагнације или спорог раста БДП-а, као и израженог опадања становништва радног узраста (демографски изазов), превазилажење **високе неактивности становништва** и повећање стопе запослености добијају на значају како би се подржао раст запослености и БДП-а на средњи и дужи рок. С тим у вези је идентификовање главних препрека активацији припадника радно способних, а неактивних група на тржишту рада, што даље представља основу за креирање ефикасних и ефективних политика запошљавања ових група заснованих на подацима. Подједнако важно је и унапређење образовања, вештина и примењивог знања становништва, као и превазилажење тзв. јаза квалификација као решење за проблем **структурне незапослености**. У том смислу, недостатак сертификованих програма целоживотног учења и програма подршке предузетништву (изван ограничених ресурса Националне службе за запошљавање) посебно погађа незапослена лица, што додатно доприноси расту њихове обесхрабрености и привременом или трајном напуштању радне снаге. Током периода кризе, лица која припадају групама теже запошљивих највише су погођена губитком радних места и најтеже поново налазе запослење. Посебно велики пад запослености забележен је међу **младима** (15-24). Такође, већ традиционални проблем представља искљученост ромске популације **из формалног тржишта рада**.

У главне изазове на страни понуде се, дакле, могу набројати следећи: висока општа стопа неактивности, сегментирано тржиште рада и структурна незапосленост, висока незапосленост и неактивност младих и искљученост Рома из формалног тржишта рада.

Сви набројани изазови имају једну заједничку карактеристику – дугорочни карактер, који је најизраженији код незапослених лица. Многи запослени, када постану незапослени, остају у том статусу веома дуго. Међународно искуство показује да се вероватноћа налажења посла смањује пропорционално дужини незапослености, што може довести до трајног искључивања са тржишта рада и повећања ризика сиромаштва. Учешће дугорочне незапослености, односно оних који посао траже 12 месеци и дуже у укупној незапослености (15+) је екстремно високо и износи 66,5%⁵⁸.

Висока општа стопа неактивности (38,8% за становништво узраста 15-64⁵⁹) јавља се као последица високе неактивности старијег становништва, жена, младих, особа са инвалидитетом и особа без стручног образовања.

Један од разлога високе стопе неактивности у Србији је врло неповољна економска ситуација и одсуство стварања нових радних места. Док је стопа активности лица (посебно мушкараца) у најпродуктивнијем добу (30-49) прилично висока (82,6 % за 30-49 година; мушкарци 89,2 % и жене 76,1%), велика разлика у стопама активности ове и осталих добних категорија сугерише да се у Србији прекасно улази на тржиште рада и прерано из њега излази. Релативно висока неактивност припадника старосне групе 15-30 година (стопа неактивности 56,7%) и старијих од 50 година (стопа неактивности 68,4%) резултат је садејства институционалних решења на тржишту рада и демографских фактора, укључујући старење становништва и недовољна мобилност радне снаге. Образовање и обука представљају додатни фактор за млађу добну групу. Низак ниво унутрашње мобилности, услед различитих регулаторних и институционалних препрека,

⁵⁸ Извор: АРС, IV квартал 2014. године.

⁵⁹ Извор: АРС, IV квартал 2014. године.

додатно спречава пресељење у места са већим потенцијалом за стварање радних места, односно доприноси одржању високог нивоа неактивности, а чак и њеном расту (посебно код старијих лица)⁶⁰. Према студији *Од неактивности до запослености*⁶¹ главни узрок високе неактивности представља садејство пореза на рад и система социјалних накнада, због чега се за велики број неактивних рад не исплати. Наиме, „разлике између радних и нерадних доходака, услед правила о повлачењу социјалних накнада, толико су мале да смањују подстицаје ка проналажењу запослења за кориснике новчане социјалне помоћи“. Осим тога, узроци неактивности су и обесхрабреност и други лични или породични разлози, као и културни фактори, родни односи, недоступност мрежа подршке и сл.⁶²

Стопа неактивности старијих (55-64) знатно је већа од 50%. У IV кварталу 2014. године стопа неактивности старијих је износила 59,1%, што је исти ниво као и на почетку кризе (октобар 2008. године) и представља благи напредак у односу на врхунац кризе (октобар 2011. године) када је износила чак 63,5%. Основни разлог неактивности ове групе је одлазак у пензију. Ово је посебно изражено код жена – по одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању који је важио до 2014. године, пуни пензијски стаж за жене је износио 35 година, а за мушкарце 40 година. Такође, нису постојали актуарски пенали за одлазак у пензију пре законски дефинисане старости. Изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2014. године продужена је старосна граница за одлазак у пензију: 65 година старости и 15 година радног стажа, односно 45 година радног стажа (за мушкарце и за жене). Наведени услов за старост се односи само на мушкарце, док се за жене граница за старосну пензију постепено увећава на годишњем нивоу (уз услов од најмање 15 година радног стажа) и то за шест месеци сваке године до 2020. (60 година и 6 месеци у 2020. години) и за два месеца годишње до 2031. године (64 године и 10 месеци у 2031. години). Такође, уведени су и пенали за одлазак у пензију пре законски дефинисане старости, за 0,34% за сваки месец пре навршене дефинисане старосне границе. Другу групу неактивних ове доби представљају радници који су у процесу приватизације и реструктурирања остали без посла пошто су били вишак радне снаге; они су неактивни јер су обесхрабрани и сматрају да не могу да пронађу нови посао.

Стопа неактивности жена радног узраста од 46,7% за око петнаест процентних поена је виша од одговарајуће стопе за мушкарце. На врхунцу кризе, октобра 2011. године, приближила се стопи од 50,0%. Неактивност жена у Србији одражава неплаћени рад у породици, потом недовољну подршку за комбиновање породичних обавеза и рада, дискриминаторски однос послодаваца пре свега према младим женама које још увек немају децу, постојање јаза у зарадама⁶³, ранији законски одлазак у пензију, као и постојање минималне обавезне основице за доприносе за социјално осигурање, чиме се обесхрабрује формалан рад са непуним радним временом, који у другим земљама чешће користе жене са породичним обавезама. Жене са децом су неактивне због бриге о деци, а детерминанте неактивности у групи жена без деце су: низак ниво образовања, недостатак

60 <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/Serbia/rs-jobs-rezime.pdf>

61 Арандаренко, М., Жарковић-Ракић, Ј., Владисављевић, М. (2012). Од неактивности до запослености: Анализа утицаја јавних политика и фактора који утичу на неактивност – могућности за раст активности и запослености у Србији, Београд, ФРЕН.

62 Арандаренко, М., Жарковић-Ракић, Ј., Владисављевић, М. (2012). Од неактивности до запослености: Анализа утицаја јавних политика и фактора који утичу на неактивност – могућности за раст активности и запослености у Србији, Београд, ФРЕН, стр. 15.

63 Који за исти рад жена у односу на мушкарце износи 11% према: <http://www.fren.org.rs/sites/default/files/Gender%20pay%20gap%20in%20the%20Western%20balkan%20countries.pdf>

радног искуства и расположивост прихода у домаћинству⁶⁴. Жене које су неактивне на тржишту рада због породичних обавеза имају и врло неповољну образовну структуру.

Стопа неактивности особа са инвалидитетом износила је 69,0%, а стопе запослености и незапослености износиле су 26,9% и 13,3% респективно (у 2007. години)⁶⁵. Упркос напретку оствареном после доношења Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом из 2009. године, највећи број особа са инвалидитетом и даље је потпуно изван тржишта рада. Неактивност ових особа продукт је њихове обесхрабрености која је често узрокована предрасудама послодаваца и мањком жеље да се радно окружење прилагоди потребама особа са инвалидитетом. Такође, узроци ниске активности су и неповољна образовна структура, као и недостатак радног искуства ове групе становништва.

Стопа неактивности особа радног узраста са нижим образовањем износила је 58,8%, што је око три пута више у односу на високообразоване (17,7%)⁶⁶. Недостатак образовања отежава процес проналажења посла за припаднике ове групе, па услед обесхрабрености они чешће прелазе у неактивност. Обухват ових лица мерама активне политике запошљавања, као што су јавни радови, програми „друге шансе“ и сл., недовољан је да би их подстакао на трајнију активацију.

У другу групу проблема на страни понуде рада, као што је већ истакнуто, спадају **сегментирано тржиште рада и структурна незапосленост**. Република Србија је у протеклом периоду (2002 – 2012. године) имала веома висок еластичитет запослености, што указује на појаву већег опадања запослености него БДП-а. Оваква негативна кретања добрим делом могу се објаснити постојањем **сегментираног тржишта рада**. Наиме, један део запослених, најчешће у јавном сектору и појединим великим предузећима, има висок степен сигурности запослења, боље услове рада и више зараде, и тај део тржишта рада је реаговао на услове кризе онако како се очекивало – смањењем зарада и каснијим прилагођавањем нивоа запослености паду БДП-а. Други део тржишта рада, тзв. секундарно тржиште рада, које карактеришу углавном запослени са флексибилним уговорима о раду у приватном сектору, samozапослени и запослени у „сивој економији“ много се брже и у већем обиму прилагодило условима рецесије. Дакле, услед отежаног процеса отпуштања лица са сигурним запослењем тржиште рада се прилагођавало ефектима кризе непропорционално бржим отпуштањима оних лица која су радила „на маргинама“ или њиховим преласком у „сиву економију“.

Као основне разлике између јавног и приватног сектора, односно предности рада у јавном сектору, препознати су бољи услови за рад, поштовање законске регулативе од стране послодавца, већа права заснована на колективним уговорима, виши ниво зарада, дужина трајања рада и непостојање рада у сивој економији. Рад у сивој економији по правилу се повезује са ниским зарадама и ниском продуктивношћу, ниским нивоом заштите на раду, лошим радним условима без плаћеног социјалног осигурања. Могућност остајања без посла међу неформално запосленима већа је него међу формално запосленим радницима због непостојања формалних уговора о раду и тиме непостојања обавеза послодаваца према Закону о раду у случају отпуштања радника, што показују и подаци

64 Арандаренко, М., Жарковић-Ракић, Ј., Владисављевић, М. (2012). Од неактивности до запослености: Анализа утицаја јавних политика и фактора који утичу на неактивност – могућности за раст активности и запослености у Србији, Београд, ФРЕН, стр. 37.

65 Извор: Анкета о животном стандарду, 2007, Републички завод за статистику.

66 Извор: APC, IV квартал 2014. године.

из АРС (у периоду 2009 – 2011. године проценат неформално запослених у укупном броју запослених је опао за око 10 процентних поена, 21,4% и 11,8% респективно). Према Анкети (IV квартал 2014. године), распрострањеност неформалне запослености је висока и стопа износи 24,42% за становништво старије од 15 година. Осим директног негативног утицаја на лице запослено у сивој економији (продужавање и продубљавање сиромаштва и социјалне искључености), овакав облик рада има вишеструке негативне директне и индиректне последице на читаву економију. Прво, наноси директну штету јавним финансијама и често представља претњу безбедности људи и јавном здрављу. Друго, симптом је слабости институција и неповољног окружења за пословање, чиме се угрожава дугорочни раст. Узроци појаве рада у сивој економији са стране тражње су већ претходно наведени, док је на страни понуде рада продуктивност ниска код радника са нижим квалификацијама и који раде у радно интензивним секторима у којима су зараде мале, те за многе од њих зарада на ивици 'исплативости' није прихватљива у поређењу са алтернативама као што су социјална помоћ или активност у неформалној економији. Све ово указује на неопходност редуковања дуалности, односно уједначавања положаја запослених на тржишту рада. Такође, подаци из Анкете о радној снази показују „лошу“ промену структуре запослених радника према облику својине. Број запослених радника у приватном сектору од почетка кризе смањен за 3,5 процентних поена (са 56,3% у 2008. години на 52,8% у 2013. години), док је број запослених радника у државном сектору повећан за 4,4 процентна поена (са 41,4%⁶⁷ у 2008. години на 45,8% у 2013. години), што потврђује претходне наводе о разликама између јавног и приватног сектора. Треба напоменути и да нарочит ризик од рањивости (не само у периоду рецесије) на тржишту рада имају лица која су угрожена по више основа – нпр. необразоване жене у руралним подручјима (које су угрожене по родној, образовној и географској основи).

Сегментираност тржишта рада у Србији се огледа и у **регионалним разликама** основних показатеља тржишта рада које су најзначајније када је у питању стопа незапослености од 22,6% у региону јужне и источне Србије, до 17,6% у региону Београда (2014. године). Регионалне разлике се огледају и у структури запослених радника према радном статусу, односно највећи проценат запослених за плату је у региону Београда (82,3%), а најнижи у региону Шумадије и западне Србије (53,1%). Овакву дистрибуцију прати проценат помажућих чланова домаћинства (рањива запосленост) и ова лица улазе у број запослених у сивој економији који износи 17,6% у региону Шумадије и Западне Србије и само 1,4% у Београдском региону. Разлози за значајне регионалне разлике су пре свега мобилност капитала и радне снаге, висина зарада и претежна делатност у региону. У Србији постоји тенденција високе концентрације економске активности у Београду, док је мобилност радне снаге на читавој територији Србије релативно ниска. Такође, регион Београда је у повољнијем положају у односу на остале регионе због веће концентрације услужних делатности које су мање биле погођене кризом. И висина зарада по регионима се значајно разликује – у региону Београда просечна нето зарада у јуну 2014. године је била око 24,1% изнад просека Републике, док је у региону Шумадије и западне Србије ниво нето зараде био 15,9% испод просека Републике.

Незапосленост у Србији није настала као последица одлуке радника да мењају посао или да не раде – фрикциона незапосленост је углавном краткорочна нормална појава на тржишту рада. Поред проблема отварања малог број радних места у односу на понуду радне снаге, постоји проблем у областима у којима има потреба за радном снагом, односно

67 Подаци за 2008. годину обухватају запослене раднике у државном и друштвеном сектору.

не постоји одговарајућа понуда. Проблем **структурне незапослености** у Србији се види у подацима Анкете о дугорочној незапослености (стопа од 12,8% за становништво старије од 15 година) и о незапосленим лицима по нивоу образовања. Према подацима Анкете⁶⁸, незапосленост је најраспрострањенија међу лицима са средњим нивоом образовања будући да је око две трећине незапослених завршило средњу школу, односно 320.032 лица (64,4%). Број лица без образовања и са нижим нивоима образовања износи око 75.100 лица (око 15,0% од укупног броја незапослених). Ови подаци потврђују да је налажење посла отежано за лица са неадекватним занимањима, тј. потврђују недовољну усмереност основног и средњег образовања на развој кључних компетенција и практичних стручних вештина, те тако образовни систем не омогућава стицање практичних вештина које су релевантне на тржишту рада. Проблем се препознаје и у занимањима која су дефицитарна код послодаваца, а за која не постоји образовни профил или не постоји интересовање од стране ученика да се школују за одређено занимање чак и када им је посао гарантован (најчешће занатска занимања или уско стручна занимања).

Када се анализирају подаци Анкете о радној снази (АРС) о старосној структури, може се закључити да су млади (15-24) једина већа демографска група која практично није учествовала у опоравку тржишта рада у протекле две године. Традиционално **висока незапосленост младих** (41,9% за групу 15–24 године у IV кварталу 2014. године) је погоршана избијањем економске кризе. Ако погледамо податке Националне службе за запошљавање⁶⁹ видећемо и да је на евиденцији велики број младих без квалификација (19,16% групе 15–29 година), а више од половине незапослених младих (58,68% групе 15–29 година) има ниво образовања средње школе. То значи да млади немају знања и вештине које су потребне послодавцима, тј. да исходи система образовања нису у складу са потребама тржишта рада. Од 196.260 незапослених младих (између 15 и 29 година) на евиденцији Националне службе за запошљавање, 37.598 их је без квалификација или неквалификовано (19,16%), а 115.171 (58,68%) има ниво образовања средње школе. Посебан проблем представља дугорочни карактер незапослености младих, јер 54,03% младих са евиденције посао тражи дуже од једне године. Због тога долази до застаревања знања, па се и вероватноћа налажења посла смањује пропорционално дужини периода незапослености, што може довести и до трајног искључења са тржишта рада. У Србији се и велики број младих одлучује за наставак школовања, јер лоша економска ситуација отежава долазак до првог запослења. Међутим, оно што посебно забрињава је проценат младих који немају запослење, а истовремено су изван образовања или обуке (тзв. стопа NEET⁷⁰), који је у IV кварталу 2014. износио 19,7% за старосну групу 15-24. Код ове категорије основни узрок неактивности је или обесхрабреност или незаинтересованост за рад уколико постоји неки извор примања, односно зависи од висине прихода у домаћинству. Обесхрабреност је последица мале вероватноће да ће наћи посао због високе стопе незапослености младих. Осим тога, велики број неактивних младих је без радног искуства и стечених практичних знања, а западањем у дугорочну незапосленост њихове шансе за активацијом и запошљавањем постају све мање. Систем социјалне помоћи такође не подржава активацију, а постоји и недостатак флексибилних послова које би могли да ускладе са образовањем, што је додатно наглашено постојањем минималне обавезне основице за доприносе за социјално осигурање. Додатни проблем је велики број

68 Анкета о радној снази за IV квартал 2014. године.

69 Not in education, employment or training.

70 Not in education, employment or training.

младих (15-24) у неформалној запослености (према Анкети о радној снази, у IV кварталу 2014. године 41,9% од укупног броја запослених младих је неформално запослено).

Од категорија теже запошљивих лица, **Роми су једина етничка група која је готово у потпуности искључена из формалног тржишта рада**⁷¹. Питање њиховог укључивања на формално тржиште рада неодвојиво је повезано са њиховом еманципацијом у смислу образовања, стамбених услова и учешћа у јавним пословима, те захтева стрпљив и систематски рад и значајне ресурсе. Према резултатима Пописа становништва из 2011. године, број лица која су се изјаснила као Роми износи 147.604, што представља 2,05% удела у укупном броју становника Републике Србије. На евиденцији Националне службе за запошљавање налази се 21.791 лице ромске националности⁷² (10.053 жене). Велики проблем представља чињеница да је највећи број њих без образовања или само са завршеном основном школом⁷³, а свега 88 лица имају више и високо образовање. За ромску популацију такође је карактеристичан висок проценат раног напуштања школовања (само 64% деце из ромских насеља заврши основну школу на време, а само 22% похађа средњу школу⁷⁴) и недостатак потребних вештина, знања и радног искуства, као и претежан рад у неформалној економији. Осим тога, у великој мери су зависни од давања из система социјалне заштите⁷⁵.

Осим описаних изазова, постоји и потреба за јачањем улоге политике запошљавања. Одсуство свеобухватне стратегије привредног развоја и повезаност институција на заједничком послу спровођења политике запошљавања доприносе недовољном значају политике запошљавања, као и недовољна буџетска средства која се издвајају за мере активне политике запошљавања. Осим тога постоји и потреба за реорганизацијом Националне службе за запошљавање, као и неопходност унапређења система за планирање политике запошљавања заснованог на подацима.

Дугорочни оквир и циљеви политике запошљавања у Србији су постављени на почетку ове деценије усвајањем Националне стратегије запошљавања за период од 2011. до 2020. године. Међутим, питањем запослености се баве и друге стратегије, али оне нису међусобно повезане, а нарочито нису елаборирани њихови исходи у смислу утицаја на запосленост и веза са Националном стратегијом запошљавања. Одлучујући услов за ефективност политике запошљавања у Србији, и више него у другим земљама, јесте да политика запошљавања постане саставни део једног интегрисаног приступа за решавање различитих фактора на страни понуде и тражње који утичу на ситуацију на тржишту рада, а у циљу међусобног повезивања свих приступа који се примењују. Међутим, политика запошљавања, онако како се тренутно планира и спроводи у Србији, уског је домета и у великој мери је изолована од владиних ширих економских и фискалних мера – у пракси, она је ограничена на усавршавање одређених правила која се тичу запошљавања и отпуштања, посредовање у запошљавању и саветодавне услуге које пружа Национална служба за запошљавање, као и на одређени број програма и мера активне политике запошљавања малог обима за одређене категорије становништва. Координација

71 Serbia 2012 Progress Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf

72 Извор: НСЗ, 31. 12. 2014. године.

73 21.255 лица.

74 Републички завод за статистику и UNICEF. (2014). *Истраживање вишеструких показатеља положаја жене и деце у Србији и Истраживање вишеструких показатеља положаја жене и деце у ромским насељима у Србији*, Коначни резултати. Београд, Србија: Републички завод за статистику и UNICEF.

75 Према Синтетизованом извештају о раду центара за социјални рад у Србији за 2012. годину, око 59.000 лица ромске националности су корисници центара за социјални рад, док око 48.000 њих прима неку врсту новчане социјалне помоћи (око 65% од укупног броја корисника и преко 30% укупне ромске популације).

стратегије и политике запошљавања са одговарајућим обухватним економским стратегијама и политикама на националном нивоу остаје велики изазов. Укључивање локалних заједница у реализацију политике запошљавања преко локалних акционих планова запошљавања и локалних буџетских фондова за подстицај запошљавању још је у почетној фази и потребна је континуирана подршка овом процесу.

Националном стратегијом запошљавања предлаже се нови правац у политици запошљавања који иде у корист мера активне политике запошљавања тако што се планира повећано издвајање средстава за њихово финансирање са 0,1% БДП-а 2010. године на 0,4% 2013. и 0,5% 2020. године. Међутим, у пракси ове пројекције нису нашле своје место у националном буџету и средства су остала на истом нивоу од 0,1% БДП-а или су смањена. Последица систематских неслагања између планираних средстава и коначних апропријација је то да неке мере, предвиђене у АПЗ-у, нису спровођене од 2012. године.

Табела 4. Издвајања за мере активне политике запошљавања⁷⁶

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Износ у РСД	3.500.000.000	3.700.000.000	5.550.000.000*	3.400.000.000	1.180.000.000	600.000.000
Проценат од БДП-а	0,12%	0,12%	0,16%	0,09%	0,03%	0,015%

*У 2011. години износ од 3.900.000.000 РСД за мере АПЗ је увећан и додатним средствима у износу од 1.650.000.000 РСД из уштеда од доприноса за осигурање за случај незапослености.

Треба имати у виду да, уз оваква тренутна издвајања за мере АПЗ, ефекат ових мера може бити само ограничен с обзиром на број незапослених пријављених на евиденцији НСЗ.

У Републици Србији, као и у транзиционим привредама уопште, ефективност мера политике запошљавања у великој мери зависи од ширег контекста тржишта рада и макроекономског контекста у ком се спроводе (O'Leary et al., 2001). Ова чињеница иде у прилог постепеном приступу развоју политике на основу континуиране евалуације и адаптације мера. Дакле, од суштинског је значаја да се поправе услови у којима се подаци прикупљају и користе за планирање активности и распоређивање јавних средстава. У области *ex post* мониторинга и евалуације ефеката мера Активне политике запошљавања (АПЗ) у периоду између 2009. и 2012. године објављено је чак осам евалуација, којима су обухваћене најзначајније мере АПЗ, изузев услуга посредовања и саветовања у НСЗ⁷⁷. Међутим, све ове евалуације до сада су рађене уз подршку пројеката техничке помоћи, а такође и даље остаје неиспуњена потреба за спровођењем *ex ante* евалуација планираних мера. Што се тиче предвиђања кретања на тржишту рада, уз подршку истих пројеката до сада је објављено неколико годишњих извештаја о резултатима анкете послодаваца о потребним занимањима. Међутим, ове анкете утврђују само потребе послодаваца у текућој години уз пројекције за наредну годину. Прогнозе тражње за радном снагом у дужем периоду тешко је спровести у ситуацији велике неизвесности и ризика везаних

⁷⁶ Проценат учешћа издвајања за мере активне политике запошљавања у бруто домаћем производу (БДП) израчунат је на основу ревидираних података Републичког завода за статистику о висини БДП-а у складу са новом методологијом националних рачуна – ESA 2010. Саопштење *Годишњи бруто домаћи производ у Републици Србији, 1995–2013 – Према ESA 2010 (HP-P)*, Републички завод за статистику.

⁷⁷ Конкретно: Програми *Обука на радном месту и Прва шанса* (МОР, 2010.), оцена ефеката програма *Отпремнином до посла* (Нојковић, Вујић, Арандаренко, 2010), процесна евалуација програма јавних радова (Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2010), оцена ефеката клубова за тражење посла, обука за тржиште рада и субвенције за ново запошљавање (EUNES, 2011), праћење учинка мера АПЗ за теже запошљиве младе (пројекат Запошљавање младих и миграције, 2012), оцена ефеката програма *Запошљавање младих и миграције* (Арандаренко, 2012), оцена ефеката мера АПЗ (EUNES, 2012) и евалуација исплативости програма *Прва шанса* и субвенција за ново запошљавање (НСЗ, 2012).

за глобалну и регионалне кризе, као и ризика везаних за домаће факторе, укључујући економске и политичке⁷⁸.

2.2. Људски капитал и вештине

2.2.1. Увод

Стање у погледу људског капитала и вештина у Србији не одговара друштвеним и економским потребама. Недостатак квалификација и кључних компетенција ограничава запошљивост на послове који нису захтевни у погледу вештина (low skills jobs) и који су ниско профитабилни.

Стратегија и политика развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године препознају важност успостављања система образовања чији исходи одговарају потребама привреде, односно потребу за успостављањем чврсте везе између послодаваца, институција задужених за образовање, научних институција у одговарајућим областима и тржишта рада. Овакве везе су неопходне како би образовање пратило захтеве послодаваца за релевантним стручним компетенцијама у складу са степеном технолошког развоја индустрије. У овој стратегији се као пет кључних извозних сектора до 2020. године дефинишу: прехранбена индустрија, индустрија саобраћајних средстава, индустрија информационе и комуникационе технологије (ИКТ), металски комплекс и фармацеутска индустрија.

У циљу ублажавања овог проблема Национална служба за запошљавање спроводи анкете послодаваца једном годишње како би прикупила информације о потребама послодаваца за занимањима, квалификацијама, знањима и вештинама радне снаге коју намеравају да запосле. На основу резултата анкете креирају се мере превасходно образовног карактера у циљу смањивања јаза квалификација. У 2013. години мањи број предузећа је указао на проблеме приликом запошљавања нових радника у смислу проналажења лица адекватних квалификација. Према макросекторима делатности, три четвртине предузећа која су исказала проблеме сконцентрисана су у три макросектора: прерађивачка индустрија, са 40,5% од укупног броја предузећа са исказаним проблемима, трговина са 16,9% и саобраћај са 16,2%. У односу на регионалну структуру, највише проблема при запошљавању радника исказано је у региону Београда, док је, у односу на величину привредних друштава, највише проблема при запошљавању нових радника било код малих предузећа. На основу резултата истраживања, посматрано кроз пет занимања која имају највеће стопе нето запошљавања (без обзира на групу занимања), та занимања у 2014. години су шивачи текстила, трговци у малопродаји, курири, достављачи и багажисти, инжењери електротехнике, као и заваривачи и резачи пламеном. У 2015. години се очекује да ће највећу нето стопу запошљавања имати: трговци у малопродаји, шивачи текстила, једноставна занимања, радници за обезбеђење имовине и лица, као и трговачка и сродна занимања.

Подела надлежности између централних, покрајинских и локалних власти је различита у зависности од нивоа образовања, нема адекватне координације и синергије у раду: на нивоу предшколског образовања локалне власти имају значајно веће надлежности, док је

⁷⁸ Arandarenko, M., Bartlett, W. (2012). Labour Market and Skills in the Western Balkans, FREN, Beograd, str.38.

централни ниво недовољно укључен; на нивоу основног и средњег образовања централне власти имају значајно веће надлежности, док је укљученост локалних власти недовољна, а аутономија школа занемарљива; на нивоу високог образовања постоји висок степен аутономије универзитета, али је ова аутономија неадекватно регулисана. И националне и локалне власти нису довољно укључене у подстицање образовања одраслих, односно доживотног образовања. Са радом су престале бројне раније институције образовања одраслих (раднички и народни универзитети), а још нису развијене нове.

На нивоима образовања пре терцијалног образовања доминирају јавне установе, док се на нивоу терцијалног образовања развила широка мрежа приватних пружалаца услуга. Управљање образовним системом је углавном административно, а систем за осигурање квалитета је некомплетан и недовољно функционалан. Расходи за образовање на годишњем нивоу у Републици Србији се прате редовно само на нивоу јавних расхода, а укупна процењена буџетска издвајања за образовање у Србији за 2013. годину су око 3,6% БДП-а⁷⁹. Користећи методологију ЕУ, процењени расходи за образовање на нивоу Републике Србије у 2012 години износили су око 5,27% БДП-а⁸⁰, што је слично просеку издвајања на нивоу ЕУ-27, које је исте године износило 5,26% БДП-а (у ове расходе укључени су јавни и приватни расходи за образовање).

Образовни систем се углавном своди на формално образовање⁸¹, док су неформално образовање, информално образовање, као и целоживотно учење, иако су покренуте значајне иницијативе од стране Министарства омладине и спорта, још увек недовољно препознати и не користе се као инструмент за развој људског капитала и вештина. Министарство просвете, науке и технолошког развоја је у сарадњи са Заводом за унапређивање образовања и васпитања и осталим социјалним партнерима покренуло израду концепције признавања претходног учења која ће бити представљена широј јавности у наредном периоду. Тек је започела изградња целовитог система професионалне оријентације, каријерног саветовања и вођења (систем је за сада постављен у основним школама и у оквиру функција Националне службе запошљавања).

Образовање на свим нивоима је и даље углавном усмерено ка преношењу академских знања, али се може констатовати да немали број младих који завршавају образовање имају недовољно развијене кључне компетенције од којих зависи њихова активна партиципација у друштву и на тржишту рада, али и у континуираним активностима учења и усавршавања током читавог живота. Поред тога, и образовни систем суочен је са негативним демографским трендом, што утиче да се број ученика континуирано смањује (по стопи од око 2% годишње). Супротно опадајућем броју ученика, број наставника који су запослени се повећава, чиме образовни систем постаје мање ефикасан. Ово смањење броја ученика по наставнику може бити искоришћено као прилика за унапређење релевантности и квалитета образовања како би млади развили кључне компетенције. Са друге стране капацитети школа би уз адекватно стручно усавршавање наставника за рад са одраслима, могли бити искоришћени за развој целоживотног учења.

79 Министарство финансија Републике Србије (МФ), расходи према функционалној класификацији, процена за 2013. годину.

80 Влада Републике Србије, Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, 2014.

81 Формално образовање се састоји од предшколског васпитања и образовања (ISCED 0) које није обавезно (осим предшколског припремног програма у години пре поласка у основно образовање), обавезног основног образовања (ISCED 1 и 2), различитих програма средњег образовања (ISCED 3) и високог образовања (ISCED 5, 6 и 7, EQF 6, 7 и 8), при чему образовање након средњег које не спада у високо образовање (ISCED 4) није довољно развијено.

Образовни систем није довољно инклузиван – капацитети образовног система да одговори на образовне потребе различитих осетљивих друштвених група недовољно су развијени, као и афирмативне мере⁸² за упис ученика из породица нижег социоекономског статуса. Упис у средње школе и на више нивое образовања врши се скоро искључиво на основну претходно оствареног резултата и успеха на матури, тј. пријемном испиту, што је уједно и основни критеријум приликом доделе финансијске подршке ученицима и студентима (кредити и стипендије).

Реформске иницијативе у формалном доуниверзитетском образовању које су покретане од 2000. године биле су краткотрајне, стратешки неусклађене и парцијалне, а често су остајале и недовршене. Парцијалне и недовршене промене утицале су на то да је систем формалног доуниверзитетског образовања унутар себе недовољно кохерентан.

На нивоу високог образовања Болоњски процес улази у осму годину имплементације, али је њено спровођење оцењено као слабо на министарској конференцији у Букурешту 2012. године⁸³. Спровођење Болоњске декларације оцењује се као *слабо* и од стране других актера као што су студенти, професори и тржиште рада⁸⁴.

У претходном сазиву Влада Републике Србије је усвојила Стратегију развоја образовања у Републици Србији до 2020. године (СРОС 2020) која треба да обезбеди кохерентан оквир за будуће реформске иницијативе на свим нивоима образовања којим ће формалан систем образовања постати флексибилан, а тиме и отворенији за одрасле. Влада је усвојила акционе планове за спровођење стратегије 31. јануара 2015. године, чиме су створени предуслови за систематичније и усклађеније реформске иницијативе. Чињеница да су за усвајање акционих планова било потребно 3 године указује на потребу да се унапреде капацитети за имплементацију стратегије.

2.2.2. Најважнији изазови у области људског капитала и вештина

Прва група изазова обухвата **низак ниво образовања популације старије од 15 година и постојање значајних регионалних и социјалних разлика у погледу нивоа образовања:**

Низак ниво образовања популације старије од 15 година. Према резултатима пописа 2011. године (РЗС, 2013) у популацији особа старијих од 15 година око 35% особа нема завршено осмогодишње основно образовање или има завршено само осмогодишње основно образовање. Недостатак квалификације код ове популације често је праћен сиромаштвом, неактивношћу и/или дуготрајним статусом незапослености, нижим здравственим статусом и дуготрајном зависношћу од различитих врста социјалне подршке. С друге стране, око 25% особа узраста 30-34 године има високо образовање (ISCED 5 ниво и више), што представља напредак у односу на претходне године. Посебно питање је релевантност високог образовања.

Постојање значајних регионалних и социјалних разлика у погледу нивоа образовања. Према резултатима Пописа 2011. године, у урбаним срединама има око 23% особа са

⁸² Афирмативне мере постоје за ученике и студенте ромске националне мањине и особе са инвалидитетом (ОСИ).

⁸³ На министарској конференцији у Букурешту 2012. године спровођење Болоњског процеса у Србији је оцењено оценом 3,11 на скали од 1 до 5.

⁸⁴ Истраживање које је спроведено у оквиру TEMPUS Careers пројекта, <http://www.careers.ac.rs/documents-download/finish/80-univerzitet-u-beogradu/195-careers-istrazivanje-info-za-javnost.html>.

вишим или високим образовањем и око 23% оних који имају основно образовање или ниже од тога, док у ванградским срединама има свега 6% особа са високим образовањем и око 51% оних који имају основно образовање или ниже од тога. Поређење различитих округа у Србији додатно осветљава велике регионалне разлике у погледу степена образовања становништва и те разлике кореспондирају разликама у степену економске развијености региона.

Међу мушкарцима и женама постоји сличан проценат особа које имају више и високо образовање (око 16%), али је у популацији жена нешто већи број особа које имају основно образовање или ниже (39% наспрам 29%).

Поређење образовног нивоа различитих етничких заједница указује такође на велике разлике – нпр. у оквиру ромске заједнице 87% популације има основно или ниже образовање, а мање од 1% има више и високо образовање.⁸⁵

Према резултатима пописа из 2011. године, евидентно је да је образовна структура особа са инвалидитетом неповољна: 52,7% особа са инвалидитетом узраста изнад 15 година има завршено основно образовање или непотпуну основну школу, док свега 6,5% има завршено више или високо образовање. Ове разлике се продубљују уколико посматрамо и податке на регионалном нивоу.⁸⁶

Друга група изазова обухвата **низак квалитет и релевантност свих нивоа образовања** и резултира недовољно развијеним кључним компетенцијама код младих, а слаба развијеност система целоживотног учења отежава унапређивање вештина након завршетка формалног образовања.

Не постоје поуздани подаци о квалитету предшколског образовања, али постоје индиције да предшколско образовање пре свега врши социјалне, а не образовне функције. У складу са вишедеценијском праксом доминантна функција предшколског васпитања и образовања се своди на социјалну функцију (обезбеђивање бриге о деци за запослене родитеље), док образовна функција и значај који предшколско образовање има за развој људског капитала и социјалну укљученост нису довољно искоришћени. Квалитет постојећих програма предшколског васпитања и образовања је неуједначен и недовољан за пружање подршке у раном развоју и учењу деце, посебно деце из осетљивих друштвених група⁸⁷. Предшколске установе нису довољно инклузивне и нису довољно осетљиве за потребе породица нити за њихово активно укључивање у рад установе⁸⁸.

Квалитет и релевантност основног и средњег образовања су на нижем нивоу него у већини земаља ЕУ. Ученици који завршавају основно и средње образовање у Србији имају значајно нижи степен развијености кључних компетенција него њихови вршњаци из земаља ЕУ. PISA 2012 студија показује да петанестогодишњаци који су образовани у Србији имају значајно нижи ниво читалачке, математичке и научне компетенције него њихови вршњаци из OECD и земаља ЕУ (разлика одговара ефекту од 1,5 година школовања). Такође, PISA подаци показују да једна година школовања у Србији има мањи

85 РЗС, Попис 2011.

86 РЗС, Попис 2011.

87 СРОС 2020.

88 СРОС 2020.

ефекат на развој ових компетенција него у земљама OECD⁸⁹. Поред тога, између 30% и 40% ученика у Србији спада у категорију „функционално неписмених“ ученика, што је дупло више од просека ЕУ⁹⁰, а ако се узму у обзир они који су напустили образовање пре ISCED 3 нивоа онда би тај проценат био и виши⁹¹. Стопа функционално неписмених ученика је далеко већа у групи ученика који спадају у најсиромашније и креће се између 60% и 75%⁹². Имајући у виду постојеће студије може се предвидети да ће млади који нису достигли ниво функционалне писмености имати значајне тешкоће у будућности у погледу даљег образовања и запошљивости.

Поред ниског квалитета, средње образовање није прилагођено потребама привреде и тржишта рада, што умањује његову друштвену релевантност. Средње образовање (осим у случају одређеног броја огледних програма односно програма (56) који су преведени из огледа у систем у средњем стручном образовању – око 25% образовних профила у које се уписују ученици) углавном су усмерени на стицање академских и стручних знања, а недовољно на развој кључних компетенција и практичних професионалних вештина.⁹³ Образовни систем не омогућава младима да стекну практичне вештине које су релевантне на тржишту рада⁹⁴. Последица је веома висока незапосленост младих (око 50%) и повећање трошкова послодаваца приликом запошљавања младих.

Недовољан квалитет високог образовања. У области високог образовања постоји висока диверзификација студијских програма, што је позитивна последица либерализације високог образовања. Међутим, либерализација високог образовања није у довољној мери праћена изградњом система за осигурање квалитета. Постојећи систем акредитације студијских програма је углавном фокусиран на обезбеђивање неопходних ресурса за спровођење студијског програма и не успева да осигура висок квалитет програма.

Нема развијеног јединственог Националног оквира квалификација (НОК) и нема координације између различитих система и нивоа образовања. НОК за нивое 6 до 8 је усвојен, НОК за нивое од 1 до 5 је припремљен, и примењује се. Процес за нострификацију диплома стечених ван Србије административно је компликован, скуп и заснован на садржају студијских програма, а не на оквиру квалификација и исходима студијских програма. Од 1. октобра започео је рад ENIC/NARIC центар за признавање диплома стечених у иностранству у сврху запошљавања.

Мобилност студената је препозната кроз законску регулативу, али је мобилност студената у пракси отежана непостојањем делотворних механизма за њено спровођење. Не постоје поуздане информације о компетенцијама свршених студената. Ипак, постоји широка сагласност да су исходи постојећих студијских програма у великој мери неусаглашени са

89 Павловић Бабић, Д. и Бауцал, А. (2013). *PISA 2012 први резултати: Инспириши ме, подржи ме*. Београд: Институт за психологију.

90 Ibid. – у домену читалачке писмености око 33% младих петнаестогодишњака спада у категорију функционално неписмених, у домену математичке писмености то је случај са 39% младих, а у домену научне писмености око 35% младих спада у категорију функционално неписмене.

91 Пошто PISA студија испитује само оне ученике старости 15 година који се у тренутку тестирања налазе у систему образовања. То значи да PISA не нуди информацију о компетенцијама оних ученика који су напустили образовање пре 15. године. Ако се претпостави да би ти ученици (којих по неким проценама има и до 15%) највероватније спадали у категорију „функционално неписмених“ ученика, онда би проценат функционално неписмених био виши него што се процењује на основу PISA резултата и могао би да се креће између 40% и 50%.

92 Бауцал, А. & Павловић Бабић Д. (2009). *Квалитет и праведност образовања у Србији: образовне шансе сиромашних*. Београд: Влада Републике Србије и Институт за психологију.

93 СРОС 2020.

94 Национални акциони план запошљавања за 2014. годину и Нацрт стратегије развоја предузетништва и конкурентности за период 2014-2020.

потребама друштва⁹⁵. Са таквом оценом слажу се и послодавци – перцепција послодаваца је да студенти који заврше студијске програме који су настали као део Болоњског процеса не поседују кључне компетенције које послодавци очекују⁹⁶. Додатно, ефикасност студирања је релативно ниска, пошто је просечна дужина студирања 6-7 година за четворогодишње студијске програме⁹⁷.

Ниска доступност квалитетних програма за целоживотно учење и ниска партиципација у целоживотном учењу. У 2011. години свега 16,5% одраслих старости 25-64 године је учествовало у програмима образовања, што је значајно ниже од просека земаља ЕУ у којима око 41% одраслих учествује у образовању.⁹⁸ Главни узроци ниске партиципације одраслих у образовању су: (а) кашњење у имплементацији Закона о образовању одраслих из административних разлога; (б) недовољно развијена понуда квалитетних програма целоживотног учења, (в) неразвијен систем каријерног саветовања и вођења одраслих који би их усмеравао на програме целоживотног учења, (г) непостојање националног оквира квалификација и система за осигурање квалитета програма целоживотног учења, (д) недовољно развијена свест о важности целоживотног учења међу одраслима и недовољно развијена компетенција за целоживотно учење код одраслих.

Најразвијенији део система за целоживотно учење односи се на компензаторно образовање особа које су старије од 15 година, а нису стекле основно образовање (ISCED 2), нити поседују квалификације за обављање неких послова. У пракси постоји широка понуда различитих облика неформалног образовања (нпр. учење страних језика, стицање основних компјутерских вештина и друге кључне компетенције), које се углавном финансира од стране послодаваца или из приватних извора⁹⁹.

Не постоје подаци о квалитету кључних компетенција код одрасле популације (Србија не учествује у OECD PIAAC студији која прати у којој мери су кључне компетенције развијене код одраслих, на који начин се користе и колико су применљиве у савременим условима рада). Информације о програмима неформалног образовања одраслих и провајдерима нису у потпуности транспарентне, не прате се систематски, не постоје критеријуми квалитета за процену њиховог рада. Због оваквог стања припадници популације са нижим образовањем, који углавном имају лоша искуства са формалним образовањем, не успевају да се адекватно врате образовању и целоживотном учењу. Систем неформалног образовања није довољно регулисан нити је интегрисан у систем образовања.

Трећа група изазова обухвата **низак обухват квалитетним образовањем, посебно за децу из осетљивих друштвених група**. Обухват обавезним основним образовањем (ISCED 1 и 2) релативно је висок. Постоје три кључна изазова која су повезана са ниским нивоом обухвата квалитетним образовањем и сва три изазова нарочито погађају децу из осетљивих друштвених група (деца из сиромашних породица, деца из ромских заједница, деца са инвалидитетом и деца која живе у удаљеним руралним подручјима).

⁹⁵ СРОС 2020.

⁹⁶ Истраживање које је спроведено у оквиру TEMPUS Careers пројекта <http://www.careers.ac.rs/documents-download/finish/80-univerzitet-u-beogradu/195-careers-istrazivanje-info-za-javnost.html>.

⁹⁷ СРОС 2020.

⁹⁸ РЗС (2011). Анкета о образовању одраслих. Податак у учешћу одраслих у ЕУ земљама у програмима образовања је наведен на основу Међународног прегледа података који је направљен на основу резултата Анкете о образовању одраслих која је, по јединственој методологији Евростата, спроведена 2011. године у земљама чланицама ЕУ, Норвешкој, Швајцарској и Србији.

⁹⁹ РЗС (2011). Анкета о образовању одраслих.

Низак обухват деце предшколским васпитањем и образовањем. Предшколско образовање има важан и дугорочан утицај на даље образовање и у смислу нивоа образовања који ће се достићи и у погледу компетенција (вештина) које ће особа развити. У Србији је 58,1% деце старости 4 године до поласка у обавезно образовање укључено у предшколско васпитање и образовање¹⁰⁰, док је око 93% деце старости од 5 и по до 6 и по година укључено у обавезни предшколски припремни програм¹⁰¹. У погледу обухвата деце старости 4 године не постоје значајне разлике између дечака и девојчица, али зато постоје значајне регионалне и социјалне разлике – у неким општинама обухват је мањи од 10%, док постоје и општине у којима је обухват значајно виши од републичког просека. Главни разлог за ове регионалне разлике лежи у недовољно развијеним капацитетима и њиховој неравномерној регионалној распоређености, што је последица чињенице да се предшколско васпитање и образовање финансира из буџета локалних самоуправа (осим обавезног деветомесечног предшколског програма у трајању од четири сата). Учешће деце из породица са вишим социоекономским статусом у предшколском васпитању и образовању значајно је више – 75% наспрам 25%¹⁰². Учешће деце из осетљивих група је значајно ниже него у општој популацији. У 2010. години само око 8% деце из ромске заједнице је било укључено у систем предшколског васпитања и образовања¹⁰³.

Висока стопа осипања деце из система образовања и стопа раног напуштања школовања и система обука. Проценат особа које су рано прекинуле образовање, тј. особе узраста од 18 до 24 година које су завршиле основно образовање (ISCED 1 или ISCED 2) или кратке (у трајању до 2 године) програме средњег образовања (ISCED 3с) и које нису укључене у образовање и систем обуке (NEET), је око 8,1%.¹⁰⁴

Постоје значајне регионалне разлике у погледу раног одустајања од образовања и оне у значајној мери кореспондирају са степеном развијености општина¹⁰⁵. Рано одустајање је такође значајно веће за децу из осетљивих група (ученици из ромске заједнице, деца из породица које живе у сиромаштву, деца са тешкоћама у развоју, итд.) – нпр. у популацији деце и младих из ромске заједнице стопа одустајања достиже чак 80%¹⁰⁶. Према резултатима UNICEF студије из 2014. године главни разлози за одустајање од образовања су: неповољан социоекономски положај породица, низак квалитет наставе, недовољно прилагођавање образовања образовним потребама ученика (посебно онима који припадају маргинализованим групама) и непостојање механизма подршке за ученике који имају тешкоће у учењу.¹⁰⁷

Доступност високог образовања је значајно мања за децу из осетљивих група. Велики број средњошколаца (око 65%) наставља школовање након завршетка средњег образовања и у том погледу општи обухват високим образовањем је релативно висок¹⁰⁸. Међутим, постоји значајно осипање студената током студија тако да свега половина студената заврши студије у редовном року (након броја година колико је предвиђено трајање студијског програма). Ипак, доступност високог образовања је значајно мања за неке

100 РЗС, подаци за школску 2012/13 годину.

101 РЗС, подаци за школску 2012/13 годину.

102 UNICEF, MICS 2010.

103 UNICEF, MICS 2010.

104 РЗС, Анкета о радној снази (АРС), 2013.

105 РЗС, DevInfo база.

106 UNICEF MICS 2010 подаци и UNICEF (2014). Анализа фактора који утичу на осипање ђака из основних и средњих школа.

107 UNICEF (2014). Анализа фактора који утичу на осипање ђака из основних и средњих школа.

108 СРОС 2020.

категорије младих – подаци истраживања које је спроведено у оквиру TEMPUS пројекта EQUI-ED¹⁰⁹ показују да су следеће групе младих мање укључене у високо образовање: млади из сиромашних породица, млади чији родитељи имају нижи степен образовања, млади који су школовани на мањинским језицима и млади са инвалидитетом¹¹⁰. Програми високог образовања нису у потпуности доступни запосленима који желе да се усавршавају паралелно са радом, а самим тим и буду припремљени за промене на тржишту рада. Рад студентских служби, предиспитне обавезе и начин полагања испита нису прилагођени обавезама популације запослених.

Четврта група изазова обухвата недовољну финансијску ефикасност система образовања на свим нивоима.

У последњих десет година приметан је **опадајући тренд у погледу броја ученика, док број наставника чак и расте** у систему основног и средњег образовања¹¹¹. Мрежа основних и средњих школа није значајније реорганизована. Због неприлагођене мреже средњих школа одређен број школа (у регионалним центрима) има велики број ученика, услед чега школе раде у две смене док величина одељења зависи од подручја рада (највише је ученика у појединим „популарним“ профилима што најчешће не кореспондира са потребом послодаваца за таквом радном снагом), док постоји велики број малих школа (углавном у руралним срединама) које похађа веома мали број ученика. Изостала је примена Уредбе Владе о мрежи основних школа¹¹², која је усвојена 2010. године.

Образовање се и даље финансира према броју одељења и наставника. Закон о основама система образовања и васпитања предвиђа да се од 2015. године примени финансирање по ученику (уз корективне факторе за децу из осетљивих група). Процес пилотирања финансирања образовања према броју ученика прекинут је 2012. године и нису усвојена подзаконска акта која би омогућила увођење новог модела финансирања у школској 2014/15. години.

Финансирање високог образовања је различито регулисано за државне и приватне факултете – државни факултети се финансирају из буџетских средстава, сопствених прихода и од стране студената, док се приватни факултети финансирају скоро искључиво од стране студената. Тренутно не постоје анализе постојећег модела финансирања високог образовања, те је тешко дати оцену његове ефикасности и праведности.

109 Једнак приступ за све: оснаживање социјалне димензије у циљу јачања европског простора високог образовања (engl. Equal Access for All: Strengthening the Social Dimension for a Stronger European Higher Education Area)

110 <http://www.equied.ni.ac.rs/en/dokumenti/finish/4-publikacije/178-the-baseline-study-eng.html>.

111 РЗС, Статистички годишњак, 2013.

112 Влада Републике Србије. (2010). Уредба о критеријумима за доношење акта о мрежи предшколских установа и акта о мрежи основних школа, Службени гласник РС 80/2010.

2.3. Социјално укључивање и социјална заштита

2.3.1. Изазови у области социјалне и дечије заштите

Животни стандард у Србији је на ниском нивоу, а сиромаштво је распрострањено. Стопа апсолутног сиромаштва према потрошњи показује да последњих година између 6% и 9% укупне популације не може да задовољи ни основне потребе¹¹³. Стопа ризика сиромаштва 2012. године од 24,6% и стопа изразите материјалне депривације од 27% показују да је угроженост и значајно већа судећи према ниском дохотку и великом броју ставки које појединци у Србији не могу да приуште. Према овим индикаторима, а посебно према ризику сиромаштва, угроженост у Србији је већа него у земљама ЕУ.

И у Србији, као и у многим другим земљама стопе сиромаштва деце су значајно више, а истраживања, посебно она из ранијих година, упозоравају на изразиту угроженост појединих група као што су Роми, поготово у неформалним насељима, интерно расељена лица, особе са високим степеном инвалидитета, стара лица без пензије, лица без образовања или са ниским нивоом образовања, становништво изван градских средина.¹¹⁴

Многа сиромашна домаћинства су изложена вишеструким факторима депривације, што захтева сложене интервенције превентивног типа, али и мере активне инклузије, које комбинују новчане накнаде, запошљавање/активацију корисника и квалитетне услуге интегралне социјалне заштите.

У условима транзиције савремених породичних модела, изразитог старења становништва и депопулације постоје и бројне друге потребе које нису нужно или нису примарно обележене само сиромаштвом, а које захтевају одређени одговор заједнице. Међу њима су потребе у вези са усклађивањем рада и родитељства, дуготрајном негом, али и неопходност заштите посебно осетљивих група.

Подаци показују да последњих година расте број пријављених случајева насиља у породици, повећава се број деце без родитељског старања, једнородитељских породица, старих којима је потребна помоћ у кући, деце и одраслих особа са инвалидитетом који не могу да се укључе у друштво без сервиса подршке.¹¹⁵ Додатно постоји и један број угрожених група које нису у довољној мери препознате ни у систему, нити у јавности, као што су млади зависници од дроге и алкохола, лечени зависници, особе које су биле на извршењу кривичних санкција, деца жртве просјачења, деца из породица са непризнатим очинством и др. Истовремено, као што показују налази мапирања, услуге у заједници на локалном нивоу су још увек недовољно доступне, неравномерно развијене, а често и неодрживе.¹¹⁶

113 Мијатовић, Б. (2014). *Апсолутно сиромаштво у Србији 2011-2012*, ЦЛДС и ЦПС, нацрт.

114 Република Србија. (2011). Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији. Република Србија. (2014). Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији.

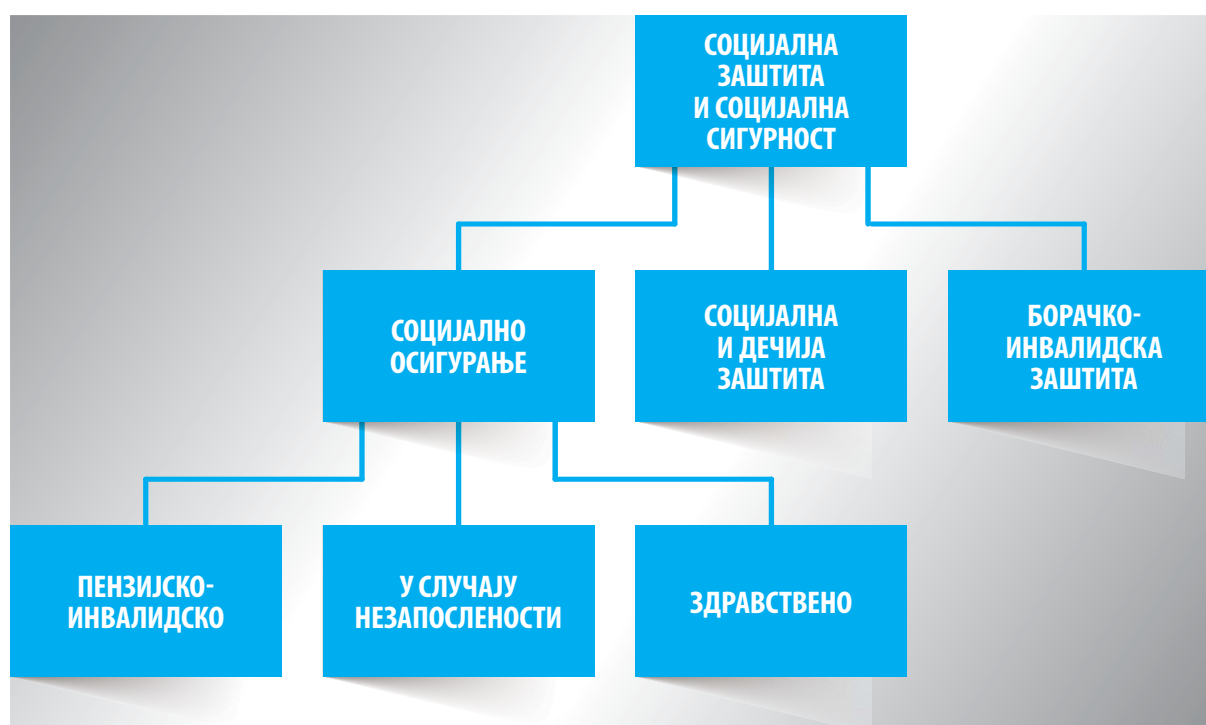
115 World Bank. (2011). *Social safety nets in the Western Balkans: design, implementation, and performance*. Washington, DC; Матковић, Г., Мијатовић, Б., Станић, К. (2014). Новчана давања за децу и породице са децом у Србији, ЦЛДС и ЦСП.

116 http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2013/11/mapiranje_usluga_socijalne_zastite_izvestaj.pdf

У Србији се социјална заштита и социјална сигурност обезбеђују кроз социјално осигурање и различита новчана давања и услуге из система социјалне и дечије, као и из борачко-инвалидске заштите. Социјално осигурање обухвата пензијско-инвалидско осигурање, здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености. Права из пензијско-инвалидског осигурања и здравствена заштита се делимично финансирају и из буџета. Највећи део социјалних давања се обезбеђује на националном нивоу. Расходи за социјалну заштиту и социјалну сигурност у протеклим годинама износили су око 25% БДП-а. У структури издатака доминирају расходи за нето пензије са преко 13% БДП-а.

Удео расхода за социјалну заштиту у БДП-у у Србији (испод 25%) нижи је у од просека ЕУ(28) који се последњих година креће на нивоу од приближно 29%. Међутим, према подацима Еуростата за 2012. годину, расходи у апсолутном су износу износили свега приближно 2.200 ППС per capita, што је 3,5 пута мање него у ЕУ (28). Мање издатке у ППС по становнику од Србије су имале само Бугарска и Летонија.

Графикон 1: Шематски приказ система социјалне заштите и социјалне сигурности



Социјални трансфери се састоје од новчаних накнада по основу осигурања – пензија, накнада за незапослене и накнада за боловање, као и новчаних давања која се не заснивају на доприносима – социјална помоћ, дечији и родитељски додатак, накнаде за породилска одсуства, додатак за помоћ и негу другог лица, те различита новчана права по основу борачке и инвалидске заштите. Додатно, локалне самоуправе додељују и једнократне новчане помоћи, као и додатна новчана давања усмерена на сиромашне. Удео расхода у БДП-у за социјалне трансфере који се додељују са националног нивоа 2012. године износио је преко 18%, а 2013. године 17,7%¹¹⁷.

¹¹⁷ Овако посматрани социјални трансфери разликују се у односу на расходе намењене социјалној заштити према ESSPROS методологији за издатке намењене за здравствену негу.

Ефективност социјалних трансфера се може проценити на основу поређења стопе ризика сиромаштва пре и после њиховог додељивања. Ефективност социјалних трансфера (без пензија) 2012. године износила је 21,7%, с обзиром на то да су они омогућили смањење стопе ризика сиромаштва са 31,4% на 24,6%. Укључивање пензија у социјалне трансфере значајно повећава њихову ефективност у Србији. Стопа ризика сиромаштва би била два пута већа када не би постојали социјални трансфери (укључујући пензије). Ефективност у Србији је нижа него у ЕУ.

Ефикасност социјалних трансфера (без пензија), у смислу сучељавања расхода за трансфере и смањења стопе ризика сиромаштва, показује да би се Србија нашла у групи земаља које мало троше, са малим ефектима.¹¹⁸

Смањење екстремног сиромаштва и део социјалне заштите коју не обезбеђује социјално осигурање у Србији остварују се кроз социјалну и дечију заштиту, регулисане кроз два законска акта:

- **Закон о социјалној заштити (2011)** уређује права на новчана давања усмерена на сиромашне (новчана социјална помоћ, увећана новчана социјална помоћ, једнократна помоћ), новчана давања за дуготрајну негу (додатак за помоћ и негу другог лица, увећани додатак за помоћ и негу другог лица и право на разлику до увећаног додатка за помоћ и негу другог лица за инвалидну децу која су право остварила у систему ПИО), оспособљавање за рад, услуге социјалне заштите, као и регулаторне и контролне механизме у сфери социјалне заштите. Услуге социјалне заштите обухватају услуге процене и планирања, дневне услуге у заједници, услуге подршке за самостални живот, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, као и услуге смештаја.
- **Закон о финансијској подршци породици са децом (2002)** уређује права на новчана давања са циљем заштите сиромашних породица са децом (дечији додатак), као и давања/накнаде чији је циљ усклађивања рада и родитељства и подршка рађању (накнаде зараде поводом рођења детета и родитељски додатак).

У мандату централног нивоа су сва новчана права (осим једнократне новчане помоћи) и услуге домског и породичног смештаја. Новчана права администрирају центри за социјални рад (ЦСР) и одговарајуће службе локалне самоуправе. ЦСР истовремено процењују и потребе угрожених и планирају њихову заштиту, а по Породичном закону (2005) врше и улогу органа старатељства. Укупна издвајања за ове намене 2013. године су износила приближно 2% БДП-а.

У мандату локалног нивоа су услуге у заједници и једнократна новчана помоћ, као и давања у натури намењена сиромашним појединцима и породицама.

¹¹⁸ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33_poverty_and_social_inclusion.pdf

Табела 5: Новчана давања и услуге на националном нивоу, број корисника, месечни износи и годишњи удео расхода у БДП-у, 2013. година

Права	Број корисника		Износ		Расходи
	лица/деца	домаћинства	динари	PPS-AIC	удео у БДП
Новчана социјална помоћ	258.807	101.656	7.490	144*	0,33
Дечији додатак	387.847	206.099			0,32
Основни			2.522	48	
Увећани			3.280	63	
Додатак за помоћ и негу	51.670				0,24
Основни			9.429	181	
Увећани			25.430	488	
Родитељски додатак	60.030	61.466	35.800	687*	0,16
Одсуства поводом рођења детета	36.686				0,63
Смештај (домски и породични)	20.000				0,15
Центри за социјални рад					0,07

Извор: Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2013.

Напомена: Износ новчане социјалне помоћи по еквивалентном одраслом; износ родитељског додатка за прво дете.

Кључни изазови у области социјалне и дечије заштите

Прва група изазова обухвата повећање обухвата и унапређење адекватности новчаних давања усмерених на сиромашне, уз уважавање буџетских могућности.

У условима савршене таргетираности обухват становништва које је изложено ризику сиромаштва и остварује право на новчану социјалну помоћ износио би свега 15%. И подаци о броју појединаца и деце из најсиромашнијег квинтила по потрошњи, који остварују право на новчану социјалну помоћ и дечији додатак, упућују на потребу повећања обухвата угрожених овим новчаним давањима¹¹⁹. Обухват може да се повећа повећањем приходног цензуса, али и релаксирањем имовинских и других услова за остваривање права (као што је, на пример, услов да родитељи морају да буду здравствено осигурани у програму дечијих додатака).

Са аспекта могућности задовољења минималних потреба, адекватност давања која су усмерена на сиромашне је на граници прихватљивог и разликује се за различите типове породица и у зависности од старости деце. Илустрације ради, износ помоћи који по основу ова два права може да оствари породица без прихода са двоје деце без инвалидитета достиже приближно 18,5 хиљада динара месечно (356 ППС), преко 90% минималне зараде и близу две трећине прага ризика сиромаштва и прага апсолутног сиромаштва¹²⁰ из 2012. године. Компаративно посматрано, износи НСП и дечијег додатка су ниски у поређењу са земљама Европске уније. У односу на земље нове чланице износи нису сасвим незадовољавајући, поготово за дечије додатке.¹²¹

119 http://www.unicef.rs/files/novcana_davanja_za_decu_i_porodice_sa_decom_u_rs.pdf

120 Због виших скала еквиваленције праг апсолутног сиромаштва и праг ризика сиромаштва за породицу са двоје одраслих и двоје деце се незнатно разликује.

121 У 2010. години дечији додатак за прво дете узраста 3-6 година у Србији је износио 40 ППС, што је једнако или више него у бившим земљама у транзицији, осим Мађарске и Словеније. Матковић, Г., Мијатовић, Б. (2012). *Програм дечијих додатака у Србији: Анализа и предлози за унапређење*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Имајући у виду поређења са минималном зарадом у Србији, као и могуће потенцијално дестимулативно дејство на рад и запошљавање, даље унапређење адекватности износа новчаних давања захтева увођење активације радно способних корисника новчане социјалне помоћи, која је предвиђена постојећим законским решењима, али још увек није спроведена. Посебно важан изазов за имплементацију активације могуће је идентификовати у дизајнирању подстицаја за повратак младих и осталих осетљивих друштвених група у процес образовања и њиховог укључивања у програме доквалификације и преквалификације.

Додатни изазов из ове сфере је заштита старијих који нису остварили право на пензијско осигурање, а који превасходно због имовинског цензуса нису укључени ни у програм новчане социјалне помоћи.

Субвенционисање закупнине закупцу стана за социјално становање као механизам умањења укупних трошкова за становање и унапређења адекватности новчаних давања усмерених на сиромашне омогућено је Законом о социјалном становању¹²². У наредном периоду потребно је анализирати на који начин би се унапредио овај механизам.

Друга група изазова обухвата повећање подршке природној породици¹²³ ради спречавања одвајања деце, наставак процеса деинституционализације, развој услуга у заједници.

Степен заштите угрожених група, а нарочито деце, кроз смештај у резиденцијалним институцијама у Србији није висок. Највећи број деце и младих, готово 90% њих, заштићено је кроз породични смештај (сродничко и несродничко хранитељство). Међу децом са инвалидитетом (приближно 1.000) и даље је, међутим, нешто веће учешће смештаја у институцијама (54,6%) у којима су услови, упркос извесним побољшањима незадовољавајући, са скромном понудом рехабилитационих и стимулативних програма¹²⁴. Као највећи изазови у овој сфери се, и на кратак и на средњи рок, могу идентификовати јачање механизма и програма за подршку природној породици, као и даљи развој породичног смештаја за децу са инвалидитетом. У сфери подршке природној породици деце са инвалидитетом наглашена је потреба за ширењем услуга у заједници, посебно оних које подржавају укључивање у редовни образовни систем.

Услови смештаја одраслих са интелектуалним и менталним тешкоћама (приближно 5.400 корисника) у већини институција су на задовољавајућем нивоу, међутим потребно је и даље радити на њиховом унапређењу и радити на развијању алтернативни ванинституционални облика заштите. Становање уз подршку за ОСИ је у Србији још увек у зачетку и пружа се као услуга само за приближно педесетак корисника у највећим градовима, те је на кратак рок изазов покретање програма подршке локалним самоуправама ради успостављања услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, који представља предуслов за наставак процеса деинституционализаци-

¹²² Закон о социјалном становању (Службени гласник РС, број 72/09).

¹²³ Удео припадника угрожених група, посебно деце, смештених у резиденцијалним институцијама у Србији није висок. Највећи број деце и младих, готово 90% њих, заштићен је путем породичног смештаја (сродничко и несродничко хранитељство). Међу децом са инвалидитетом (приближно 1.000 њих) и даље је, међутим, нешто веће учешће оних која су смештена у институцијама (54,6%) у којима су услови, упркос извесним побољшањима, незадовољавајући, са скромном понудом рехабилитационих и стимулативних програма. Као највећи изазови у овој сфери, и на кратак и на средњи рок, могу се идентификовати јачање механизма и програма за подршку породици, превенција издвајања деце, као и даљи развој породичног смештаја за децу са инвалидитетом. У сфери подршке породицама деце са инвалидитетом, наглашена је потреба за ширењем услуга у заједници, посебно оних које подржавају укључивање у редовни образовни систем.

¹²⁴ УНИЦЕФ. (2014). *Ситуациона анализа* (у припреми).

је. На средњи рок изазов је деинституционализација и интеграција у заједници особа са интелектуалним и менталним тешкоћама, за коју је неопходно дефинисање интегрисаних међусекторских услуга.

На краatak рок, увођење наменских трансфера мање развијеним општинама за успостављање и повећање доступности услуга у заједници остаје важан предуслов и за превенцију институционализације и за подршку природној породици, поготово за децу за инвалидитетом и за старе. На средњи рок, изазов представља обезбеђење и средстава и професионалних капацитета за ширење и развој многих услуга у заједници, као што су персонална асистенција, лични пратиоци за децу, становање уз подршку за младе који напуштају смештај, склоништа за жртве породичног насиља и трговине људима.

Трећа група изазова обухвата сегментираност дуготрајне неге, неповезаност новчаних давања са услугама, недовољна досупност услуга за дуготрајну негу.

Део дуготрајне неге у Србији је регулисан кроз новчана давања, део кроз институционалну заштиту и услуге помоћи у кући на локалном нивоу, а део се тек успоставља у оквиру здравственог система. Новчана давања/накнаде за дуготрајну негу се делом остварују у оквиру система социјалне заштите, а делом у оквиру пензијско-инвалидског осигурања и намењена су корисницима који због болести или инвалидности не могу самостално да обављају основне дневне активности, независно од материјалног положаја. Месечни износ увећаног додатка за негу и помоћ од око 25.400 динара (488 ППС), који се додељује особама са највишим степеном инвалидитета, превазишао је ниво нето минималне зараде за 27%. У релативном смислу износ овог права се и компаративно посматрано може оценити као адекватан. У наредном периоду ће се преиспитати оправданост остваривање права на додатак за помоћ и негу другог лица у систему социјалне заштите и права на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица у систему ПИО и усмеравање остваривања овог права у једном систему или јединствено вођење евиденције за све кориснике права на помоћ и негу другог лица. Такође важно је уложити напоре и у информисање о правима и помоћ при аплицирању.

Услуге за дуготрајну негу у заједници које углавном пружају подршку за инструменталне дневне активности још увек су недовољно развијене и доступне, а палијативна нега пре свега постоји у оквиру домске заштите, док се у здравственом систему тек успоставља. Услуге помоћи у кући претходних година користило је око 15,5 хиљада старијих од 65 година (1,2% укупне популације старијих), а услуге домског смештаја у јавном сектору преко 7 хиљада (0,6%). Очекује се да, у условима старења становништва и продужења очекиваног трајања живота старијих од 65 година и даљих промена породичних модела, тражња за овим услугама значајно порасте.

Изазов је и повезивање давања са одговарајућим услугама и посебно дефинисање мреже социјално-здравствених установа предвиђених законом о социјалној заштити, што је посебно значајно за кориснике дуготрајне неге, али и за особе са менталним тешкоћама.

Четврта група изазова обухвата унапређење квалитета услуга, јачање контролних и регулаторних механизма, мониторинга и евалуације.

Реформски процеси у области социјалне заштите подразумевају не само потпуно другачији приступ корисницима и њихово постављање у центар система, већ и успостављање бројних нових иновативних и флексибилних услуга, укључивање већег броја пружаоца

услуга из недржавног сектора (ОЦД и приватног) и повезивање најразличитијих актера на локалном и националном нивоу. Овакве промене захтевају другачију улогу и унапређење квалитета рада центара за социјални рад, али и других установа социјалне заштите, те значајно јачање регулаторних и контролних механизма. Додатно, овакве промене подразумевају и стално праћење и евалуацију политика на националном и локалном нивоу.

На кратак рок изазов је завршетак процеса стандардизације услуга и лиценцирања установа социјалне заштите и стручних радника и израда одговарајућих подзаконских аката, као и успостављање и јачање програма едукације. Изазови могу бити идентификовани и у сфери потребе прилагођавања услуга индивидуалним потребама корисника, унапређења дефинисања критеријума за избор корисника, уношења елемената евалуације услуга из перспективе корисника, интензивирања подршке ОЦД као пружаоцима услуга социјалне заштите, као и у области унапређења стандарда и квалитета неге у институцијама за смештај.

На кратак рок изазов је и доношење реалних програма унапређења социјалне (и дечије) заштите на националном и локалном нивоу за наредни средњорочни период (2015-2020), уз јасно дефинисање приоритета и свест о ограниченим буџетским могућностима. У том контексту, поред успостављања механизма за мониторинг и евалуацију, важно је и успостављање регуларне размене искустава и примера добре праксе локалних политика.

На средњи/дужи рок изазов је ширење регионалних центара за породични смештај и усвојење, преиспитивање броја стручних радника у центрима за социјални рад и посебно јачање инспекцијских служби на националном нивоу, као и код служби које инспекцијски надзор врше као поверене послове – надлежни орган аутономне покрајине односно градска управа..

Пета група изазова обухвата повезивање центара за социјални рад са институцијама које обезбеђују услуге из области здравствене заштите, образовања и запошљавања, али и са полицијом, ОЦД које заступају поједине угрожене групе, Црвеним крстом, одговарајућим службама локалне самоуправе.

Многе угрожене групе у Србији се суочавају са вишеструким ризицима и факторима депривације, на које се не могу наћи одговори у оквиру једног сектора. Међу овим групама свакако се истичу Роми у неформалним насељима, интерно расељена лица са Косова и Метохије, али и жртве породичног насиља, жртве трговине људима, деца из угрожених породица која одустају од образовања, млади без родитељског старања који напуштају систем заштите, деца и млади са проблемима у понашању и починиоци кривичних дела, особе са инвалидитетом, стари у изолованим руралним подручјима, итд.

На средњи рок изазов је успостављање интегрисаних међусекторских услуга и обезбеђење континуитета заштите за ове специфичне угрожене групе, док се на кратак рок могу формулисати изазови који подразумевају:

- Успостављање регуларне размене информација и повезивање информационих система између сектора, нивоа власти и различитих актера у оквиру појединих сектора и дефинисање протокола о поступању у случајевима међусекторских ризика и на националном, покрајинском и на локалном нивоу;

- Успостављање подршке посебно угроженим групама при аплицирању за поједина права, поједностављење административних процедура, прибављање докумената у име корисника, боље информисање о правима и услугама;
- Успостављање система раног упозоравања за потенцијалне кориснике у ризику;
- Усклађивање рада и редефинисање улоге појединих актера на локалном нивоу који су настали током имплементације различитих пројеката и секторских решења усмерених на поједине угрожене групе и сагледавање њихових мултисекторских потенцијала (ромски координатори, здравствени медијатори, педагошки асистенти, канцеларије за младе, интерресорне комисије за децу, општинске/градске стамбене агенције, Црвени крст и ОЦД) узимајући у обзир потребе самих корисника;
- Дефинисање процедура и заједничке обуке на тему антидискриминације за професионалце из различитих сектора на националном, покрајинском и локалном нивоу.

2.3.2. *Изазови за пензијски систем*

2.3.2.1. Увод

Пензијски систем у Србији чине систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања и систем добровољних пензијских фондова и пензијских планова.

Систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања – обавезан (државни) систем, заснован на принципу међугенерациске солидарности и текућег финансирања (pay-as-you-go). Осигурани су следећи ризици: старост, инвалидност, смрт осигураника или корисника, повреда на раду и професионална болест, као и потреба за дугорочном негом и помоћи другог лица. Системом су покривени запослени (укључујући државне службенике, припаднике војске, полиције и безбедносних служби), лица која обављају самосталну делатност (укључујући слободне професије), пољопривредници, као и лица која се самостално укључе у обавезно осигурање. Систем следи филозофију Бизмарковог система социјалног осигурања, финансира се доприносима које плаћају осигураници и послодавци. Обрачун висине права врши се по бодовном принципу.

Систем добровољних пензијских фондова и пензијских планова представља додатно пензијско осигурање, засновано на добровољности чланства, расподели ризика улагања и акумулацији средстава. Спроводи се кроз добровољне приватне пензијске фондове. Послодавац, удружење послодаваца, професионално удружење или синдикат могу да закључе пензијски план са друштвом за управљање у циљу уплате пензијског доприноса за рачун својих запослених, односно чланова.

Обавезно пензијско и инвалидско осигурање уређено је Законом о пензијском и инвалидском осигурању¹²⁵. Плаћање и контрола наплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање регулисани су Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање¹²⁶. Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима¹²⁷ регулише област добровољних пензијских фондова и пензијских планова.

¹²⁵ Службени гласник РС, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14.

¹²⁶ Службени гласник РС, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14 и 68/14.

¹²⁷ Службени гласник РС, број 85/05 и 31/11.

Законом о централном регистру обавезног социјалног осигурања¹²⁸ успостављен је Централни регистар обавезног социјалног осигурања, који треба да преузме евиденције о осигураницима и корисницима права из социјалног осигурања. База података о осигураницима и корисницима је у процесу формирања, а до сада је успостављена делимична функционалност централног регистра (пријаве на осигурање, одјаве, евиденције и друго). Потпуна функционалност Централног регистра ће допринети ефективнијем и ефикаснијем спровођењу јавних политика и унапређењу пословног окружења.

Обавезно пензијско и инвалидско осигурање у надлежности је Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП) и Министарства финансија (МФ) – законодавна је улога оба министарства. Обезбеђење и спровођење пензијског и инвалидског осигурања налази се у надлежности Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (РФПИО). Народна банка Србије врши надзор над радом друштва за управљање добровољним пензијским фондовима, води Регистар добровољних пензијских фондова и заједно са МРЗБСП доноси подзаконске акте за извршавање Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима. Централни регистар обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО) се од 2014. године налази у надлежности Министарства финансија.

Реформом пензијског система, која се, почев од 2001. године, спроводи у више фаза, значајно су промењене карактеристике и структура система. Током јула 2014. године усвојене су измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којима се постепено изједначава старосна граница за оба пола на 65 година, уведен је институт превремене старосне пензије, који подразумева смањење висине пензије у случају превременог пензионисања, а значајне измене су учињене и у области бенефицираног стажа.

Додатне мере, које се односе на висину пензија, усвојене су у последњем кварталу 2014. године, у склопу Владиног програма фискалне консолидације. Све пензије више од 25.000 динара прогресивно су смањене у новембру. Овом мером смањена су примања око 39% пензионера¹²⁹. Након тога, изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању и Закона о буџетском систему, усвојеним у децембру, утврђено је да се пензије неће повећавати све док је учешће расхода за пензије у БДП-у изнад 11%.

2.3.2.2. Кључни изазови

Пензијски систем Србије суочава се са сличним изазовима као и системи других европских земаља услед убрзаног старења становништва и раста броја пензионера у односу на економски активно становништво. Поред тога, постоје и одређене специфичности карактеристичне за Србију – наслеђе неоправдано издашних давања у прошлости и коришћења пензијског система за решавање вишка запослених у транзицији, дугорочан пад запослености и њен низак ниво, као и раширена сива економија и краћи животни век становништва у односу на друге европске земље.

Основни изазов за пензијски систем Србије, као и за системе других држава, јесте да истовремено обезбеди адекватне и финансијски одрживе пензије, а та два циља је углавном тешко помирити.

¹²⁸ Службени гласник РС, бр. 30/10, 44/14 и 106/14.

¹²⁹ Закон о привременом уређивању начина исплате пензија (Службени гласник РС, број 116/14).

Изазови у вези са финансијском одрживошћу пензијског система

Укупни издаци за пензије у Србији, као и трансфери пензијском фонду из буџета су значајно оптерећење за економију и буџет у условима високог буџетског дефицита и недовољног раста БДП-а. Кључни проблеми – низак однос броја осигураника и броја пензионера, као и неповољни демографски трендови – ситуацију још више отежавају.

Високо учешће расхода за пензије. Издаци за пензије износили су 11,7% БДП-а 2007. године¹³⁰ да би, након реалног раста пензија од 14% у 2008. години и пада БДП-а у 2009. години, њихово учешће порасло 14,1% БДП-а у 2009. години. Почев од 2010. године реална висина пензија константно опада, што за последицу има и постепени пад удела расхода за пензије у БДП-у уз повремена колебања.

Расходи за пензије износили су 12,8% БДП-а у 2013. години и виши су у односу на просек у државама ЕУ – 11,4% БДП¹³¹. У осам држава ЕУ¹³², учешће пензија у БДП-у је веће него у Србији, а у још четири је на приближном нивоу¹³³. У односу на просек чланица ЕУ из централне и источне Европе¹³⁴, учешће у Србији је веће за 3,5 процентних поена. То је делом последица ниског БДП-а, који ни у 2013. години још увек није достигао ниво из 2008. године. Према проценама, БДП је забележио пад у 2014, тако да је реално очекивати да је учешће пензија у БДП-у порасло у тој години.

Последњим изменама фискалних правила¹³⁵ је утврђен циљ да се учешће расхода за пензије у БДП-у смањи на 11%, дакле нешто испод просечног учешћа у ЕУ. Достижање овог циља у кратком року, у условима слабог раста БДП-а, може значајно да наруши адекватност пензија.

Мањак средстава од доприноса за финансирање исплате пензија. Доприноси за пензијско и инвалидско осигурање су основни извор прихода РФПИО. У 2007. години износили су 8,5% БДП-а да би падом запослености учешће 2011. године пало на 7,6%. Од тада оно расте до 8% БДП-а 2013. године, што је и даље ниже од нивоа из 2007. године. Други редовни приходи РФПИО износе око 1% БДП-а¹³⁶, тако да је за редовну исплату пензија 2013. недостајало средстава у висини од 3,8% БДП-а.

Поред пензија, РФПИО финансира административне трошкове, исплату других права¹³⁷, као и доприносе за здравствено осигурање пензионера у висини од 2,3% БДП-а. Због тога је укупан мањак у средствима за исплату свих расхода износио 6,1% БДП-а у 2013. години. Без обзира на структуру дефицита, ова средства значајно оптерећују буџет. Дотације из буџета намењене покрићу укупног дефицита чиниле су скоро четвртину

130 Војне пензије су укључене у јединствено пензијско осигурање од 2012. године. Пре тога ти издаци, у висини од 0,7% БДП-а, нису биле обухваћени извештајима о расходима за пензије. Због упоредивости, овде су издаци за војне пензије укључени у укупна издвајања за пензије у 2007. години. Извори: РФПИО за расходе фонда, процена Министарства финансија за висину БДП-а.

131 Податак за 2012. годину. Просек држава чланица ЕУ у истој години износио је 13,2%. Извор: Eurostat.

132 Италија, Португал, Грчка, Холандија, Француска, Аустрија, Финска и Данска.

133 Белгија, Немачка, Шпанија и Велика Британија – учешће износи 12% или више.

134 ЕУ 8+2+1 - Словенија, Мађарска, Чешка, Словачка, Пољска, Литванија, Латвија, Естонија, Бугарска, Румунија и Хрватска – у највећем броју ових држава уведено је обавезно приватно осигурање, па су се суочиле са високим транзиционим трошковима, због чега су биле принуђене да значајно ограничавају права постојећим и новим пензионерима.

135 Утврђена су Законом о буџетском систему (Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13 и 142/14).

136 Укључујући издвајања из буџета за обавезе које је преузела држава за финансирање исплате пензија по посебним прописима и разлике до најнижег износа пензије, што износи 0,7% БДП-а у 2013. години.

137 Накнада за туђу негу и помоћ, накнада за телесно оштећење, накнада погребних трошкова и друга права која се исплаћују у оквиру обавезног пензијског и инвалидског осигурања.

издатака буџета Србије у 2013. години, односно 40% прихода РФПИО. У оквиру РФПИО посебан проблем је осигурање пољопривредника, с обзиром на то да се ова врста пензија скоро у потпуности финансира из буџета због ниске наплате доприноса, малог броја осигураника у односу на број пензионера, слабог функционисања система пријава на осигурање. Поред неопходног раста броја осигураника, унапређење наплате доприноса је кључно за повећање учешћа доприноса у укупних приходима РФПИО и смањење дефицита.

Демографска ситуација није повољна. 18% становништва Србије је крајем 2013. године имало 65 и више година живота (15,7% мушкараца и 20,3% жена)¹³⁸. Према пројекцијама¹³⁹ ова старосна група ће 2060. чинити око 30% становништва земље. Стопа демографске зависности старије популације у Србији¹⁴⁰ износи 26,7% и приближна је просеку за ЕУ (27,5% у 2012)¹⁴¹. Пројектована вредност овог параметра за Србију у 2060. години је 54,3%, што је изнад пројекције за ЕУ од 50,2%, при чему пројектована вредност варира по државама чланицама ЕУ од 35% до више од 60%¹⁴².

С друге стране, очекивано трајање живота у Србији је ниже у односу на скоро све државе чланице ЕУ. Вредност овог параметра за мушкарца са 65 година живота износи 14 година, што је за 3,7 година ниже у односу на ЕУ у целини, а за 0,8 година ниже од просека за чланице ЕУ из централне и источне Европе. Очекивано трајање живота за жене исте старости у Србији износи 16,5 година, ниже је од просека ЕУ за 4,6 година, а за 2,5 година ниже од просека за чланице ЕУ из централне и источне Европе¹⁴³.

Дакле, учешће старије популације у укупном становништву у Србији је тренутно на нивоу просека ЕУ. Међутим, при утврђивању услова за одлазак у пензију треба имати у виду да се у Србији живи краће него у државама ЕУ.

Константан пад односа између броја осигураника и броја пензионера. Тренд је нарочито погоршан последњих двадесетак година. 1990. године је било 2,7 осигураника на једног пензионера, 1999 – 1,8, да би у 2014. однос био 1,4 осигураника на једног пензионера¹⁴⁴. У децембру 2014. било је укупно милион и 739 хиљада пензионера, од чега је 81% у осигурању запослених.

Привредни проблеми и незавршен процес транзиције резултирали су смањењем броја осигураника. Мерама реформе је смањено дејство фактора који су поред природног сазревања система били генератор пораста броја пензионера: либерални услови за пензионисање, пензионисање као једнократно решење за проблем вишкова радне снаге, као и корупција при додели инвалидских пензија. Демографски разлози (пензионисање бејби-бум генерације које је у току) преузимају доминантну улогу у повећању броја пензионера. Услови за пензију су значајно пооштрени у претходном периоду¹⁴⁵, а најновијим изменама прописа Србија се придружује тренду изједначавања старосних

138 Процена Републичког завода за статистику.

139 Пенев, Г. (2013). *Пројекције становништва Србије од 2010. до 2060. године*, Београд, Фискални савет – овде су коришћени подаци добијени прогностичком пројекционом варијантом

140 Однос између броја становника старости 65 и више година и броја становника старости од 15 до 64 година живота.

141 Извор: Евростат.

142 EUROPOP 2013, main scenario.

143 Извор: Евростат.

144 Према подацима из матичне евиденције РФПИО.

145 Примера ради, општа старосна граница је у периоду од 2002. до 2011. године у више фаза повећана укупно за пет година - на 65 година живота за мушкарце, а 60 година за жене.

граница за оба пола. Старосна граница за жене, која је и даље номинално међу најнижим у Европи (делом и због краћег очекиваног трајања живота и периода примања пензије у Србији у односу на државе ЕУ), до 2032. године биће повећана на 65 година живота. Предузете мере треба да резултирају смањењем прилива нових пензионера, а тиме и заустављањем раста укупног броја пензионера и побољшањем односа броја осигураника према броју пензионера.

С обзиром на растући удео старијег становништва, преокретање тренда у циљу побољшања односа између броја осигураника и броја пензионера неће бити могуће само мерама усмереним ка успоравању прилива нових пензионера, већ је основни услов пораст тренутно ниске запослености.

Значајан број нових старосних пензионера одлази у пензију пре навршења опште старосне границе. Могућности за раније пензионисање се постепено поопштравају од 2011. године, тако да се бележи помак у старосној структури нових корисника пензије, али је учешће млађих пензионера и даље значајно. У 2012. години 45% нових старосних пензионера мушкараца се према општим прописима¹⁴⁶ пензионисало са мање од 65 година живота, а додатних 12% користећи повољније услове због бенефицираног стажа. Међутим, ефективна старосна граница константно расте. За мушкарце је 2013. она износила 62,8 година живота – пораст од 2,1 годину у односу на 2008. годину. Код жена је 2012. године 34% нових пензионера отишло у старосну пензију по општим прописима, а са мање од 60 година живота, а 2% на основу бенефицираног стажа осигурања. Ефективна старосна граница се скоро изједначила са општом, па је у 2013. износила 59,5 година, односно 2,2 године више у односу на 2008. годину. Збирна ефективна старосна граница (за оба пола) је 2013. године достигла 61,9 година.

У Србији се до краја 2014. године нису примењивали пенали при пензионисању пре опште старосне границе. То се мења почев од 2015. године, на тај начин се приближавајући пракси у другим државама ЕУ, које се међусобно значајно разликују у погледу услова за превремено пензионисање. Србија се, увођењем релативно оштрих услова за превремено пензионисање¹⁴⁷, определила за снажно дестимулисање ранијег одласка у старосну пензију. Нови изазов је да се утврди да ли је то оправдан начин дестимулисања ранијег пензионисања, имајући у виду релативно високу и стално растућу ефективну старосну границу, краћи животни век и потребу заштите лица која су почела да раде веома млада и провела дужи период у осигурању. Значајан је и притисак за одлазак у пензију услед привлачности пензије због несигурности радних места, неприлагођене структуре послова старијим радницима и слабије запошљивости старије радне снаге. Поопштравање услова за старосну пензију за последицу има већи притисак на инвалидску пензију (па и породичну), чак и при изразито оштрим условима за стицање овог права, какви су на снази у Србији. Додатни изазов је потреба уређења области бенефицираног стажа и могућности пензионисања по посебним условима.

¹⁴⁶ У 2014. години мушкарци су могли да се пензионишу без смањења висине пензије са 40 година стажа осигурања и најмање 54 године и четири месеца живота, а било је предвиђено да се ова граница до 2023. године повећа на 58 година живота. За жене услов је износио 35 година и осам месеци стажа осигурања и 53 године и четири месеца живота, а било је предвиђено поопштравање услова док 2023. године не достигне 38 година стажа и 58 година живота. Изменама прописа, наведени услови су укинута, а уведена је превремена пензија код које се смањује висина пензије у случају пензионисања пре опште старосне границе. Задржава се могућност пензионисања са 45 година стажа осигурања без обзира на старост, за оба пола.

¹⁴⁷ 40 година стажа осигурања, уз смањење висине пензије од 0,34% за месец, односно 4,08% за годину ранијег одласка у пензију у односу на општу старосну границу, максимално до 20,4%.

Дакле, постоји изазов да се процени адекватност укупних услова за одлазак у пензију.

Изазови одржања адекватности пензија и заштите животног стандарда старих

Изазов одржања адекватности садашњих и будућих пензија ће бити већи ако се као приоритет постави постизање финансијске одрживости система у кратком року. Поред тога, постоји и проблем старих лица која нису остварила право на пензију.

Неопходна је заштита стандарда старих лица која не остварују пензију. Пензије имају значајну улогу у смањењу сиромаштва старијих, које је ниже од сиромаштва укупне популације. Према попису из 2011. године око 85% становништва старијег од старосне границе за пензију покривено је пензијом. Покривеност мушкараца старих 65 и више година износи 93,3%, а покривеност жена старих 60 и више година је 79,3%. У становништву које је старије од старосних граница жене имају удео од 85%. Покривеност опада код старијих група, а најнижа је за лица стара 85 и више година.

У Србији не постоји посебан програм обезбеђења минималног дохотка посебно намењеног старијим лицима која нису испунила минималан услов за одлазак у пензију, али могу да остваре социјалну помоћ под истим условима као и сви остали грађани. Међутим, свега 0,9% лица старијих од 65 година остварује право на социјалну помоћ¹⁴⁸.

Растућа незапосленост, сива економија и неплаћање доприноса на стварну основицу присутне су већ дуже од двадесет година. То за последицу има пад покривености радне снаге пензијским осигурањем. Ова кретања ће у наредних 15-20 година довести до значајно нижих пензија и повећаног броја корисника минималне пензије, а донекле ће утицати и на раст броја старијих лица која ће остати без пензије.

Опадање висине пензија. Након реалног раста пензија после 2000. године, нарочито израженог почетком тог периода и након два ванредна повећања пензија у 2008. години, пензије константно реално опадају почев од 2010. године, тако да су 2013. године реално пале на ниво из 2007. године, што значи да су се у међувремену „истопили“ ефекти високог раста у 2008. години. Најновија смањења виших пензија и замрзавање износа свих пензија на неодређено време ће, без сумње, наставити овај тренд. Просечна пензија¹⁴⁹ износила је 54,1% просечне зараде у 2014. години¹⁵⁰, што је пад са 67% из 2002. године¹⁵¹. Притом, износи и учешће просечне пензије у заради варирају значајно међу осигурањима. У осигурањима запослених и самосталних делатности учешће износи 54-55% од просечне зараде, код пољопривредних пензионера просечна пензија је свега 23% просечне зараде, док је пензија војних осигураника на нивоу од 101% просечне зараде у Србији.

Ако се посматрају само старосне пензије, њихов просечан ниво у доминантном осигурању запослених 2002. године је износио 87,3% просечне зараде, а 2014. 64,4%. У истом осигурању, просечна старосна пензија жена износи 83% од просечне пензије мушкараца.

148 Извор: МРЗБСП.

149 Збирни податак за старосне, инвалидске и породичне пензије на нивоу целог РФПИО.

150 Извор: РФПИО за податке о висини пензија, Републички завод за статистику за податке о висини зарада.

151 У међувремену је промењена методологија праћења зарада, због чега су зараде десетак процената ниже него по старој методологији. Зато је и стварно заостајање пензија за зарадама веће него што се може закључити на основу датих података.

Нето стопа замене¹⁵² за лице које се пензионисало у 2014. години износила је 63,2%. Вредност овог параметра износила је око 89% 2003. године, 72% 2007, а 71,5% 2010. године, што значи да су стопе замене падале чак и при реалном расту пензија услед значајног раста зарада. Стопа замене је до 2010. године била упоредива са земљама ЕУ (ЕУ 27: 72,5%, ЕУ 8: 72,3%¹⁵³), али је сада приметно нижа.

Усклађивање општег бода – параметра за обрачун висине пензија¹⁵⁴, по стопама нижим од стопе раста зарада, чак нижим и од раста инфлације, за резултат ће имати даљи пад стопе замене. Прекиди у стажу осигурања, уплаћивање доприноса на минималну основицу, али и смањење покривености пензијским осигурањем додатно ће утицати на смањење пензија у будућности.

Ограничени услови за развој додатне пензијске штедње. Добровољни пензијски фондови послују тек осам година, углавном у неповољном економском окружењу. На тржишту ДПФ на крају 2014. године пословала су четири друштва за управљање која су управљала имовином шест добровољних пензијских фондова. Нето имовина фондова је на крају 2014. године увећана за 19,6% у односу на претходну годину, достигавши 23,6 милијарди динара (0,6% БДП). На крају 2014. године, у фази акумулације средстава налазило се укупно 187.997 корисника – 2,6% популације Србије, тј. око 11% запослених. Око 31,3% од укупног броја корисника активно уплаћује средства. Неразвијеност финансијског тржишта, низак животни стандард, ниска запосленост и висока максимална основица за плаћање доприноса за обавезно осигурање¹⁵⁵ ограничавају развој овог дела пензијског система.

2.3.3. *Изазови у здравственој заштити становника и здравственом систему*

2.3.3.1. **Увод**

Систем здравствене заштите Републике Србије припада формално Бизмарковом моделу обавезног здравственог осигурања и његов основни циљ је да оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице путем спровођења мера за очување и унапређење здравља, спречавање и рано откривање болести и повреда и благовремено и ефикасно лечење и рехабилитацију¹⁵⁶. Обезбеђивање и спровођење обавезног здравственог осигурања обавља Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО), који врши јавна овлашћења у обезбеђивању и спровођењу здравственог осигурања, као и у решавању о правима и обавезама из обавезног здравственог осигурања, а у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање¹⁵⁷.

152 Однос између висине пензије лица које се пензионисало у 2013. са стажом од 40 година и зарадама на нивоу просека Србије током целог радног века, умањене за кретање потрошачких цена у тој години, и просечне зараде у Србији у 2012. години. Овај параметар показује колико износи пензија тог лица у првој години након пензионисања у односу на оно што је зарађивао током целог радног века.

153 European Commission. (2012). *Pension Adequacy in the EU 2010-2050*, Luxembourg.

154 Обрачун висине пензија заснива се на множењу личног бода (збирни показатељ навршеног стажа и висине зарада осигураника) са општим бодом (служи за превод личних бодова у новчани износ, има исту вредност за све осигуранике који у одређеном трнутку иду у пензију). Општи бод се усклађује у истим периодима и по истој формули као и пензије, што је ретка пракса у пензијским системима ЕУ.

155 Тиме је остављен мањи простор за додатну штедњу.

156 Закон о здравственој заштити, члан 2. Службени гласник РС број 107/2005, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 и 45/2013 – др.закон и 93/2014.

157 Закон о здравственом осигурању. Службени гласник РС број 107/2005, 109/2005 – испр., 57/2011, 110/2012 – одлука УС и 119/2012.

Укупни расходи за здравствену заштиту су чинили 10,6% БДП-а Републике Србије у 2013. години¹⁵⁸. Учешће јавних расхода према истом извору у укупним расходима је било 60,5%, а приватних 39,5%, док су 0,46% представљали екстерни извори финансирања здравствене заштите. РФЗО покрива 93,46% јавних расхода за здравствену заштиту. У укупним расходима РФЗО учешће расхода за здравствену заштиту је у 2013. години било 94,5%. У структури ових расхода највеће учешће имају плате и накнаде плата здравствених радника са доприносима на терет послодаваца (46,3%), лекови и медицинска средства у здравственим установама (16,1%), потом лекови издати на рецепт (14,9%), стоматолошке услуге (2,21%), материјал за дијализу (2%), помагала и направе (1,3%)¹⁵⁹.

У државном здравственом сектору је 2014. године било укупно 380 самосталних здравствених установа према Уредби о плану мреже здравствених установа¹⁶⁰. Обезбеђивање здравствене заштите је организовано на три нивоа – примарном, секундарном и терцијарном, са развијеном мрежом здравствених установа на свим нивоима. Као последица депопулације и миграција, поједине здравствене установе примарне здравствене заштите (здравствене станице и амбуланте) у руралним подручјима Србије су затворене, што је довело до отежане доступности ових услуга сеоском, углавном старијем становништву. У овом сектору је исте године било запослено 112.587 радника¹⁶¹. Када се додају запослени који нису финансирани средствима Републичког фонда за здравствено осигурање, запослени на одређено време и процењен број запослених у приватном сектору, они чине између 7 и 8 одсто свих запослених. У развијеним земљама Европе¹⁶² здравствени сектор мобилише у просеку око 8% радне снаге која апсорбује око две трећине укупне потрошње за здравствену заштиту. Мање од једне четвртине запослених (23,9%) чине здравствени радници са високом стручном спремом, 7,5% је са вишом и 43,7% са средњом стручном спремом. У здравственим установама је радило и 24,5% немедицинских радника (административне и техничке струке), односно на три медицинска радника долази један немедицински, што је велико оптерећење у поређењу са другим европским земљама. Доктори медицине чине око 80% здравствених радника са високом стручном спремом, доктори стоматологије 8%, фармацеути 8% и здравствени сарадници 6%. Међу докторима медицине доминирају специјалисти (73%) и жене, које чине приближно две трећине (65%). У Републици Србији је 2012. године било 29.707 лиценцираних лекара и 58.939 медицинских сестара запослених у државном и приватном сектору.

Приватни сектор, развијен највише на нивоу приватне праксе, односно примарне здравствене заштите, осим приватних апотека, које од јануара 2013 године могу да закључују уговор са РФЗО и да издају лекове и медицинска средства на рецепт, није укључен у систем обавезног здравственог осигурања (приватне здравствене установе углавном не могу да пружају здравствене услуге осигураницима на терет обавезног здравственог осигурања). У Србији је крајем 2012. године радило око 2.200 давалаца здравствених услуга у приватној својини без апотека (од тог броја највише је лекарских ординација и поликлиника као облика, а свега око 60 здравствених установа)¹⁶³. У овом здравственом сектору је званично пријављено око 3.600 лекара (нешто више од 12% укупног лекарског кадра у Србији), иако их је са непуним радним

158 Одабрани показатељи расхода за здравствену заштиту који се достављају Светској здравственој организацији. Доступно на: http://www.batut.org.rs/index.php?category_id=50

159 Републички фонд за здравствено осигурање. Извештај о финансијском пословању Републичког фонда за здравствено осигурање за 2013. годину. Београд, април 2014. године. Доступно на: www.rfzo.rs

160 Уредба о плану мреже здравствених установа. Службени гласник РС, број 42/2006, 119/2007, 84/2008, 71/2009, 85/2009, 24/2010, 6/2012, 37/2012, 8/2014.

161 Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“. Здравствено статистички годишњак Републике Србије 2012. Београд, 2013.

162 WHO. (2006). Working together for health. The World Health Report 2006, Geneva, WHO.

163 Непубликовани подаци из извештаја Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“.

временом ангажовано много више, углавном стално запослених у државним здравственим установама. Процењује се да је у приватном сектору запослено око 10.000 здравствених радника свих профила. Иако приватници имају обавезу да редовно извештавају о кадру који запошљавају, услугама које пружају и обољењима које су дијагностиковали или лечили, то чини мали број њих, па се не зна много о резултатима његовог рада и ефектима на здравље становника.

2.3.3.2. Кључни изазови

Изазови у доступности здравствене заштите укључујући неједнакости у доступности и неједнакости у здрављу

Сваки пети становник Србије обавезно је здравствено осигуран у складу са чланом 22. Закона о здравственом осигурању¹⁶⁴. Према подацима РФЗО у јуну 2012. године укупно је регистровано 1.317.482 лица која су по члану 22. испунила основ за оверу здравствених књижица. То су лица која немају утврђен основ осигурања по основу запослености, пензија, обављања самосталне делатности, пољопривреде и слично, а припадају групацији становништва које је изложено повећаном ризику обољевања, као и социјално угроженом становништву. За ова лица средства за уплату доприноса за обавезно здравствено осигурање обезбеђују се у буџету Републике. Та средства су знатно мања од оних која је потребно обезбедити према закону којим се уређују доприноси за обавезно социјално осигурање, што угрожава доступност здравствене заштите не само њима, већ и целокупном становништву¹⁶⁵. Посебно су угрожени старији од 65 година у сеоским подручјима, Роми, инвалиди, избеглице и прогнана лица.

Обавезним здравственим осигурањем није обухваћено око 3,3%¹⁶⁶ становника Србије и та лица не остварују здравствену заштиту обухваћену обавезним здравственим осигурањем, већ здравствену заштиту остварују само у случају хитне медицинске помоћи.

Стари у сеоским подручјима су под вишеструким ризиком рањивости (старост, сиромаштво, искљученост), што доводи до отежане приступачности здравствених услуга – здравствене станице и амбуланте се у удаљеним подручјима затварају због депопулације и миграција село – град, а службе кућне неге и помоћи не могу бити формиране због малог броја становника. Интегрисане услуге на локалном нивоу које укључују помоћ геронтодомаћица, палијативну негу и збрињавање оболелих у терминалним фазама болести су у повоју, недовољно је геријатријских постеља у болницама и могућности за институционално збрињавање ових особа.

Због сиромаштва, незапослености, ниског нивоа образовања, ограниченог приступа информацијама, ризичног понашања, слабих социјалних веза, проблема у остваривању основних грађанских права и других, Роми су развили комплексну вишеструку рањивост, која се, пре свега, огледа у њиховом здрављу и приступачности здравствених услуга. У односу на већинско становништво у Србији, Роми ређе користе превентивне услуге, мање су им позната правила коришћења здравствених услуга, жене у репродуктивном периоду

¹⁶⁴ Закон о здравственом осигурању. Службени гласник РС број 107/2005, 109/2005 – испр., 57/2011, 110/2012 – одлука УС и 119/2012.

¹⁶⁵ За 2013. годину буџет РС је предвидео само 615,05 милиона динара за здравствену заштиту ових лица уместо 15.381,81 милиона динара у складу са Законом. Извештај о финансијском пословању Републичког фонда за здравствено осигурање за 2013. годину. Београд, април 2014. године. Доступно на: www.rfzo.rs

¹⁶⁶ Републички фонд за здравствено осигурање. Доступно на: www.rfzo.rs/index.php/about-main-47/onama-info

ређе користе услуге гинеколога и чешће добијају објашњења која недовољно разумеју. У циљу превазилажења ових проблема, а поштујући традиционални начин живота Рома, знатно је олакшана процедура увођења ове популације у систем обавезног здравственог осигурања, односно утврђивања основа осигурања. Такође, увођењем здравствених медијаторки од 2009. године, као и програмом *Спровођење Акционог плана о здравственој заштити Рома*, у периоду од 01.01.2009 – 31.05.2014. обезбеђени су им лични документи и легитимације и побољшан је обухват деце и одраслих вакцинацијом, систематским прегледима и активностима раног откривања болести.¹⁶⁷ Према резултатима истраживања вишеструких показатеља положаја жена и деце у ромским насељима у Србији, смањена је смртност ромске одојчади и деце до пет година старости, повећан упис у матичне књиге рођених, док је практично изједначен обухват стручном помоћи на порођају и садржај пренаталне здравствене заштите у поређењу са неромским становништвом¹⁶⁸.

За особе са инвалидитетом повећана је физичка приступачност готово у свим здравственим установама, али и даље постоји потреба за набавком опреме која би омогућила пружање здравствених услуга – стоматолошке столице за особе са инвалидитетом и гинеколошки столови за жене са инвалидитетом.

Због смањења привредне активности број повреда на раду је смањен, али је у просеку за половину већи него у земљама ЕУ. Закон о безбедности и здрављу на раду се примењује већ седам година¹⁶⁹, али је због проблема и кашњења у његовој примени покренут поступак за његове измене и допуне које се односе на усаглашавање са директивама ЕУ које, између осталих мера, подразумевају редовно праћење здравственог стања запослених и јачање служби здравствене заштите радника. Стратегија безбедности и здравља на раду у Републици Србији до 2017. године¹⁷⁰ предвиђа смањење повреда на раду за 5%. Припремљен је нацрт Акционог плана за спровођење наведене Стратегије и он је у поступку усвајања.

Неадекватно планирање школовања и запошљавања здравствених кадрова

Обезбеђеност становника Републике Србије лекарима са 310 лекара на 100.000 становника 2012. године је нешто испод просека европског региона (334 на 100.000) и просека ЕУ (346 на 100.000), али је виша од свих бивших југословенских република. Обезбеђеност становника медицинским сестрама је исте године била 632 на 100.000 становника и знатно је нижа од просека европског региона (766 на 100.000) и просека ЕУ (836 на 100.000). Наведени подаци не укључују здравствени кадар у приватном сектору, као ни запослене у установама које су под ингеренцијом других министарстава (Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја (МПНТР), Министарство правде, Министарство одбране). Од земаља у окружењу једино Словенија има бољу обезбеђеност медицинским сестрама¹⁷¹. Изражене су регионалне разлике у обезбеђености здравственим кадром у Србији које се не могу објаснити разликама у здравственом стању становника, старосном структуром становника нити потребама за здравственим услугама. Најбоља је обезбеђеност у универзитетским центрима, док у удаљеним, руралним подручјима ниска обезбеђеност отежава приступачност

167 Резултати рада ромских здравствених медијаторки 01.01.2009 - 31.5.2014. <http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=73>

168 Републички завод за статистику и UNICEF. (2014). *Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у Србији 2014. и истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у ромским насељима у Србији 2014*. Главни налази. Београд. Републички завод за статистику и UNICEF.

169 Закон о безбедности и здрављу на раду. Службени гласник РС, број 101/2005.

170 Стратегија безбедности и здравља на раду у Републици Србији. Службени гласник РС број 100/2013.

171 WHO Regional Office for Europe. European Health for All Database (HFA-DB). Доступно на: www.euro.who.int/en/data-and-evidence/databases/european-health-for-all-database-hfa-db.

здравствених услуга становништву. Према истраживању из 2009. године¹⁷² само у 41% села из узорка постоји здравствена амбуланта са израженим регионалним разликама у развоју мреже здравствених станица и амбуланти, док 13% становника у руралним подручјима нема здравствено осигурање; међу њима је највише оних запослених у пољопривреди и незапослених, те се стога суочавају са тешкоћама у остваривању здравствене заштите.

За Србију је карактеристична хиперпродукција здравственог кадра, како оних са средњом, тако и оних са вишом и високом стручном спремом, што је последица неодговарајуће уписне политике на школе и факултете здравствене струке која генерише незапосленост младих. Према евиденцији Националне службе за запошљавање, у децембру 2013. године¹⁷³ око 23.000 здравствених радника је тражило посао, међу њима преко 2.000 лекара опште медицине, 80 специјалиста и 13.000 медицинских сестара и техничара. Према подацима Националне службе за запошљавање из фебруара 2014. незапослених стоматолога је 3.234 и 2.605 фармацеута. Иако је годишње потребно, према проценама експерата Светске банке¹⁷⁴, уписати око 500 студената на медицинске факултете како би се заменио природни одлив лекара, на пет медицинских факултета у Републици Србији се уписује готово четири пута већи број студената.

Потребно је планирање здравствених кадрова ускладити са реалним потребама за различитим профилима професионалаца и материјалним могућностима друштва. Потреба постоји за специјалистима следећих дефицитарних грана медицине: васкуларна хирургија, грудна хирургија, радиологија, радијациона онкологија, нуклеарна медицина, патологија, медицинска микробиологија, клиничка биохемија, клиничка фармакологија, трансфузијска медицина, дечја и адолесцентна психијатрија, палијативно збрињавање, кардиохирургија и анестезиологија, реаниматологија и интензивна терапија. Од укупног броја специјалиста, 28% је старије од 55 година.

Недовољно је медицинских сестара, посебно у болницама за обезбеђивање адекватне неге оболелих. С друге стране, велико је оптерећење здравственог система административним и техничким особљем. Због рестриктивне политике запошљавања у државном здравственом сектору последњих неколико година и измена Закона о буџетском систему¹⁷⁵ постоји бојазан да ће бити угрожена обезбеђеност становника здравственим кадром на целој територији Републике.

Постојеће планирање кадрова је сегментирано и усмерено само на државни сектор, мада би морало да обухвати и приватни сектор, као и друге секторе у којима се запошљавају здравствени радници – социјалну заштиту, војносанитетски сектор, железнице, полицију (укључујући и затворе).

Задовољство запослених у државним здравственим установама Србије се континуирано смањује од 2008. године: плате су највећи узрок незадовољства, док је према нивоима здравствене заштите најмање задовољство у примарној здравственој заштити узроковано системским променама начина финансирања и повећаним обимом посла¹⁷⁶.

172 Цвејић С., Бабовић М., Петровић М., Богдановић Н. и Вуковић О. (2010). *Социјална искљученост у руралним областима Србије*. Београд: УНДП.

173 Национална служба за запошљавање. Доступно на: www.nsz.gov.rs

174 Cochrane D., Conroy M., Kampton G., Blair G., Hornby P. (2006). Republic of Serbia Human Resource Strategy 2006/2010. Final Report (The Ministry of Health and World Bank Health project).

175 Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему. Службени гласник РС, број 108/2013.

176 Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“. Анализа испитивања задовољства запослених у државним здравственим установама Републике Србије 2012. године, www.batut.org.rs/index.php?category_id=66.

3. РЕФОРМЕ ПОЛИТИКЕ ОРИЈЕНТИСАНЕ КА ПАМЕТНОМ, ОДРЖИВОМ И ИНКЛУЗИВНОМ РАСТУ

3.1. Тржиште рада и запошљавање

3.1.1. Реформе у односу на изазове на страни тражње за радом

Иако нису сви дефинисани изазови на страни тражње за радом, као ни реформе неопходне за унапређење економске ситуације која би довела до раста запослености у директној вези са политиком запошљавања, спровођење ових реформи је неопходан предуслов за успешно остварење дефинисаних циљева. Наиме, да би било могуће успешно спровођење мера активне политике запошљавања, неопходно је да најпре буду спроведене мере које ће обезбедити окончање процеса приватизације, пре свега пружањем помоћи субјектима приватизације да привуку потенцијалне инвеститоре или покретањем поступка стечаја. Такође, у области реформе јавног сектора неопходно је спровести мере у области законске регулативе да би се извршила рационализација јавног сектора¹⁷⁷. Осим тога, најновију реформу радног законодавства, која има за циљ стварање повољног пословног окружења и повећано отварање нових радних места, треба да прате и мере за побољшање пословног окружења у области опорезивања рада, и то: реструктурирање пореза на рад у правцу повећане прогресивности (укључујући увођење до максимално три пореске стопе за опорезивање дохотка) у оквирима приходне неутралности и уклањање минималне основице за уплату доприноса за социјално осигурање, а затим оцена фискалног ефекта третмана различитих правних облика радног ангажовања (уговор о раду и ван радног односа) како би се утврдили директни и скривени трошкови ангажовања лица и постепено смањење опште базне пореске стопе на рад и пореског оптерећења рада. Поменуте мере треба да буду допуњене и мерама за подстицање инвестиција као што су: увођење једноставнијег уређења поступка добијања грађевинских дозвола и једношалтерског система за предузећа, као и мере за одржање ефикасније и одговорније политике подстицања инвестиција како би се умањили ефекти рецесије. Након остварења ових предуслова могућа је реализација циљева политике запошљавања.

Циљ 1: Спречавање великог раста незапослености

Најургентнији циљ активне политике запошљавања у делу деловања на тражњу за радом је **спречавање великог раста незапослености услед приватизације субјеката са друштвеним и јавним капиталом, укључујући и јавна предузећа и реформе јавног сектора.**

¹⁷⁷ Закони који уређују питања од значаја за рад и функционисање локалне самоуправе – измене и допуне Закона о локалној самоуправи, уређивање радноправног статуса запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, односно утврђивање њихових права, обавеза и одговорности (Доношење Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе), као и подзаконских аката; успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима (примена Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији – 2014-2016) – доношење одговарајућих прописа; успостављање новог правног оквира за нови систем стручног усавршавања државних службеника (примена Стратегије стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Акционог плана за спровођење Стратегије за период 2013-2015) – доношење одговарајућих прописа.

Остварење наведеног циља планирано је кроз спровођење пакета мера ради превентивног деловања и правовременог укључивања лица у мере активне политике запошљавања, и то за:

1. Запослене који ће бити проглашени за технолошки вишак у процесу завршетка приватизације, и
2. Запослене који ће бити проглашени за технолошки вишак у процесу реформе јавног сектора.

3.1.2. Реформе у односу на изазове на страни понуде рада

Циљ 2: Смањење опште стопе неактивности и повећање стопе запослености

Опште мере које је неопходно спровести у циљу смањења неактивности, као и спречавања даљег раста стопе неактивности су:

- Јачати међуресорну сарадњу, а нарочито путем увођења система интегрисаних услуга из области образовања, социјалне заштите, запошљавања и бриге о младима, како ради превенције, тако и ради скраћивања периода већ настале незапослености теже запошљивих категорија становништва;
- Национална служба за запошљавање ће пружити интензивнију подршку корисницима новчане накнаде за случај незапослености¹⁷⁸ и пратити тражење посла ове категорије лица да би убрзала њихово поновно запошљавање и спречила неактивност и рад у неформалној економији;
- Пилотирање концепта социјалног предузећа за спровођење услуга социјалне заштите на локалном нивоу, као и запошљавања рањивих група;
- Креирати пакете мера за активацију и подстицање запошљавања дугорочно незапослених лица и других теже запошљивих категорија;
- Обезбедити активнији однос лица на евиденцији према тражењу посла, кроз обавезе дефинисане индивидуалним планом запошљавања.
- Развој концепта сезонских послова у циљу радне активације незапослених лица и смањења стопе неформалне запослености.
- Усклађивање правног оквира са одредбама ратификоване конвенције Међународне организације рада број 181 о приватним агенцијама за запошљавање.

Креирање посебних програма за угрожене групе:

Мере за старије раднике (50-64)

Уз параметарску реформу пензија неопходно је и додатно промовисање концепта активног старења, такође у вези са завршетком процеса приватизације који ће неизоставно у кратком року изазвати повећање незапослености старијих радника. У складу са препорукама датим у *Националној стратегији о активном старењу и Националној*

стратегији запошљавања за период 2011-2020. године, неопходно је:

- Информатичким обукама обухватити старије раднике, посебно висококвалификоване;
- Креирати посебне мере за старије раднике, односно пакете услуга у циљу њихове активације.

Мере за жене

- Креирати посебне мере за подршку запошљавању жена, посебно самохраних мајки;
- Подстицати иницијативе на локалном нивоу које обезбеђују креирање послова за незапослене жене без квалификација или са врло ниским квалификацијама;
- Развијати програме за подстицање женског предузетништва.

Мере за особе са инвалидитетом

- Креирати нове програме обука за особе са инвалидитетом;
- Осмислити посебне програме подстицања запошљавања за особе са инвалидитетом на отвореном тржишту.

Мере за нискоквалификована и неквалификована лица

- Креирати посебно прилагођене програме јавних радова за ову категорију лица у циљу њихове активације на тржишту рада;
- Унапређење мера активне политике запошљавања усмерених на ову категорију лица;

Циљ 2.1: Повећање приступа тржишту рада за Рома

Укључивање Рома на формално тржиште рада је неодвојиво од њихове еманципације у смислу образовања, решавања стамбеног питања и учешћа у јавном животу, те захтева како систематичан рад, тако и значајне ресурсе. Подстицаће се запошљавање Рома у институцијама на локалном и националном нивоу, у сагласности са органима локалних самоуправа и у складу са фискалним ограничењима. Приоритети су:

- Увођење превентивних мера за младе припаднике ромске популације у циљу њиховог повећаног приступа образовању, смањењу напуштања школе, превенције искључења са тржишта рада и општег смањења социјалне искључености кроз реализацију пилот пројеката, побољшање процеса евалуације и увођење нових метода и инструмената;
- Интензивирање активности усмерених ка повећању мотивације за укључивање на тржиште рада незапослених припадника ромске националне мањине, посебно корисника новчане социјалне помоћи, узјачање сарадње са релевантним организацијама цивилног друштва;
- Развој ромског предузетништва и задругарства, посебно за жене;
- Промоција добрих пракси у запошљавању Рома.

Циљ 2.2: Јачање улоге политике запошљавања

Мере за интегрисање циљева политике запошљавања у свеобухватну стратегију привредног развоја:

- Активно учествовати у припреми свеобухватног документа са утврђеним стратешким циљевима и правцима деловања у свим важним областима привредног развоја;
- Ревидирати Националну стратегију запошљавања за период 2011-2020. године у складу са дугорочном економском стратегијом земље, узимајући у обзир цео скуп инструмената и интервенција на располагању;
- Успоставити савет за запошљавање на нивоу Владе који се разматрати питања креирања и спровођења политике запошљавања¹⁷⁹.

Мера за повећање издвајања за мере активне политике запошљавања

- Спровести препоруке из Националне стратегије запошљавања за период 2011-2020. године, којима се захтева повећање средстава за мере АПЗ на 0,4% БДП-а до 2013. (овај износ је те године био само око 0,1%) и на 0,5%¹⁸⁰ БДП-а до 2020. године.

Мере за спровођење реформе Националне службе за запошљавање

Организацију рада НЗС треба реформисати како би се смањио број незапослених лица по једном саветодавцу и како би рад саветодавца са незапосленим лицима, међу којима и даље има пуно лица која реално не траже посао, био индивидуалнији и интензивнији. У том смислу је неопходно предузимање следећих мера:

- Унапредити рад саветника за запошљавање у НЗС кроз увођење система интерног сертифицивања;
- Унапредити прикупљање информација о слободним радним местима;
- Интензивирати рад саветника са активним тражиоцима запослења;
- Унапредити процес профилисања незапослених лица.

Мере за унапређење система за креирање политике запошљавања заснованог на подацима

Реализоване су бројне активности у правцу јачања капацитета за мониторинг и евалуацију у МРЗБСП и Националној служби за запошљавање и дате су препоруке за даљи напредак, посебно у оквиру претприступне помоћи ЕУ. У наредном периоду је потребно обезбедити обавезност:

¹⁷⁹ Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености из 2009. године предвиђено је оснивање Републичког савета за запошљавање који треба да оснује Влада Републике Србије. Законом се утврђује да ће Савет бити саветодавно тело са задатком давања мишљења и препорука у вези са питањима од интереса за унапређење запошљавања. Предвиђени састав Савета је следећи: представници Владе, репрезентативних синдиката и удружења послодаваца, Националне службе и агенција за запошљавање, удружења од значаја за област запошљавања, односно удружења која се баве заштитом интереса незапослених (особа са инвалидитетом, националних мањина, учесника оружаних сукоба, жена, омладине и сл.) и стручњака за област запошљавања. Међутим, од ступања на снагу Закона, Савет још увек није почео са радом.

¹⁸⁰ Овај удео издвајања од БДП-а за активне мере је утврђен приликом доношења Националне стратегије за запошљавање, те је било планирано да износ средстава буде повећаван сваке године. Међутим, од 2011. године средства за активне мере, због буџетских рестрикција услед последица економске кризе, почињу да се смањују и 2014. године достижу рекордни минимум од 600 милиона динара. Стога није реално планирати већи износ буџетских средстава за мере активне политике запошљавања од оног који је пројектован у стратегији, али се планира да средства из буџета буду допуњена планираним пројектима и донаторским средствима.

- Систематског коришћења *ex ante* и *ex post* евалуација програма и мера у области запошљавања, како би се мере активне политике запошљавања ускладиле са постојећим стањем на тржишту рада и ефектима које производе;
- Коришћења резултата евалуације као основе за припрему националног акционог плана запошљавања и буџетског планирања, као и локалних акционих планова запошљавања. У том смислу неопходно је унапредити дизајн и ефекте спровођења мера активне политике запошљавања кроз коришћење података.

Циљ 3: Смањење дуалности на тржишту рада

Сегментираност на тржишту рада у Србији огледа се пре свега у разликама између запослености у приватном и јавном сектору (услови рада, сигурност запослења, зараде и сл.), као и у запослености у формалној и у неформалној економији. Такође, постоје значајне разлике у регионалној запослености. У складу са препознатим проблемима у сегментираности тржишта рада, неопходно је спровођење специфичних мера.

Мере за смањење разлика између нивоа запослености у приватном и јавном сектору

- Анализирати постојећа законска решења која утичу на непривлачност рада у приватном сектору уз предлог мера за њихово унапређење;
- Унапређење стања поштовања регулативе у области радних односа кроз ефикасан и ефективан инспекцијски надзор.

Мере за сузбијање рада у сивој економији

- Развој концепта пореског растерећења за запослене с минималном зарадом.
- Реорганизација пореске администрације у циљу ефикаснијег вршења контрола.
- Унапредити ефективност Инспектората ра рад и инспекцијског надзора.

Мере за смањивање регионалних разлика

- Развити конкретне мере кроз локалне акционе планове запошљавања у складу са потребама локалних тржишта рада и евалуацијом спроведених мера;
- Континуирано оспособљавати чланове локалних савета за запошљавање и осталих органа јединица локалне самоуправе, као и запослене у филијалама Националне службе за запошљавање како би могли да креирају и спроводе локалну политику запошљавања.

Мере које ће допринети смањивању структурне незапослености

- Програме додатног образовања и обука креирати и усмеравати тако да боље одговарају на потребе незапослених са нижим степеном образовања, а у складу са потребама тржишта рада на локалу, а акценат ставити на практични део обуке;
- Креирати мере активне политике запошљавања за подстицање активације дугорочно незапослених лица.¹⁸¹

¹⁸¹ Урадити нове процене запошљивости, ревизију индивидуалних планова запошљавања, повећати активацију кроз укључивање у обуке за АТП и укључивање у програме додатног образовања и обуке у циљу превенције застаривања знања и подизања нивоа вештина и компетенција потребних за запошљавање.

Циљ 4: Унапређење положаја младих на тржишту рада

Мере неопходне за смањење броја младих који нису запослени, нити су у систему образовања и обуке (NEET) и незапослености младих су:

- Унапредити законодавни и институционални оквир, као и стандарде за програм приправништва и стажирања попут програма стручне праксе с циљем да се младима који излазе из школе обезбеди прво радно искуство;
- Унапредити систем информисања младих о могућностима за деловање у областима образовања, запошљавања, омладинског предузетништва, евроинтеграција и коришћења ЕУ фондова и другим областима у партнерству са омладинским организацијама цивилног друштва (ОЦД), кроз подршку раду Канцеларија за младе (КЗМ) и Фонда за младе таленте;
- Промовисати систем целоживотног учења и развој програма за младе који су напустили школовање, односно за лица без квалификација, који би подразумевали обуке у комбинацији са субвенцијом послодавцу за запошљавање;
- Развити концепт студентских послова са ограниченим бројем радних сати у недељи ради активације;
- Даље развити систем раног профилисања незапослених младих у НСЗ;
- Развити иновативне моделе и сервисе за подршку запошљавању младих на локалном нивоу кроз широко партнерство локалних партнера – образовних институција, НСЗ, пословног и цивилног сектора;
- Промовисати и даље развијати систем каријерног вођења и саветовања у Републици Србији;
- Побољшати пакете услуга за младе.

3.2. Људски капитал и вештине

Циљ 1: Усклађивање исхода образовног система са потребама тржишта рада повећањем квалитета и релевантности образовања и обучавања.

Мере за успостављање система Националног оквира квалификација у Србији (НОКС)

- Припрема законодавног и институционалног оквира за функционисање НОКС;
- Референцирање НОКС у Европском оквиру квалификација (ЕОК);
- Успостављање Каталога (Регистра) националних квалификација у коме се акредитују националне квалификације (стандарди квалификација) по секторима на свим нивоима, а који су основ за доношење програма образовања, односно обучавања;
- Успостављање система признавања претходног учења ради стицања квалификације;
- Успостављање секторских већа;
- Успостављање поступка признавања страних квалификација.

Мера за развој релевантних програма образовања и обучавања у складу са потребама тржишта рада и друштва у целини

- Развој јединственог оквира за програме предшколског образовања;
- Развој нових интегрисаних програма наставе/учења (курикулум) о општем образовању (основном и средњем) који ће обезбедити развој кључних компетенција са посебним нагласком на развој предузимљивости;
- Развој нових интегрисаних програма наставе/учења (курикулум) у стручном образовању и обучавању заснованих на стандардима квалификација који ће обезбедити развој кључних и стручних компетенција са посебним нагласком на развој предузетништва и практичне наставе;
- Развој флексибилних модела организације наставе као предуслов за реализацију различитих модела праксе у стручном образовању и обучавању;

Успостављање система подстицајних мера којима се социјална помоћ комбинује са програмима образовања односно обучавања и волонтирања како би се повећала запошљивост незапослених и како би им се омогућило да се посвете учењу и стицању релевантних компетенција.

Мера за унапређење квалитета иницијалног образовања, стручног усавршавања и професионалне сарадње наставника на свим нивоима образовања

- Анализа постојећих програма иницијалног образовања наставника и њихова ревизија у правцу у коме наставници, током иницијалног образовања, у већој мери развијају компетенције за професију наставника;
- Анализа ефеката постојећег система стручног усавршавања и унапређење постојећег система како би процес развоја професионалних компетенција наставника био ефикаснији;
- Развој е-платформе за наставнике за размену добрих пракси;
- Успостављање система редовног праћења и истраживања потреба наставника како би се ускладила понуда и потражња у области стручног усавршавања.

Мере за успостављање система осигурања квалитета образовања и обучавања на свим нивоима

- Успостављање стандарда за рад установа образовања и васпитања (стандарди за имплементацију програма образовања и обучавања на свим нивоима);
- Успостављање система праћења и вредновања образовања и обучавања на свим нивоима;
- Усклађивање процеса у настави са резултатима завршних испита у основном и средњем образовању;
- Унапређење квалитета постојећих испита (у већој мери укључити испитивање кључних компетенција) и капацитета за администрацију различитих испита који се спроводе како би се обезбедило да сви ученици односно полазници под истим условима полажу испит;
- Увођење опште, стручне и уметничке матуре које испитују кључне и специфичне стручне и уметничке компетенције и усклађивање стручне и уметничке матуре са општом матуrom како би омогућиле вертикалну мобилност ученика;

- Увођење програма националних тестирања који би се користио као инструмент за праћење ефеката на квалитет и праведност образовања промена које се уводе (нови програми, унапређивање квалитета наставника, унапређивање уџбеника и наставних средстава);
- Осигурање учешћа Србије у PISA 2018 и TIMSS 2019 међународним студијама;
- Унапређивању постојећег система за акредитацију.

Циљ 2: Повећање општег нивоа образовања становништва

Мера за развој система целоживотног учења

- Успостављање базе података која би обухватала постојеће програме целоживотног учења у Републици Србији;
- Повезивање са земљама региона како би се учиниле доступним евиденције програма целоживотног учења у, као и начине регулисања целоживотног учења, у тим земљама;
- Институционално и законодавно успостављање целоживотног учења уз обавезне мере осигурања квалитета и утврђивање подстицајних мера за повећање учешћа одраслих у програмима целоживотног образовања;
- Успостављање системске подршке ширењу мреже акредитованих институција и организација које ће реализовати програме целоживотног учења;
- Успостављање регистра јавно признатих пружалаца услуга целоживотног образовања и програма целоживотног учења.

Мера за повећање нивоа образовања у оквиру осетљивих група и смањење регионалних разлика

- Успостављање система праћења и прикупљања података о ученицима на свим образовним нивоима (једствен информациони систем у образовању);
- Увођење посебних програма подршке особама из осетљивих група у стицању прве квалификације, укључујући и каријерно вођење (Програм треба да обезбеди особе из осетљивих група стекну прву квалификацију која одговара ISCED 3 нивоу образовања);
- Успоставити систем за рану идентификацију деце која су под повећаним ризиком од раног одустајања од образовања као и деце која су под ризиком да не буду укључена у образовање (нпр. деца тражилаца азила, деца која немају лична документа, итд.);
- У сарадњи са релевантним министарствима, локалним самоуправама и образовним установама, успоставити координисани систем за превенцију, интервенцију и компензацију раног одустајања;
- Унапређивање капацитета педагошких асистената и повећање њихове делотворности;
- Обезбедити прилагођавање, набавку и доступност уџбеника, наставних средстава и наставних помагала у складу са потребама ученика, као и набавку и обуку за примену асистивних технологија и пружање друге додатне подршке;
- Развој система професионалне оријентације, односно каријерног вођења и саветовања на свим нивоима образовања, а у сарадњи са министарствима надлежним за омладинску политику и запошљавање, као и са НСЗ и цивилним сектором;

- Развој програма образовања и студијских програма прилагођених наставку образовања запослених, што подразумева и унапређивање постојећег законског оквира;
- Развој пакета подстицајних мера за високошколске установе са циљем пружања подршке студентима који су се суочили са тешкоћама у студирању.

Мера за повећање доступности предшколског васпитања и образовања

- Развој посебних програма мобилних предшколских програма који ће омогућити да се деца из удаљених руралних средина припреме за полазак у школу, чиме би се превентивно деловало на рано одустајање од образовања;
- Развој посебних програма рада мобилних вртића;
- Проширивање капацитета у предшколским установама успостављањем посебних програма јавно-приватног партнерства;
- Успостављање система за акредитацију чиме се подстичу приватне предшколске установе да се интегришу у систем јавног предшколског образовања;
- Увођење посебних програма подршке за похађање предшколских програма за децу 3-5,5 година старости која живе у условима сиромаштва и/или са инвалидитетом у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу (МДУЛС) и Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП).

Циљ 3: Повећање ефикасности образовног система

Мера за успостављање информационог система као предуслова за ефикасно управљање образовним системом

- Развој информационог система у образовању успостављањем регистара у предшколском, основном, средњем и високом образовању, као и регистри за установе ученичког и студентског стандарда.

Мера за укључивање образовног система Србије у ЕУ токове

- Успостављање националне агенције за Еразмус плус, односно Хоризонт 2020;
- Учешће представника министарстава, завода, савета и других тела у различитим мрежама и телима ЕУ (генерални директорати, саветодавне групе, мреже, тела) и редовно извештава о имплементацији процеса у образовању као што су Копенхагеншки процес, Торино процес, Болоњски процес, коминике из Брижа и других;
- Учешће у отвореном методу координације у области образовања (ОМК).

Мера за оптимизацију мрежа образовних установа (основних и средњих школа, установа високог образовања чији је оснивач Република Србија), ученичких и студентских домова

- Оптимизација мреже основних и средњих школа и средњошколских програма који ће бити прихватљив, реалистичан и ефективан;
- Оптимизација мреже јавних установа високог образовања како би се обезбедило квалитетно високо образовање које свој квалитет заснива на научним истраживањима која се спроводе у тим установама;

- Оптимизација мрежа установа и програма као перманентна активност биће праћена и даљим унапређивањем ученичког и студентског стандарда кроз ревитализацију постојећих објеката, али и градњу нових.

Мера за развој модела финансирања образовања на основу анализа постојећег система финансирања образовања и активације постојећих образовних капацитета

- Развој модела финансирања предуниверзитетског образовања и васпитања односно обучавања;
- Развој модела финансирања високог образовања;
- Развој модела финансирања образовања одраслих;
- Развој модела финансирања установа ученичког и студентског стандарда.

3.3. Социјално укључивање и социјална заштита

3.3.1. Правци даљих промена и мере у сфери социјалне и дечије заштите

Циљ 1: Повећање обухвата и унапређење адекватности новчаних давања

1.1. У програму новчане социјалне помоћи

Мере унапређења *адекватности* које би због природе програма (допуна прихода) истовремено значиле и повећање обухвата сиромашних:

- Умањење негативних подстицаја за запошљавање преуређењем услова коришћења права на НСП уз прописивање механизма јачег повезивања центара за социјални рад и НСЗ и повезивање са мерама које НСЗ спроводи у циљу активирања и запошљавања корисника новчане социјалне помоћи, као и увођење одређеног броја сати рада у јавном интересу за радно способне кориснике новчане социјалне помоћи;
- Повећати пондере (давања) за децу и младе са инвалидитетом;
- *Релаксирање имовинских услова*, пре свега повећање земљишног максимума *у зависности од квалитета земљишта код старачких домаћинстава* без истовременог повећања износа права. Конкретни помаци у овом смислу захтевају додатна истраживања;

1.2. У програму дечијих додатака

Мере унапређења *адекватности*:

- Повећати адекватност износа за децу средњошколског узраста (разматрање опције *једнократног давања након успешног завршетка школске године*);
- *Повећати износ дечијег додатка за децу са инвалидитетом/размотрити опцију увођења универзалног права на дечији додаток за децу са најтежим обликом инвалидитета.*

Мере повећања обухвата сиромашних:

- Повећање обухвата дечијим додатком могло би да се постигне отклањањем појединих баријера (као што је *услов да родитељи деце буду здравствено осигурани*);
- Доделити права за четворо, а не за прво четворо деце у породици;
- Променили начин на који се *процењују приходи од пољопривреде*, јер је катастарски приход застарео и представља неодговарајући концепт.

1.3 У програму становања

- Поред новчаног давања, неопходно је, у садејству са надлежним министарством и локалним самоуправама, и спровести програм унапређења услова становања у подстандардним насељима.

Циљ 2: Активна инклузија

- У складу са циљем активне инклузије, *унапређење прописа који регулишу активацију корисника НСП*, што би требало да представља први корак у правцу интегрисаних услуга за најсиромашније, како у погледу запошљавања/радног ангажовања, тако и у правцу повратка младих у процес образовања и укључивање у програме доквалификације и преквалификације;
- Успоставити и развити одрживи механизам сарадње у циљу мобилизације ресурса у заједници како би се креирале нове могућности за радно ангажовање;
- Побољшати приступачност објеката за јавну намену, јавног саобраћаја и радног окружења и обезбедити пуну приступачност интернет страница јавних институција за све грађане, укључујући особе са инвалидитетом и старија лица.

Циљ 3: Повећање подршке (природној) породици у ризику, наставак процеса деинституционализације и развој ванинституционалних услуга у заједници.

Подршка породици и деинституционализација нужно подразумевају развој ванинституционалних услуга социјалне заштите.

- Предуслов за успостављање и ширење услуга је доношење *подзаконског акта о наменским трансферима* који би уредио додатно финансирање услуга социјалне заштите са националног нивоа на транспарентан начин и уз респектовање реформских приоритета. Према законским решењима из 2011. године предвиђено је прецизирање три врсте наменских трансфера, од којих су на краatak рок најважнији они који би се додељивали мање развијеним локалним самоуправама;
- Ради наставка процеса деинституционализације, неопходно је покретање програма који ће *оснажити капацитете на локалном нивоу за успостављање услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, која представља алтернативу за резиденцијални смештај*. Оснаживање капацитета би претпостављало припрему готових пакета инструкција и модела за успостављање услуге на локалном нивоу и серију тренинга за заинтересоване локалне самоуправе, професионалце и организације цивилног сектора као потенцијалне пружалаоце услуга. Такође би било пожељно да се размотри подизање одговорности за финансирање ове услуге и у најразвијенијим

локалним самоуправама на национални ниво. Једино у најразвијенијим локалним самоуправама постоје професионални капацитети за додатни развој ове услуге, али оне нису спремне да издвоје додатна средства за њено ширење. Треба предвидети и пилотирање принципа „новац прати корисника“ у процесу деинституционализације установа са смештај особа са инвалидитетом;

- Обезбедити средства и професионалне капацитете за ширење и развој ванинституционалних услуга, као што су персонална асистенција, становање уз подршку за младе који напуштају смештај, склоништа за жртве породичног насиља, услуге личног пратиоца за децу;
- Унапредити капацитете система социјалне заштите за остваривање права и обезбеђивање услуга жртвама трговине људима.

Изградња и јачање механизма и капацитета за нематеријалну подршку природној породици у ризику

- Изменити правилник о интерресорним комисијама, променити начин њиховог функционисања;
- Припремити програм обуке за подршку породицама у ризику од измештања деце из породице, а затим и спровести обуке стручних радника у сектору социјалне заштите за примену ових програма и цивилном сектору који се бави пружањем услуга;
- Дефинисати процедуре при измештању деце из природне породице (анализа и доношење упутства). Да би се ове процедуре дефинисале потребно је да се претходно анализира пракса измештања деце из природних породица, да се утврде индикатори неадекватног вршења родитељских права и обавеза, као и да се утврди стандардна процедура измештања деце из природне породице усклађена са Конвенцијом о правима детета, Породичним законом и Законом о социјалној заштити. Након доношења упутства потребно је да се успоставе механизми контроле поштовања процедуре на централном нивоу;
- Увести праксу ране идентификације и пружити подршку трудницама у ризику (у питању је међусекторски пројекат који неизоставно мора да се дефинише у сарадњи са здравственим сектором);
- Ближе уредити процене потреба и планирање подршке деци са сметњама у развоју и њиховим породицама/старатељима, укључујући и стандарде за развој благовремених стимулативних и рехабилитационих програма.

За успешни наставак процеса деинституционализације значајно је и:

- Први предуслов је израда плана трансформације институција, између осталог и да би се, у условима смањења броја корисника у домовима, на ефикаснији начин искористили постојећи инфраструктурни и стручни ресурси;
- Унапређење развоја *сродничког смештаја, сродничког хранитељства и хранитељства за децу са инвалидитетом (и хранитељства за децу жртве трговине људима и других облика насиља).*

Циљ 4: Унапређење система дуготрајне неге

У области програма новчаних давања за негу и помоћ потребно је:

- Преиспитивање оправданости постојања давања из два система - по основу осигурања (ПИО) и социјално давање из система социјалне заштите;
- Спровођење анализе адекватности основног износа додатака за помоћ и негу другог лица и потребе за увођењем више нивоа давања између основног и увећаног додатка који би били у вези са скалама (степенима) потребне подршке;
- Детаљнија анализа начина доделе и коришћења функционалних критеријума за доделу додатка за помоћ и негу од стране Комисије ПИО фонда, што би омогућило већу доступност права особа са менталним и интелектуалним тешкоћама;
- Информисање о правима и помоћ при аплицирању за остваривање права;
- Повезивање новчаних давања са одговарајућим услугама.

Унапређење дуготрајне неге на средњи рок умногоме ће зависити од међусекторског повезивања између здравствене и социјалне заштите, а на конкретном плану то подразумева:

- Дефинисање мреже социјално-здравствених установа, чије је доношење предвиђено Законом о социјалној заштити 2011. године;
- Дефинисање улоге домске заштите у систему палијативне неге;
- Успостављање протокола о унапређењу заштите корисника којима су неопходне услуге и социјалне и здравствене заштите.

Циљ 5: Унапређење квалитета услуга, јачање контролних и регулаторних механизма, мониторинга и евалуације

Предуслов за мониторинг и евалуацију, унапређење квалитета услуга, али и развој социјалне заштите у целини је доношење реалних програма унапређења социјалне (и дечије) заштите на националном и локалном нивоу за наредни средњорочни период (2015-2020). На националном нивоу, потребно је донети и нову стратегију социјалне заштите. С обзиром на то да су у протеклом периоду донете стратегије и планови на локалном нивоу којима је истекао рок, процес планирања би требало да започне што пре.

Квалитет услуга

- За унапређење квалитета услуга значајно је заокружити процес *лиценцирања пружаоца услуга и стручних радника* у социјалној заштити. У наредних пар година треба обезбедити и унапређење квалитета и ширење понуде акредитованих програма едукације стручних радника на основу којих се добијају лиценце. Ревидирање листе акредитованих програма треба да буде континуиран задатак, у складу са уоченим потребама за изградњу капацитета у социјалној заштити;
- Израчунати цену услуге по кориснику, за минимални стандард квалитета услуге;
- Формулисати и спроводити програм подршке недржавним пружаоцима услуга социјалне заштите. Унапредити теренски рад који ће омогућити откривање угрожених појединаца и породица (outreach);

- Независно од постављања услуга у заједници у центар реформи система на кратак/средњи рок је неопходно, у складу са планом трансформације резиденцијалних установа, *унапредити квалитет неге у установама које ће задржати функцију смештаја.*

Регулација

- Унети елементе који ће обезбедити индивидуализацију услуга у складу са потребама појединачних корисника;
- Анализирати праксу израде и примене критеријума за пријем корисника ванинституционалних услуга социјалне заштите.

Контрола, мониторинг, евалуација

- Увести праћење и оцену квалитета услуга СЗ (укључујући аспект заштите људских права корисника и процену задовољства корисника);
- Да би се пратио квалитет услуга и ниво заштите корисника, неопходно је дефинисати индикаторе и њихово праћење (доступност и квалитет појединих услуга социјалне заштите на локалном нивоу), дефинисати пожељне исходе (као што су образовни исходи за децу у хранитељству), али и прецизирати поједине корисничке групе. Тако би, на пример, била важна идентификација Рома из подстандардних насеља као посебне групе из које треба пратити кориснике, али и исходе на нивоу јавних институција и у оквиру различитих секторских политика. На овај начин би се превазишао проблем субјективног (не)изјашњавања о националној припадности, а практичне политике би добиле инструмент помоћу кога би се усмеравале на најсиромашније и најугроженије припаднике ромске популације;
- Ширити регионалне центре за породични смештај и усвојење (успостављање још два центра) и дефинисати и унапредити њихове контролне функције;
- Разменити искуства и изабрати примере добре праксе у области услуга социјалне заштите које су успостављене на локалном нивоу, а који су се показали као добар инструмент евалуације и као важан мотивациони фактор за унапређење услуга у мандату локалне самоуправе;
- Јачати инспекцијске службе на националном нивоу као и код субјеката који инспекцијски надзор врше као поверене послове (повећање броја запослених, успостављање нове организације и метода рада).

Циљ 6: Повезивање центара за социјални рад са институцијама које обезбеђују услуге из области здравствене заштите, образовања и запошљавања, али и са полицијом, правосудним органима, ОЦД које заступају поједине друштвено осетљиве групе, Црвеним крстом, одговарајућим службама локалне самоуправе

Имајући у виду вишеструке ризике и факторе депривације неопходно је мултисекторско, али и локално и национално умрежавање:

- Умрежавање подразумева и ширење праксе прибављања докумената у име корисника, подршку посебно угроженим групама при аплицирању за поједина права, а на дужи рок неопходно је потпуно информационо повезивање различитих сектора како би се обезбедило да корисници без административних препрека могу да остваре социјална

права. Ово је посебно важно за мање образоване, старије или особе са интелектуалним потешкоћама;

- Побољшан систем сарадње између центара за социјални рад и других органа ради раног откривања, боље заштите корисника и интегрисаног приступа;
- Анализа, усклађивање и редеофинисање улоге актера на локалном нивоу који су настали током имплементације различитих пројеката усмерених на поједине угрожене групе и сагледавање њихових мултисекторских потенцијала (ромски координатори, здравствени медијатори канцеларије за младе, педагошки асистенти, итд.).

3.3.2. *Правци даљих промена и мере у сфери пензијског система*

Уводне напомене

Имајући у виду обим спроведених фаза реформе пензијског система, реформи које су у току, као и чињеницу да ће одрживост и адекватност пензијског система у великој мери бити одређене кретањима у другим областима (демографска кретања, запосленост и сл.), у наредном периоду су, пре свега, потребне анализе могућности даљег унапређења области, које би за резултат дале предлоге за измену прописа. С обзиром на то да је основне изазове пензијског система, одрживост и адекватност, углавном тешко истовремено остварити, као и да су појединачни изазови међусобно испреплетени, свака од предложених мера има ефекте на више циљева, без обзира на то под којим циљем је директно наведена.

Унапређење финансијске одрживости пензијског система

Циљ 1: Унапређење система бенефицираних пензија

Мера 1.1. Анализира могућност обустављања исплате дела пензије остварене по посебним прописима, у случају поновног ступања у осигурање

У обавезном осигурању у Србији не престаје се са исплатом старосне пензије уколико пензионер поново ступи у систем осигурања. Поједине категорије осигураника (овлашћени припадници МУП-а, БИА и сродних органа), поред права на бенефицирани стаж осигурања, имају посебне, повољније услове за одлазак у пензију и обрачун пензије, при чему се разлика између висине пензије обрачунате према општим условима и висине пензије коју примају финансира из буџета. С обзиром на то да се ова лица релативно често поново запошљавају након одласка у пензију, поставља се питање оправданости буџетског финансирања дела пензије остварене по повољнијим условима. У циљу достизања веће праведности у систему, МРЗБСП треба да анализира могућност обуставе исплате наведеног увећања за време док је пензионер у осигурању и предложи начин спровођења те мере.

Мера 1.2. Анализира могућности за укидање увећања пензије од 20% осигураницима који остварују пензију по посебним прописима

Поједине категорије осигураника (овлашћени припадници МУП-а, БИА и сродних органа) остварују право на пензију по посебним прописима, а поред тога им се, приликом

обрачуна, висина пензије увећава за 20%. С обзиром на потребу унапређења праведности у систему, а имајући у виду и то да ти осигураници, након одласка у пензију, према статистици РФПИО, пензију примају и до 30 година, тј. скоро двоструко дуже у односу на остале пензионере, предлог је да МРЗБСП током 2016. године размотри укидање наведеног увећања и предложи начин да се та мера спроведе.

Мера 1.3. Доношење подзаконских аката о бенефицираном стажу за посебне категорије (МУП, БИА...)

Изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2014. године укинута је могућност да право на стаж осигурања са увећаним трајањем (тзв. бенефицирани стаж) остварују запослени на пословима и радним местима административно-техничког карактера, што је пре свега био случај у МУП-у, али и у сродним органима. Министар надлежан за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, заједно са министрима надлежним за наведене области у наредним месецима треба да донесе подзаконске акте (правилинике) који ће бити прилагођени изменама закона. На основу тога, смањиће се број осигураника која остварују право на бенефицирани стаж, а тиме и могућност да остваре пензију под повољнијим условима. Процењује се да ће се ова мера односити на око 10 хиљада лица.

Мера 1.4. Анализа могућности реформе концепта бенефицираног стажа

Лица која раде на посебно тешким и за здравље опасним пословима или на пословима који се не могу задовољавајуће обављати у каснијем животном добу, остварују право на стаж осигурања са увећаним трајањем (тзв. бенефицирани стаж) и по том основу имају право на повољније услове за одлазак у пензију. Право на бенефицирани стаж уређено је Законом о ПИО и различитим правилницима. За ова лица плаћа се додатни допринос. Потребно је концептуално преиспитати област бенефицираног стажа тако да ово питање буде уређено на јединствен начин (једна од могућих опција је доношење посебног закона), уз унапређене критеријуме за остваривање права на бенефицирани стаж, адекватно и праведно одређену висину доприноса и услове за одлазак у пензију ових категорија осигураника. Предлог је да се спроведе анализа ове области и сачини предлог за измену прописа. Носилац посла је МРЗБСП уз одговарајућу експертску помоћ, а највероватније би било потребно додатно финансирање.

Циљ 2: Унапређење ефикасности спровођења пензијског и инвалидског осигурања

Мера 2.1. Унапређење базе података у Централном регистру

Централни регистар обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО) основан је како би осигураници и органи који врше наплату и контролу наплате доприноса имали доступне информације о пријави запослених и других осигураника на осигурање, као и плаћеним доприносима. Потребно је да ЦРОСО усклади своје информационе платформе са Пореском управом како би се обезбедила потпуна размена информација о осигураницима и доприносима. На тај начин ће се подаци о уплатама доприноса за социјално осигурање водити на појединачном нивоу, чиме ће се унапредити ефикасност прикупљања доприноса, а тиме и раст прихода РФПИО, смањење сиве економије, као и заштита лица у погледу права из радног односа и права из социјалног осигурања. Тиме

ће се обезбедити и ефикаснији рад РФПИО у поступку остваривања права из ПИО. Поред тога, све већи број корисника (државних органа, институција и послодаваца) доставља ЦРОСО све већи број различитих захтева чиме расте значај ЦРОСО у државном апарату. Потребно је обезбедити додатне изворе финансирања за унапређење рада и проширење обима послова ЦРОСО. Носиоци посла би били ЦРОСО и ПУ, уз могућност стручне подршке са стране.

Мера 2.2. Унапређење ефикасности рада РФПИО

Потребно је наставити рад на унапређењу организације и пословних процеса РФПИО како би се постигла већа ажурност у спровођењу пензијског и инвалидског осигурања и већи квалитет услуга према осигураницима и корисницима права. Неопходан је развој управљачких и организационих капацитета кроз управљање и планирање људских ресурса. Затим је потребно осавременити информационе платформе у циљу постизања компатибилности са ЦРОСО и Пореском управом. Потребно је оснажити и административни капацитет институција надлежних за координацију социјалне сигурности, посебно имајући у виду будућу електронску размену података у оквиру сарадње између институција социјалне сигурности са државама чланицама ЕУ.

Циљ 3: Прилагођавање параметара обавезног осигурања демографским променама

Мера 3.1. Анализа могућности везивања старосне границе за пензионисање са променама у очекиваној дужини живота

Повећање животног века становништва захтева прилагођавање висине старосне границе за одлазак у пензију како би однос дужине периода током кога се прима пензија и периода који се проводи на раду били задржани на прихватљивом нивоу, како се не би нарушила одрживост пензијског система. Повећање старосне границе у пракси често није повезано са продужењем животног века у претходном периоду, његовој актуелној и процењеној будућној вредности. Предлог је да се 2019. или 2020. године сачини анализа могућих опција за повезивање старосне границе са демографским променама, а на основу тога и предлог измене прописа. До тада ће бити већи број упоредних опција које се могу анализирати, а биће познати и први ефекти до сада примењених решења у Европи. Носилац анализе је МРЗБСП, а за тај посао ће бити потребни додатни извори финансирања и експертска помоћ.

Мера 3.2. Анализа могућности ревидирања услова и параметара за превремену пензију

Изменама Закона о ПИО из 2014. године, веома су пооштрени услови за пензионисање пре опште старосне границе у циљу смањења броја и учешћа лица која се пензионишу на тај начин. Међутим, радни и животни услови су лошији у односу на већину европских држава, као и демографски параметри, посебно нижа очекивана дужина живота старијег становништва. Услови за превремену пензију су строжији у односу на државе у окружењу – Хрватску и Црну Гору, као и друге европске државе. Због тога се предлаже да МРЗБСП током 2017. године, након што буду познати први ефекти последњих измена прописа, истражи оправданост висине услова за пензионисање и превремено пензионисање за лица која су навршила дужи стаж осигурања и предложи измене прописа.

Циљ 4: Унапређење осталих права из ПИО (која нису везана за старосну пензију)*Мера 4.1. Анализа могућности за реформу концепта инвалидности*

Током реформе, концепт заштите инвалидности у пензијском систему је значајно промењен, а услови су веома пооштрени, чак и у поређењу са међународном праксом. Међутим, изразитим пооштравањем услова за старосну пензију и превремено пензионисање укупни услови за пензионисање су постали несразмерно оштри у односу на значајно ниже очекиване дужине живота и више специфичне стопе морталитета у Србији у односу на друге европске државе. Предлаже се да се спроведе анализа могућности промене концепта инвалидности у обавезном делу пензијског система и да се донесе предлог за измену прописа. Анализу би током 2017. године спровело МРЗБСП у сарадњи са РФПИО. У овом тренутку се не може прецизно проценити да ли је потребна додатна експертска помоћ и додатно финансирање.

Мера 4.2. Анализа могућности реформе права на породичну пензију

Право на породичну пензију могу да остваре супружник и деца преминулог осигураника или пензионера, као и други чланови породице, под посебним условима. Међутим, промене на тржишту рада (активација жена и продужење радног века) захтевају прилагођавање и права на породичну пензију, што се предузима у различитим европским државама. Због тога се предлаже спровођење анализе опција за промену права на породичну пензију у Србији. Носилац је МРЗБСП уз експертску помоћ, студија би била спроведена до 2018. године, а било би потребно додатно финансирање. На основу налаза студије, предложиле би се измене прописа.

Одржање адекватности пензија и заштите животног стандарда старих**Циљ 5: Унапређена заштита најнижег стандарда старијих***Мера 5.1. Разматрање концепта најнижег износа пензије и алтернативних мера заштите минималног стандарда старијих*

Заштита минималног стандарда старијег становништва највећим делом се спроводи кроз пензијски систем, кроз институт најнижег износа пензије. Разлика између висине пензије обрачунате према закону о ПИО и најнижег износа пензије финансира се из буџета. Стандард становништва које није остварило право на пензију штити се кроз општи систем социјалне заштите. Потребно је урадити анализу адекватности садашњег начина заштите стандарда пензионера, имајући у виду и различите приступе решавању овог проблема у државама Европе. Анализу треба да спроведе МРЗБСП уз неопходну помоћ експерата. Вероватно ће бити потребно додатно финансирање. На основу налаза анализе, МРЗБСП треба да предложи начин уређења овог питања у будућности.

Циљ 6: Очување адекватне висине пензија*Мера 6.1. Анализа начина усклађивања пензија и општег бода*

Два основна фактора од којих зависи висина пензије и њено кретање током периода примања пензије су начин одређивања и начин усклађивања висине пензије. *Општи бод*

је параметар који се користи при обрачуна пензија за валоризацију зарада током целог радног века осигураника. Потребно је анализирати могућности за обезбеђење адекватне замене зараде пензијом, али и да се спрече значајне номиналне разлике у висини пензија пензионера са сличном радном историјом који су се пензионисали у различитим годинама.

Пензије се усклађују два пута годишње, у априлу и октобру, али је последњим изменама Закона прописано да се неће повећавати све док су расходи за пензије већи од 11% БДП-а. Предлаже се да се анализира период усклађивања пензија и параметри према којима се усклађује њена висина.

Наведени параметри су међузависни и треба да буду предмет јединствене студије, коју треба да спроведе МРЗБСП уз неопходну експертску помоћ. С обзиром на то да је економски развој неопходан предуслов да би наведена студија била оправдана, она не треба да буде спроведена пре 2017. године. На основу резултата анализе, МРЗБСП треба да припреми предлог за измену прописа, уз договор са Министарством финансија.

Мера 6.2. Реформа осигурања пољопривредника

Пензијским осигурањем пољопривредника значајно је смањен ризик од сиромаштва старијег руралног становништва, које је иначе више изложено том ризику, али је одрживост овог система неизвесна. Потребно је анализирати опције за будућност овог дела система и, у складу са резултатом студије, сачинити предлог за измене прописа. Носилац посла је МРЗБСП, али је неопходна улога министарстава надлежних за финансије и пољопривреду.

Циљ 7: Унапређена улога Добровољног пензијског фонда у пензијском систему

Мера 7.1. Анализа начина за унапређење улоге добровољних пензијских фондова у оквиру пензијског система

Неповољно економско окружење, низак стандард и неразвијеност тржишта капитала у великој мери ограничавају развој система добровољних пензијских фондова и пензијских планова. Међутим, без обзира на то, постоје могућности за унапређење овог дела пензијског система, тако да је неопходно дефинисати његову жељену улогу у будућности. У већини држава обавезно пензијско осигурање, посебно оно које је јавно организовано, има доминантну улогу, али и ту постоје разлике у степену расподеле значаја између делова система. Потребно је да Министарство финансија (МФ) и НБС током 2016. и 2017. године спроведу анализу могућности за унапређење стања и положаја добровољних пензијских фондова у склопу пензијског система и предложи мере, тј. потребне измене прописа уз консултације са МРЗБСП.

3.3.3. Правци даљих промена и мере у сфери здравствене заштите становника и здравственог система

Правци деловања у односу на изазове у приступачности здравствене заштите становништву

Група циљева и мера које се односе на повећање приступачности здравствене заштите обухвата пре свега бољу финансијску приступачност здравствене заштите свим рањивим друштвеним групама, а нарочито повећање приступачности за сиромашне и особе старије од 65 година, затим већу физичку приступачност за особе са инвалидитетом и културалну приступачност за особе ромске националности, смањивање дискриминације ових група и њихово укључивање путем развоја интегративних здравствених услуга

Циљ 1: Боља финансијска и физичка доступност здравствене заштите свим рањивим друштвеним групама

Мера 1.1. Повећати трансфере из буџета за здравствену заштиту особа изложених повећаном ризику оболевања и социјално угроженом становништву у складу са Законом о доприносима.

Средства која су буџетом Републике Србије била издвојена за здравствену заштиту лица изложених повећаном ризику оболевања према члану 22. Закона о здравственом осигурању у 2013. години су 25 пута била мања од оних која су била предвиђена Законом о доприносима; у 2012. наведена средства су била мања 21,5 пута, што указује на то да се јаз повећава, а угрожава приступачност здравствене заштите. Приступачност се не угрожава само рањивим друштвеним групама, већ и целокупном становништву Србије пошто су им пружане услуге које су финансиране из укупних средстава Фонда здравственог осигурања. Требало би постепено повећавати износ ових средстава док се не постигне износ у буџету према Закону о доприносима, обрачунат на основу дефинисаних доприноса за здравствено осигурање.

Мера 1.2. Формирати мобилне тимове у домовима здравља разутах општина који би посећивали старије особе са инвалидитетом и ромска насеља у удаљеним подручјима

У општинама у којима није могуће формирати службе кућног лечења и неге формирати мобилне тимове (лекар и медицинска сестра/техничар са аутомобилом на располагању, покретним лабораторијама и мобилним ЕКГ апаратом) за рад на терену, који би редовним обилазцима насеља без здравствених станица пружали здравствене услуге старијима и осталим рањивим групама за које је приступачност здравствених услуга смањена.

Мера 1.3. Успоставити службе телефонског саветовања за старије особе и особе са инвалидитетом у домовима здравља.

Служба пружања телефонских савета особама са инвалидитетом и старијим особама захтева минимална улагања, а омогућава овим особама и члановима њихових породица у удаљеним сеоским подручјима, али и у градским и приградским срединама, подршку и помоћ у случајевима када им је потребно објашњење, савет или заказивање интервенција у лечењу и свакодневnoj нези.

Мера 1.4. Увести редовну институционализовану обуку волонтера из невладиног сектора за помоћ старијим особама и особама са инвалидитетом.

Партнерство са невладиним сектором повећава доступност здравствених и социјалних услуга старим особама и особама са инвалидитетом, као и бољи увид у њихове свакодневне потребе. Организована обука волонтера Црвеног крста и других невладиних организација за континуирану сарадњу у пружању појединих услуга (на пример здравственог васпитања или кућне неге) и јачању социјалног капитала заједнице.

Циљ 2: Боља доступност здравствене заштите старијим од 65 година

Мера 2.1. Развити и ојачати рад у области кућног лечења и неге и палијативног збрињавања у домовима здравља свих „старих“ општина Србије

Пројектом ЕУ је започета екстензивна едукација здравствених радника и развој служби за палијативну негу на нивоу примарне здравствене заштите. Ове активности у области кућног лечења и неге и палијативног збрињавања би требало наставити и у свим општинама са старим становништвом (због природе обољења - хронична дегенеративна и малигна, вишеструког морбидитета, као и социјалне изолованости без могућности помоћи породице, родбине или суседа).

Мера 2.2. Наставити са оснивањем посебних јединица за палијативно збрињавање у оквиру одељења за продужено лечење и негу у стационарним здравственим установама са фондом постеља према потребама здравственог стања старих на нивоу општине

Даље оснивање посебних јединица за палијативно збрињавање у оквиру одељења за продужено лечење и негу у општим болницама са фондом постеља у складу са Стратегијом за палијативно збрињавање, као и потребама становништва на територијама општина за које је општа болница, односно друга стационарна здравствена установа основана.

Мера 2.3. Боље опремити поливалентне патронажне службе за обилазак и помоћ старима оболелим од хроничних масовних незаразних болести

Постојеће службе за поливалентну патронажу треба ојачати и опремити за процену ризика од социјалне искључености старачких домаћинстава и пружање здравствених услуга самохраним старим особама и зависним од туђе неге и помоћи.

Циљ 3: Боља доступност здравствене заштите особама са инвалидитетом

Мера 3.1. Поставити физичке рампе у свим здравственим установама где оне не постоје

Иако већина домова здравља у урбаним центрима има физичке рампе, неопходно је ове рампе поставити и у руралним подручјима, те тако повећати доступност здравствене заштите особама са инвалидитетом.

Обезбедити оријентире за кретање слепих и слабовидих особа у складу са Законом о планирању и изградњи и Правилником о техничким стандардима планирања,

пројектовања и изградње објеката, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама.

Мера 3.2. Набавити гинеколошке столове и стоматолошке столице прилагођене потребама особа са инвалидитетом.

Гинеколошки столови и стоматолошке столице прилагођене особама са инвалидитетом су врло скупа медицинска опрема, али је при набавци нове опреме неопходно водити рачуна о потребама особа са инвалидитетом – посебно у већим градским центрима који би им омогућили редовно коришћење услуга здравствене службе и унапређење њиховог здравља.

Циљ 4: Боља доступност здравствене заштите ромском становништву

Мера 4.1. Ширити мрежу здравствених ромских медијаторки

Потребно је обезбедити да све општине које имају ромска насеља едукују и запосле по једну здравствену медијаторку у домовима здравља како би повећали доступност здравствене заштите Ромима. Оне су уобичајено део тима службе за поливалентну патронажу и у сарадњи са њима процењују здравствене и социјалне потребе ромског становништва и обезбеђују здравствене услуге.

Један од важнијих задатака здравствене службе и ромских здравствених медијаторки у сарадњи са Саветима за здравље при општинама је помоћ ромским особама без личних докумената да добију та документа како би остварили своје право на здравствену заштиту повезивањем са изабраним лекаром на територији општине. Иако су до сада постигнути значајни резултати радом медијаторки, потребно је постићи потпун обухват ромске популације здравственом заштитом и укључивањем у систем са поседовањем здравствених књижица.

Мера 4.2. Спровођење акционог плана за унапређење здравља Рома

Акциони план за унапређење здравља Рома има следеће циљеве: утврђивање здравственог стања Рома, побољшање остваривања права Рома на здравствену заштиту, побољшање доступности здравствене заштите и унапређење животног окружења. Неопходно је подстицати ЈЛС да усвајају и спроводе локалне акционе планове који се односе на ову област.

Активности кроз пројекте спроводе домови здравља, институти и заводи за јавно здравље у сарадњи са ромским удружењима грађана.

Циљ 5: Побољшање заштите на раду и здравствене заштите радно-активног становништва

Мера 5.1. Усвојити Акциони план за спровођење Стратегије безбедности и здравља на раду.

Како је национална Стратегија безбедности и здравља на раду усвојена, потребно је усвојити и већ припремљен Акциони план ове Стратегије који прецизно дефинише мере и активности безбедности и заштите здравља радника и почети са његовом имплементацијом.

Мера 5.2. Боље контролисати и спроводити мере заштите на раду.

Јачањем инспекцијског надзора потребно је обезбедити бољу контролу заштите на раду и стимулисати радне организације за ригорозно спровођење мера заштите на раду.

Мера 5.3. Јачати службе здравствене заштите радника (медицине рада)

Службу медицине рада на нивоу примарне здравствене заштите је потребно оснажити за спровођење систематских и периодичних прегледа у циљу очувања и унапређења здравља радника и раног откривања болести и поремећаја.

Мера 5.4. Већи обухват здравственом заштитом незапосленог радно-активног становништва

Незапослено радно-активно становништво би требало обухватити мерама промоције здравља и раног откривања болести путем превентивних контролних прегледа и скрининга на малигне болести.

Циљ 6: Смањење дискриминације рањивих друштвених група и њихова боља инклузија

Мера 6. 1. Имплементирати и пратити спровођење Закона о правима пацијената

Потребно је обезбедити пажљиво праћење спровођења Закона о правима пацијената координисаним прикупљањем извештаја о раду саветника за заштиту права пацијената и Савета за здравље са анализом података и предузимањем корективних мера како би се проблеми отклонили. Такође је потребно прикупљати и пратити и извештаје заштитника осигураних лица. Уочене проблеме о непоштовању права пацијената и осигураних лица би требало учинити доступним јавности путем веб странице Министарства здравља и Фонда здравственог осигурања и здравствених установа.

Мера 6.2. Побољшати информисаност рањивих група о правима на здравље и правима пацијената

Недовољна је информисаност целокупног становништва о правима на здравље, правима из здравственог осигурања и правима пацијената у систему здравствене заштите, те је неопходно предузети активности у циљу промоције права пацијената путем масовних медија, предавања на локалном нивоу и припреме плаката, брошура и агитки са основним информацијама о правима пацијената које би биле доступне корисницима здравствених услуга у здравственим установама. Обезбедити ове информације на веб страницама Министарства здравља, Фонда здравственог осигурања и здравствених установа.

Мера 6.3. Развити интегрисане услуге у локалној заједници (здравствене, социјалне и образовне)

Развој интегрисаних услуга у локалној заједници би омогућио задовољавање здравствених, социјалних и образовних потреба целокупног становништва, посебно рањивих друштвених група, успостављањем боље сарадње између здравствених установа, установа социјалне заштите, образовних установа, локалне самоуправе и

удружења. Удруживање помоћи геронтодомаћица са посетама патронажних сестара старијим особама или особама које зависе од туђе неге и помоћи, сарадња са невладиним сектором и помоћ волонтера, као и сарадња са образовним институцијама могу да задовоље комплексне потребе за здравственом и социјалном заштитом, као и потребе за информацијама, знањем и вештинама које се односе на промоцију здравља и превенцију болести.

Мера 6.4. Имплементирати и контролисати спровођење Закона о заштити лица са менталним сметњама

Спровођење новог Закона о заштити лица са менталним сметњама би требало пажљиво пратити и размотрити могућности већег укључивања локалне заједнице у интеграцију особа са менталним сметњама у свакодневне активности, као и развој ванинституционалних активности и облика збрињавања ових особа.

Правци деловања у односу на изазове у планирању и школовању здравствених кадрова

Правци деловања који се односе на планирање и школовање здравствених кадрова би у складу са националном стратегијом људских ресурса за здравље коју за сада немамо, било унапређено управљање људским ресурсима у здравственом систему и достизање циљева здравственог система, бољом анализом и планирањем потреба за здравственим кадром оптимизовао би се број уписаних на школе и факултете здравствене струке, али и број административног и техничког особља које неповољним односом може да оптерећује здравствени систем.

Циљ 1: Боље планирање потреба за здравственим кадром

Мера 1.1. Донети План развоја кадрова у здравству

Потребно је донети План развоја кадрова у здравству који би садржао програм стручног усавршања здравствених радника и здравствених сарадника, број специјализација и ужих специјализација које се одобравају на годишњем нивоу, критеријуме и ближе услове за одобравање специјализација и ужих специјализација, као и друга питања од значаја за стручно усавршавање здравствених радника и здравствених сарадника. Овим би се ближе дефинисале потребе за специјализованим здравственим кадром, модели планирања и рокови за достизање постављених циљева.

Мера 1.2. Едуковати менаџере здравствених установа и запослене у заводима за јавно здравље за планирање кадрова

Потребно је спровести едукацију менаџера здравствених установа и запослених у институтима и заводима за јавно здравље у компетенцијама планирања. Потребно је такође обезбедити механизме на националном нивоу да се планови поштују и спроводе, као и да се периодичним анализама коригују уочени недостаци у броју и врсти кадрова.

Мера 1.3. Едуковати менаџере у здравственим установама вештинама управљања људским ресурсима.

Кадровске службе у здравственим установама би требало постепено да прерасту у службе за управљање (менаџмент) кадровима, а руководиоци здравствених установа (менаџери) да поседују основна знања и вештине управљања људским ресурсима у циљу унапређења перформанси установа, посебно квалитета и ефикасности њиховог рада.

Циљ 2: Смањивање броја уписаних на школе и факултете здравствене струке усклађено са потребама земље

*Мера 2.1. Увести *numerus clausus* на националном нивоу*

Неопходно је направити пажљиву процену потребних здравствених радника на основу природног одлива и миграција усклађену са здравственим потребама становника Србије и материјалним могућностима друштва и на основу ње одредити број студената који ће бити уписан годишње (*numerus clausus*) на школе и факултете здравствене струке, на терет буџета Републике. Као и до сада, ову квоту би одобравала Влада Републике Србије на основу предлога Министарства просвете, науке и технолошког развоја и сагласности Министарства здравља.

Мера 2.2. Променити начин финансирања факултета – не по броју уписаних студената, већ према квалитету знања и вештина које студенти стичу.

Промена начина финансирања факултета, не према броју уписаних студената, већ према квалитету знања и вештина стечених током студија. Увођење мера за обезбеђење квалитета наставе и процесом акредитације би се смањио подстицај за уписивање већег броја студената, а побољшао би се и ниво знања и вештина код дипломираних студената на школама и факултетима здравствене струке.

Циљ 3: Оптимизовање броја административних и техничких радника у здравственом систему

Мера 3.1. Увести „outsourcing“ мере за немедицинске службе у здравственим установама (припрема хране, хигијена, прање веша)

Административне и техничке раднике у здравственом систему би постепено требало заменити ангажовањем агенција које пружају одговарајуће услуге (*outsourcing*), што би растеретило здравствени систем, смањило трошкове и повећало ефикасност рада.

4. УПРАВА И ФИНАНСИРАЊЕ

4.1. Изградња капацитета, реформе управе и институција

У овом делу представљене су мере којима ће држава унапредити своје институционалне капацитете потребне за спровођење предвиђених реформи.

Изградња капацитета и реформе институција за потребе спровођења Програма реформи у области запошљавања и социјалне политике (ESRP) биће реализоване у складу са широм реформом управе предвиђене Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. У том смислу Влада ће до 2017. године предузети организационо и функционално реструктурирање јавне управе кроз спровођење чињенично утемељених мера за оптимизацију јавне управе у погледу броја и сврсисходности институција, броја запослених, радних процеса и организационих структура уз стварање снажног аналитичког основа за ове процесе.

Такође, као саставни део овог процеса до краја 2017. године ће бити унапређен систем управљања јавним политикама Владе (планирање, анализа, креирање, доношење, праћење, вредновање и координација) кроз успостављање правног и институционалног оквира за интегрисано стратешко управљање и доношење средњорочних планова рада органа државне управе усклађених са стратешким приоритетима Владе и програмским буџетом. Ово укључује консолидацију постојећих буџетских средстава намењених финансирању спровођења мера социјалног укључивања. Једна од приоритетних мера која ће допринети унапређењу квалитета услуга и бољој координацији биће даљи развој електронске управе, као и заокруживање законског оквира и процедура за развој електронске управе.

Како би се осигурало повећање квалитета јавних услуга, систем јавних набавки биће унапређен, а биће спроведена и реформа инспекцијског надзора и обезбеђивање боље заштите јавног интереса уз смањење административних трошкова инспекцијског надзора и повећање правне сигурности субјеката инспекцијског надзора. Предвиђено је да ове мере буду спроведене до краја 2017. године, у складу са Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. Такође, за јачање институционалних капацитета неопходна је сарадња са ЕУ (Инструмент за претприступну помоћ, TAIEХ, специфични програми заједнице), али и другим међународним организацијама и билатералним донаторима. Јачање капацитета институција ће се реализовати и кроз сарадњу са организацијама цивилног друштва и другим социјалним партнерима активним у областима ESRP.

Успешно спровођење мера предвиђених програмом ESRP зависи у великој мери и од капацитета институција да ефикасније и успешније користе расположиве, као и будуће фондове ЕУ. Процес спровођења ESRP ће бити и оквир за унапређивање административних капацитета за бољу апсорпцију претприступних фондова, као и јачање административног капацитета у циљу припреме за Европски социјални фонд. У погледу јачања административних капацитета, државе које приступају ЕУ су у обавези да обезбеде довољан број запослених ангажованих на програмирању и спровођењу претприступних фондова ЕУ, који су обучени да, у складу са одговарајућим правилима и процедурама, управљају програмима и пројектима. Ово ће представљати посебан изазов

за спровођење ИПА пројеката у сектору друштвеног развоја, чији ће кровни документ бити ESRP – пројекти у овом сектору су по правилу бројни, буџетски су уситњени и средства се великим делом додељују путем грант шема, па све ово чини отежаним праћење њиховог спровођења од стране надлежних органа. Због свега наведеног, у оквиру институција надлежних за спровођење ESRP (које ће у знатној мери бити вршено ИПА средствима) од посебног значаја је очување и постепено повећање административних капацитета ангажованих на програмирању и спровођењу претприступних ЕУ фондова.

4.1.1. Тржиште рада и запошљавање

Према Закону о министарствима, за креирање, развој и имплементацију мера активне политике запошљавања у Србији је надлежно Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП). Спровођење мера активне политике запошљавања реализује Национална служба за запошљавање (НСЗ).

Послове запошљавања обављају и приватне агенције за запошљавање, у складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Законом је подржано и оснивање локалних савета за запошљавање и омогућено је суфинансирање програма и мера предвиђених локалним акционим плановима запошљавања средствима из буџета Републике Србије. У 2014. години било је укупно 103 активна локална савета за запошљавање.

Послове запошљавања, осигурања за случај незапослености, остваривање права из осигурања за случај незапослености и других права у складу са законом, као и вођење евиденција у области запошљавања обавља НСЗ. НСЗ је уређена јединствено по функционалном и територијалном принципу, тако да прати територијалну и административну организацију Републике Србије и омогућава увођење децентрализације функција, као и доношење одлука на локалном нивоу, а у складу са интересима социјалних партнера и потребама тржишта рада. За територију Републике образоване су 34 филијале, по територијалном принципу. У НСЗ су систематизована 1.804 радна места у Дирекцији, покрајинским службама и филијалама као основним организационим јединицама. Надзор над спровођењем Закона и прописа донетих за његово извршење, као и над радом НСЗ, обавља Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

У складу са Законом, министар надлежан за послове запошљавања и директор Националне службе за запошљавање потписују Споразум о учинку НСЗ. Споразум се потписује на годишњем нивоу и њиме се одређује учинак НСЗ и праћење ефикасности спровођења мера активне политике запошљавања. Споразумом се ближе уређују мере и активности из Националног акционог плана запошљавања које реализује НСЗ, рокови за спровођење мера и активности, очекивани резултати, одговорности у НСЗ и финансијски оквир. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања на основу извештаја НСЗ прати степен остварености учинка.

Главне институционалне реформе у области тржишта рада и запошљавања које могу допринети ефективнијој и ефикаснијој примени ESRP односе се на Националну службу за запошљавање (НСЗ), са следећим активностима:

- Јачање капацитета Националне службе за запошљавање и за ове активности су добијена значајна средства Европске уније кроз Инструмент за претприступну помоћ. Један део те помоћи спроводиће се кроз средства добијена у оквиру ИПА 2012. Поред значајног износа средстава добијених за спровођење мера активне политике запошљавања од којих ће незапослена лица имати директну корист, одређена је и техничка помоћ која ће се усмерити на оспособљавање запослених у НСЗ за што боље коришћење средстава ЕУ за мере активне политике запошљавања, с обзиром да постоји интенција да се ИПА средства све више уливају у земље кориснице кроз тзв. секторску буџетску подршку, а са друге стране НСЗ треба да се осамостали и оптимизује своје апсорпционе капацитете за улогу коју ће добити у тренутку када Србија постане чланица ЕУ и добије приступ средствима из Европског социјалног фонда.
- Из ИПА 2013, је поред утврђене алокације за директни грант за спровођење мера активне политике запошљавања одређен и пројекат техничке помоћи који треба да пружи подршку Националној служби за запошљавање да унапреди систем за организацију обука за незапослена лица у циљу повећања ефеката обука незапослених на њихово запошљавање. Поред тога пројекат ће се бавити и унапређењем услуга професионалне рехабилитације и мера активне политике запошљавања за особе са инвалидитетом (ОСИ) кроз, с једне стране унапређење услуга и мера које су у надлежности Националне службе за запошљавање, а са друге стране, јачањем капацитета предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ.
- Процес децентрализације политике запошљавања и доношење одлука у вези са локалним тржиштима рада, подразумева и **јачање капацитета јединица локалне самоуправе**, односно активацију локалних савета за запошљавање за креирање и спровођење политике запошљавања засновану на потребама и подацима локалног тржишта рада. Имајући у виду наведено, у протеклом периоду реализовано је низ активности, обука и скупова на тему децентрализације политике запошљавања. Значајну помоћ локалним саветима за запошљавање и запосленима у филијалама Националне службе за запошљавање у подизању капацитета за израду и спровођење локалних акционих планова запошљавања прилагођених ситуацији на локалном тржишту рада пружио је Твининг пројекат *“Припрема институција тржишта рада Републике Србије за Европску стратегију запошљавања”* чија је реализација окончана средином 2014. године. Пројектним активностима било је обухваћено 65 јединица локалне самоуправе а као подршка локалним саветима за запошљавање у изради локалних акционих планова запошљавања израђен је Приручник за израду локалних акционих планова запошљавања.
- Активности подршке ће се наставити и у наредном периоду, са циљем да локални савети за запошљавање и јединице локалне самоуправе препознају потребе на локалном тржишту рада, да самооцењују ефекте и утицаје свога рада и самостално надграђују капацитете како би локални савети за запошљавање прерасли у партнерства заснована на заједници.
- Рад на јачању локалне политике запошљавања наставља се и кроз ИПА 2012 пројекат техничке помоћи Националној служби за запошљавање у оквиру кога је једна компонента посвећена искључиво раду са локалним актерима у области политике запошљавања на креирању мера и програма прилагођених локалним условима тржишта рада.

У наредном периоду радиће се на јачању капацитета институција тржишта рада уз подршку различитих међународних донатора.

Једна од важних свеобухватнијих иницијатива представља иницијатива коју Влада РС развија са Светском банком кроз пројекат „Подршка унапређењу конкурентности и подизање запослености”. Овај пројекат представља вид буџетске подршке кроз који ће се спроводити у неколико области. Једна од компоненти усмерена је на тржиште рада и социјалну заштиту. У оквиру активности везаних за реформу тржишта рада два су главна правца деловања: реорганизација Националне службе за запошљавање у циљу подизања квалитета услуга незапосленим лицима и послодавцима и редизајнирање мера активне политике запошљавања у циљу повећања њиховог ефекта на запошљавање лица.

Планирано је да претходно наведени пројекти започну сареализацијом током ове и следеће године, а у средњорочном периоду план је да се Национална служба за запошљавање припреми за повезивање у мрежу јавних служби за запошљавање земаља чланица Европске уније ЕУРЕС.

4.1.2. Људски капитал и вештине

За организацију, спровођење циљева и политике развоја система образовања у Републици Србији одговорно је Министарство просвете, науке и технолошког развоја (МПНТР). Министарство обавља надзор над организацијом и системом образовања и врши послове државне управе који се односе на: планирање и развој предшколског, основног, средњег и високог образовања, као и ученичког и студентског стандарда; учешће у изградњи и опремању објеката предшколског, основног, средњег и високог образовања у циљу побољшања ученичког и студентског стандарда од интереса за Републику Србију; стручно-педагошки надзор у предшколском, основном и средњем образовању и ученичком стандарду; организацију, вредновање рада и надзор над стручним усавршавањем запослених у просвети.

Министарство врши унапређење друштвене бриге о надареним ученицима и студентима, као и унапређење друштвене бриге о ученицима и студентима са посебним потребама и допунском образовању деце наших држављана у иностранству; врши признавање и еквиваленцију јавних исправа стечених у иностранству и утврђује национални оквир квалификација; обезбеђује услове за приступ и реализацију пројеката који се финансирају из средстава претприступних фондова Европске уније, донација и других облика развојне помоћи, као и друге послове одређене законом.

Поред Министарства просвете, науке и технолошког развоја у креирању политике и спровођењу циљева развоја система образовања значајну улогу имају и независна тела – Национални просветни савет, Национални савет за високо образовање и Савет за стручно образовање и образовање одраслих, као и самосталне институције – Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања (ЗВКОВ) и Завод за унапређење образовања и васпитања (ЗУОВ).

Када је област образовања у питању, подела надлежности између централних, покрајинских и локалних власти је различита у зависности од нивоа образовања: на нивоу предшколског образовања локалне власти имају значајно веће надлежности, док је централни ниво недовољно укључен; на нивоу основног и средњег образовања централне

власти имају значајно веће надлежности, док је укљученост локалних власти недовољна, а аутономија школа занемарљива; на нивоу високог образовања постоји висок степен аутономије универзитета, али је ова аутономија неадекватно регулисана. И националне и локалне власти нису довољно укључене у подстицање образовања одраслих, односно целоживотног образовања. Са радом је престао одређен број институција образовања одраслих из претходног периода (раднички и народни универзитети), а новоуспостављене институције још увек нису акредитоване према Закону о образовању одраслих.

На нивоима образовања пре терцијарног образовања доминирају јавне установе, док се на нивоу терцијарног образовања развила широка мрежа приватних пружалаца услуга.

Управљање образовним системом је углавном административно, а систем за осигурање квалитета је некомплетан и недовољно функционалан.

Главне институционалне реформе у области образовања које могу допринети ефективнијој и ефикаснијој примени ESRP односе се на следеће активности:

- Успостављање делотворног јединственог информационог система како би се унапредило управљање и ефикасност образовним системом и процесима;
- Успостављање новог система осигурања квалитета и јачање капацитета свих институција и тела укључених у управљање образовањем, као и унапређење интерсекторске сарадње (нпр: јачање капацитета аналитичке јединице у оквиру МПНТР у циљу доношења одлука заснованих на подацима; изградња капацитета за акредитацију и сертификацију у процесу стицања квалификација у формалном и неформалном образовању, као и у процесу признавања претходног учења, итд.);
- Спровођење оптимизације мреже основних и средњих школа, ученичких и студентских домова;
- Успостављање оперативне националне агенције за реализацију пројеката из програма Еразмус плус у циљу подстицања учешћа институција, студената и наставника у овом програму.

4.1.3. Социјално укључивање и социјална заштита

За развој политика и институционалног оквира из области социјалног укључивања и социјалне заштите, укључујући и здравствену заштиту, одговорно је министарство надлежно за социјална питања, као и Министарство здравља (МЗ). Област рада министарства надлежног за социјална питања усмерена је на послове државне управе који се односе на: антидискриминациону политику; систем социјалне заштите; систем породично-правне заштите; брак; равноправност полова; популациону политику; планирање породице, породицу и децу; остваривање права и интеграцију избеглих и расељених лица, повратника по основу споразума о реадмисији, ромског становништва и других социјално угрожених група; систем пензијског и инвалидског осигурања. Министарство надлежно за развој система здравствене заштите одговорно је за: развој система обавезног здравственог осигурања и других облика здравственог осигурања и доприноса за здравствено осигурање, ближе уређивање права из здравственог осигурања, садржај здравствене заштите, очување и унапређење здравља грађана и праћење здравственог стања и здравствених потреба становништва; организацију здравствене заштите, као и стручно усавршавање и специјализацију здравствених радника, развој и јачање здравствене инспекције.

Поред министарства важну улогу у унапређењу социјалне заштите имају Републички и Покрајински заводи за социјалну заштиту. Заводи су одговорни за пружање подршке у креирању политика, путем истраживања, брига о квалитету услуга социјалне заштите, јачање капацитета запослених у социјалној заштити и информисање и промоција ка стручним радницима, релевантним актерима и стручној и општој јавности.

Додатно, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва кроз Кабинет потпредседника Владе и Републички секретаријат за јавне политике ради на побољшању координације, надзора и извештавања у области социјалног укључивања.

Главне институционалне реформе у области социјалног укључивања и социјалне заштите које могу допринети ефективнијој и ефикаснијој примени ESRP односе се на следеће активности:

- Успостављање регуларне размене информација и повезивање информационих система између сектора, нивоа власти и различитих актера у оквиру појединих сектора и дефинисање протокола о поступању у случајевима међусекторских ризика и на националном и на локалном нивоу, као и унапређивање вођења евиденција у Централном регистру;
- Поједностављење административних процедура, прибављање докумената у име корисника, боље информисање о правима и услугама у циљу успостављања подршке посебно угроженим групама при аплицирању за поједина права;
- Покретање мобилних тимова и теренског рада који ће омогућити откривање угрожених на локалном нивоу у циљу успостављања система раног упозоравања на потенцијалне кориснике у ризику;
- Усклађивање рада и редефинисање улоге појединих актера на локалном нивоу који су настали током имплементације различитих пројеката и секторских решења усмерених на поједине угрожене групе и сагледавање њихових мултисекторских потенцијала (ромски координатори, здравствени медијатори, педагошки асистенти, канцеларије за младе, интерресорне комисије за децу, општинске/градске стамбене агенције, Црвени крст, ОЦД);
- Јачање инспекцијских служби на националном нивоу и инспекцијских служби које инспекцијски надзор врше као поверене послове и унапређење квалитета услуга, јачање контролних и регулаторних механизма, мониторинга и евалуације;
- Изградња капацитета институција за професионалце из различитих сектора на националном и локалном нивоу на тему антидискриминације и стручног рада са осетљивим групама становништва;
- Ширење регионалних центара за породични смештај и усвојење (успостављање још два центра) и дефинисање и унапређење њихове контролне функције;
- Увођење праћења и оцене квалитета услуга социјалне заштите, укључујући и процену задовољства корисника;
- Формирање мобилних тимова у домовима здравља разуђених општина и успостављање службе телефонског саветовања у циљу унапређења здравствене подршке за становништво у ризику;
- Ширење и јачање мреже здравствених ромских медијаторки;

- Дефинисање мреже социјално-здравствених установа и успостављање протокола о унапређењу заштите корисника којима су неопходне и услуге социјалне и здравствене заштите;
- Развој и јачање служби за палијативну негу у домовима здравља и оснивање геријатријских одељења у општинама болницама са фондом постеља према потребама здравственог стања старих на нивоу општине;
- Едукација менаџера и запослених у заводима за јавно здравље за планирање кадрова;
- Јачање капацитета институција из система социјалне заштите за писање иновативних пројеката уз коришћење ЕУ фондова, припрема капацитета запослених у систему социјалне заштите за повлачење средстава из Европског социјалног фонда, након приступања Србије у ЕУ.

4.1.4. Социјални дијалог

Још један изазов са којима се Република Србија суочава јесте недовољно развијен социјални дијалог, колективно преговарање, област решавања индустријских конфликта и мирног решавања спорова у области рада. Наиме, социјални дијалог у Србији представља трипартитни процес између представника синдиката, послодаваца и Владе Републике Србије, а његови најважнији облици су колективно преговарање и социјално-економски савети. Законом о Социјално-економском савету (Службени гласник РС, бр. 125/04) основан је Социјално-економски савет Републике Србије, чиме су створене битне претпоставке за успешније вођење социјалног дијалога на нивоу Републике. Сврха оснивања Социјално-економског савета јесте да заузима ставове и усмерава политику Владе о одређеним питањима која су од значаја за запослене (запошљавање, приватизација, политика зарада и цена, заштита радне и животне средине, образовање и професионална обука, здравствена и социјална заштита и сигурност и др.). Међутим, резултати рада Социјално-економског савета Републике Србије су променљиви. Један од присутних проблема је чињеница да се у пуној мери не реализује законска обавеза благовременог достављања на разматрање нацрта закона и других аката значајних за материјални и социјални положај запослених и послодаваца. Одговорност имају сви учесници социјалног дијалога и све три стране овог тела - Влада, синдикати и послодавци треба да се заложе да Савет својим радом допринесе спровођењу одговорне социјалне политике у Србији.

Поред Социјално-економског савета на нивоу Републике постоје и социјално-економски савети који делују на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе (локални социјално-економски савети). Формирање локалних социјално-економских савета је добровољно и заснива се на споразуму учесника. Међутим, социјални дијалог на локалном нивоу није у довољној мери развијен. У пракси постоји низ проблема који успоравају формирање социјално-економских савета на локалном нивоу, веома често због тога што удружења послодаваца и синдикати немају довољно развијену локалну организацију, техничку и кадровску структуру неопходну за успостављање и функционисање социјалног дијалога на локалном нивоу, нарочито имајући у виду да је од 2005. године до данас основано само 17 локалних социјално-економских савета.

Следећи инструмент социјалног дијалога јесу колективни уговори и колективно преговарање. Социјални дијалог се не може развијати без постојања колективног

преговарања. Законом о раду дат је посебан значај колективним уговорима, а социјални партнери морају заједно да раде на унапређивању колективног преговарања, не само на нивоу предузећа, већ и на вишем нивоу, у циљу закључивања гранских и других посебних колективних уговора (на нивоу локалне самоуправе и територијалне аутономије), као и општег колективног уговора. Предуслов за то је постојање репрезентативних синдиката и репрезентативних удружења послодаваца који имају легитимитет за закључивање ових колективних уговора.

Улога Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у колективном уговарању је пре свега законодавна. Законом о раду (Службени гласник РС, бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13) дат је нормативни оквир за закључивање колективних уговора, њихову садржину и примену. Друга улога Министарства у области колективних уговора огледа се у регистрацији посебних колективних уговора, проширењу дејства и изузимању од примене колективних уговора.

На основу члана 117. Закона о изменама и допунама Закона о раду (Службени гласник РС, бр. 75/14) сви колективни уговори који су били на снази на дан ступања на снагу овог закона престали су да важе 29.01.2015. године. До 23.02.2015. године закључени су колективни уговори у јавним службама (здравство, култура, просвета, социјална заштита), као и колективни уговори у јавним предузећима и друштвима капитала у којима је оснивач Република Србија и колективни уговори за полицијске службенике.

Отежано закључивање колективних уговора приметно је у гранама привреде у којима су учесници репрезентативни синдикати и репрезентативно удружење послодаваца. Проблеми који отежавају колективно преговарање у гранама привреде су различити, али најчешће се наводи тај што су послодавци доведени у финансијске проблеме изазване економском кризом, те нису спремни да преузимају обавезе закључивањем колективних уговора. Највећи проблем, када је реч о гранским колективним уговорима, управо је „тарифни део“ којим би се утврдила цена рада за типична радна места у појединим гранама привреде. Такође, капацитети послодавачке стране у појединим гранама привреде су слабији, тако да у ситуацијама када не постоји адекватан учесник колективног уговора на страни удружења послодаваца, синдикати закључују колективни уговор истицањем захтева за његово проширено дејство.

Важну улогу у развоју социјалног дијалога имају и методе мирног решавања радних спорова. Радни спорови су у нашим условима и пракси врло чести, како колективни који могу настати поводом остваривања права на синдикално организовање и штрајк или поводом закључивања и примене колективних уговора, тако и појединачни, а најчешћи су поводом отказа уговора о раду и због неисплаћивања минималне зараде. Републичка Агенција за мирно решавање радних спорова основана је Законом о мирном решавању радних спорова у новембру 2004. године, а почела је са радом у јуну 2005. године када је завршен конкурс за избор миритеља и арбитра. У свом досадашњем раду Агенција је решила преко 4.000 индивидуалних и преко 70 колективних радних спорова. У наредном периоду је неопходно унапредити и промовисати рад Агенције.

Поред тога, представници репрезентативних синдиката и удружења послодаваца су присутни и у другим телима на различитим нивоима (савети за запошљавање, Одбор за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца), као и у органима управљања одређених организација и фондова (Фонд пензијског и инвалидског осигурања, Национална служба за запошљавање, Фонд солидарности и др.). Поред

тога, представници запослених су чланови одређених тела на нивоу послодавца, нпр. у управном и надзорном одбору јавних предузећа, одбору за безбедност и здравље на раду и др.

Потребно је унапредити систем информисања представника синдиката и послодаваца о потреби колективног преговарања, као и промовисати мирно решавање индивидуалних и колективних радних спорова. На системском нивоу потребно је развити базе података које се воде у надлежном министарству и унапредити нормативни оквир.

4.2. Државни буџет и средства Европске уније

4.2.1. Трошкови спровођења Програма реформи у области запошљавања и социјалне политике (ESRP)

Основни циљеви економске политике у наредном средњорочном периоду су успостављање макроекономске стабилности кроз спровођење мера фискалне консолидације, јачање стабилности финансијског сектора и отклањање препрека расту привредне активности и конкурентности спровођењем свеобухватних структурних реформи¹⁸².

Нови модел развоја земље подразумева смањивање нерационалне потрошње, бирократије и непотребних трошкова јавног сектора и истовремено повећање инвестиционе потрошње како би се подстакао привредни раст и запошљавање, уз очување социјалне заштите најугроженијих слојева друштва. У области социјалне заштите очекује се повећање расположивих средстава за одређене видове социјалне помоћи с обзиром на оштре мере фискалне консолидације планиране у наредном периоду. Ово подразумева повећана средства за специфичне програме подршке најугроженијима, као и за оне који су у процесу реструктурирања и транзиције остали без посла. Ослобађању дела средстава требало би да допринесу завршетак процеса реструктурирања друштвених предузећа, решавање питања неефикасних јавних предузећа и стабилизација финансијског сектора¹⁸³. С друге стране, у осталим деловима јавног сектора, попут образовања и здравства, на основу свеобухватне анализе потреба спровешће се рационализација са циљем подизања квалитета услуга које држава пружа¹⁸⁴. Кроз сарадњу са међународним финансијским институцијама, посебно потписаним Споразумом са међународним монетарним фондом, Република Србија се обавезала на пружање одговарајуће заштите рањивим сегментима популације уз задржавање постојећих расхода за ове намене¹⁸⁵.

Република Србија се у националним и међународним документима обавезала да ће преузети обавезе и циљеве дефинисане Програмом реформи у области запошљавања и социјалне политике. То потврђују Фискална стратегија усвојена за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину, Национални програм економских реформи за период од 2015. до 2017. године, Споразум са Међународним монетарним фондом и низ усвојених националних стратегија развоја.

182 Фискална стратегија за 2015. годину, са пројекцијама за 2016. и 2017. годину, Министарство финансија.

183 Национални програм економских реформи за период од 2015. до 2017. године, Влада Републике Србије, 2015. година.

184 Фискална стратегија за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину, Министарство финансија.

185 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1550.pdf> „To ensure proper protection of the vulnerable segments of the population, the existing social safety net will be maintained“.

Република Србија је у периоду од 2008-2013. године искористила 1.907,45 милиона евра међународне развојне помоћи за сектор људских ресурса и друштвеног развоја, у које се убрајају социјална политика, рад и запошљавање, образовање и здравство¹⁸⁶. Основу планирања и програмирања ове помоћи су чиниле ресорне стратегије и стратешки документи донатора (Европске уније, билатералних и мултилатералних донатора).

У наредном периоду, као основа планирања међународне развојне помоћи усвојен је документ **Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) за период 2014-2017, са пројекцијама до 2020. године**¹⁸⁷. У циљу рационализације широког спектра националних стратешких циљева и усмеравања међународне помоћи ка најбитнијим питањима, НАД-ом су дефинисани поједини приоритети¹⁸⁸ који у одређеној мери кореспондирају са приоритетима садржаним у Програму реформе политике запошљавања и социјалне политике.

Аргумент у прилог овом решењу јесте и став Европске уније изражен у документу **Индикативни стратешки документ Европске комисије за Републику Србију – ИПА II (2014-2020)**¹⁸⁹, који као два главна очекивана резултата подршке ЕУ у сектору образовања, запошљавања и социјалних политика наводи усклађеност прописа са правом ЕУ и унапређен инклузивни раст путем примене ESRP. Према овом документу, за сектор образовања, запошљавања и социјалних политика очекивани износ помоћи ЕУ у периоду 2014-2020. године износи 190 милиона евра, од чега 15 милиона у 2014, 40 у 2015, 20 у 2016, 27 у 2017. и 88 милиона у периоду 2018-2020. године.

Поред тога, ИПА Секторским планским документом за сектор друштвеног развоја 2015-2017. биће предвиђена значајна подршка спровођењу ESRP путем ИПА средстава, почев од 2015. године. На крају, очекивано је да ће учешће билатералних донатора у спровођењу појединих мера бити значајно, а нарочито се рачуна на донаторе традиционално активне у овом сектору, попут Савезне Републике Немачке, Краљевине Шведске, Краљевине Норвешке, Швајцарске конфедерације, итд.

Укупна индикативна средства неопходна за спровођење Програма у периоду 2015-2020. износе око 700 милиона евра. Износи средстава утврђени као процена трошкова спровођења појединачних мера у складу су са Законом о буџету РС за 2015. годину, приоритетним областима финансирања за период 2015-2017. године ресорних министарстава, као и са Фискалном стратегијом за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину. То значи да су за спровођење једног дела мера утврђених овим Програмом средства већ опредељена у буџету Републике Србије за 2015. годину у износу од 197 милиона евра.

186 http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/15/236/_R_OverviewOfInternationalAssistanceBySectors_total.pdf

187 [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/21/NAD%202014-2017%20sa%20projekcijama%20do%202020%20\(srpski\).pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/21/NAD%202014-2017%20sa%20projekcijama%20do%202020%20(srpski).pdf)

188 Приоритет 1. Снажније успостављање тренда ефикасног, стабилног и одрживог раста у запошљавању ће унапредити делотворност, циљаност и обухват активних мера тржишта рада, додатно развити локалне механизме подстицаја активације и запошљавања у недовољно развијеним подручјима, промовисати запосленост и предузетништво младих (посебно младих особа које нису запослене, нити похађају неки облик образовања и обуке) и унапредити стање безбедности и здравља на раду. Приоритет 2. Изградња друштва заснованог на знању, којим ће се унапредити формално и неформално образовање у циљу унапређења ефикасности и релевантности предуниверзитетског образовања, оснажити инклузија у школама, наставити са развојем Националног оквира квалификација за целоживотно учење и подићи квалитет високог образовања. Приоритет 3. Повећање делотворности и праведности социјалне заштите, чиме ће се увести делотворније циљање корисника социјалне заштите, оснажити примена решења у заједници у циљу социјалног укључивања, промовисати мере активације и развијати социјална економија. Приоритет 4. Унапређење здравственог статуса становништва оснаживањем приступачности, расположивости, економичности и ефикасности услуга здравствене заштите, успостављањем међусекторских веза (са сектором социјалне политике, рада и запошљавања и сектором образовања) и смањивањем учесталости незаразних болести и јачањем капацитета за руковођење здравственом заштитом.

189 <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/21/234/ISP%20Serbia.pdf>

Укупна процењена буџетска средства за прве три године спровођења Програма износе око 500 милиона евра. За другу групу мера средства су обезбеђена од Европске уније кроз Инструмент за претприступну помоћ и то кроз програмске циклусе 2012-2013. и IPA II кроз циклус за 2014. годину, а у току је планирање ИПА циклуса 2015-2017. Трећи извор обезбеђених средстава представљају други међународни донатори и финансијске институције међу којима су Светска банка, Влада Немачке, Влада Швајцарске, и др. Осим овога, постоји и једна група активности за чије спровођење ће се извор средства утврдити током имплементације Програма. Идентификована уговорена донаторска средства која ће допринети спровођењу Програма у периоду 2015-2020. износе готово 80 милиона евра, док су неопходна додатна средства процењена на 120 милиона евра.

Приликом израде процене трошкова спровођења појединачних мера у обзир су узете активности које су институције Републике Србије предвиделе својим буџетима и програмским активностима у оквиру њих. За ове активности постојала је могућност буџетирања. Активности које су саставни део текућих активности надлежних институција чији износ трошкова није било могуће проценити означене су са ТА (текућа активност). Ове активности спровешће се бољом и ефикаснијом употребом средстава у оквиру буџета надлежних институција. У циљу повећане ефикасности, како приликом употребе средстава, тако и приликом спровођења мера предвиђених програмом, неопходно је спровести свеобухватну анализу процеса јавних набавки.

4.3. Праћење спровођења и оствареног напретка Програма реформи политика запошљавања и социјалне политике (ESRP)

За успешно спровођење Програма реформи политика запошљавања и социјалне политике важан је добро осмишљен и оперативан систем праћења и евалуације процеса његовог спровођења. Основ за успостављање процеса праћења и евалуације спровођења ESRP:

- **Постојећи механизми за праћење, извештавање и евалуацију који функционишу унутар система Владе Републике Србије ће у највећој мери бити употребљени и за процес праћења и извештавања у процесу спровођења Програма реформи политика запошљавања и социјалне политике.** То се превасходно односи на редовне годишње и вишегодишње процесе праћења и извештавања Владе Републике Србије, укључујући и извештавање које Влада предузима у процесу европских интеграција (као што су: припрема годишњег извештаја о раду Владе, Акциони план за спровођење Програма Владе, прилог Владе Републике Србије за израду Извештаја о напретку, припрема националног извештаја о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, спровођење анализа утицаја политика које спроводе институције). С тим у вези, календар праћења, извештавања и евалуације за ESRP треба прилагодити постојећем систему.
- Праћење и извештавање о спровођењу и ефектима мера ESRP које буду финансиране из претприступног инструмента (ИПА II), реализоваће се кроз национални систем праћења који је успостављен на принципу заједничких одбора за праћење између Европске комисије и Републике Србије. Кључни елементи система праћења у индиректном управљању инструментом за претприступну помоћ су одбори за праћење (ОП). Одбори за праћење представљају форум за дискусију о спровођењу претприступне помоћи од нивоа сектора, све до нивоа целокупног финансијског инструмента ИПА. Спровођење ИПА интервенција програмираних на бази ESRP циљева и мера, биће

праћени и дискутовани у оквиру одбора за прећење за сектор Развој људских ресурса и друштвени развој.

- **Процес праћења примене ESRP треба да осигура свеобухватни поглед на различите аспекте примене и у процес праћења треба да буду укључени сви релевантни друштвени актери.** Ово подразумева укључивање надлежних институција са националног, покрајинског и локалног нивоа, али и представника социјалних партнера. На тај начин ће се осигурати свеобухватни процес праћења и дати допринос успешној примени ESRP. Успех ESRP у доброј мери зависи и од ефикасног и активног укључења цивилног друштва, локалних заједница и угрожених група у процес примене и праћења ESRP.

4.3.1. Систем праћења, извештавања и евалуације спровођења ESRP

Европска комисија ће пратити примену ESRP на годишњем нивоу кроз Извештај о напретку Србије у процесу европске интеграције, који се објављује октобра сваке године.

Влада Србије припрема Годишњи план рада Владе, који се усваја до краја године, као и Извештај о раду Владе који се усваја у другом кварталу године. Координацију између министарстава и других тела Владе по питању спровођења Годишњег плана рада Владе и Годишњег извештаја о раду Владе врши Генерални секретаријат Владе, док Републички секретаријат за јавне политике спроводи координацију јавних политика.

Канцеларија за европске интеграције сваке године у два наврата (април и август) припрема прилоге за Извештај о напретку, који обједињују информације о спровођењу кључних реформи у претходном периоду.

Републички завод за статистику годишње објављује податке из Анкете о приходима и условима живота.

Влада Србије сваке две до три године припрема и усваја и Национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва који обухвата: преглед законског, стратешког и институционалног оквира релевантних за процесе социјалног укључивања и смањења сиромаштва, анализу тренутног стања у релевантним областима, преглед реализованих мера и програма, закључке и основне правце деловања за наредни период. Припрема Извештаја представља заједничку активност ресорних министарстава и других органа извршне власти, Народне скупштине, локалних самоуправа, организација цивилног друштва, међународних партнера, научних и истраживачких институција, социјалних партнера и експертске заједнице.

За успешну примену ESRP важно је да се раде редовне евалуације различитих мера и програма дефинисаних ESRP. Потребно је начинити и избор области и активности од посебног интереса које ће се посебно, дубински евалуирати у току или на крају циклуса примене ESRP, што ће бити реализовано кроз механизме Републичког секретаријата за јавне политике. Имајући у виду ангажовање значајних ресурса за сваку појединачну евалуацију, потребно је на бази одређених критеријума изабрати приоритете у динамици евалуација појединих области. За ове активности је неопходна подршка ЕУ и међународних развојних партнера, као и укључивање локалних експерата у процес евалуације.

Основ за праћење и оцену програма је табела циљева и мера (у наставку текста овог поглавља) у којој су наведени циљеви, мере, индикатори за праћење, извори провере/података, рок извршења, надлежне институције, као и процењени износ новчаних средстава потребних за спровођење мере.

Спровођење програма ће се пратити на основу индикатора утврђених за сваку меру (где је то могуће) и биће у надлежности институције одговорне за спровођење мере. Извештаји о спровођењу ће се припремати на годишњем нивоу и садржаће ажуриране вредности индикатора као и наративни извештај о оствареном напретку.

Међуресорна радна група¹⁹⁰, основана Одлуком Владе РС у циљу израде ESRP, биће одговорна и за праћење спровођења програма. Целокупним процесом израде програма координирало је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, уз стручну подршку Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва.

Како би се осигурало активно учешће и других релевантних партнера, на националном и локалном нивоу, као што су Стална конференција градова и општина (СКГО), Секторска радна група за развој људских ресурса и друштвени развој (СЕКО), Национални конвент о Европској унији и друге организације цивилног друштва, Влада РС ће покренути Платформу за процес праћења спровођења ESRP. Ова Платформа треба да унапреди дијалог и партнерске односе између владиног и невладиног сектора у оквиру ширег процеса реформи. Општи циљ ове иницијативе је успостављање делотворног дијалога владиних институција, на националном и локалном нивоу, са организацијама цивилног друштва у вези са спровођењем ESRP.

Стална конференција градова и општина (СКГО) ће, користећи јавно расположиве податке, као и прилоге и информације добијене од локалних самоуправа, пратити спровођење мера које се налазе у ингеренцији јединица локалних самоуправа, и извештавати о напретку институцију надлежну за извештавање о активностима и изазовима у спровођењу препорука ESRP на локалном нивоу у наредном периоду.

Сви поменути механизми представљају оквир за дефинисање процеса праћења, извештавања и евалуације спровођења Програма реформи политика запошљавања и социјалне политике.

4.3.2. Показатељи за праћење спровођења ESRP

Основни скуп *исходних показатеља* требало би да омогући увид у ефекте примене програма ESRP, ниво и тренд кретања кључних показатеља запошљавања, образовања, социјалне заштите, пензијског система, здравства, као и социјалне укључености и сиромаштва. При дефинисању основног сета показатеља узет је у обзир Заједнички оквир за оцењивање спровођења *Стратегије Европа 2020*, затим *Leaken показатељи* које земље чланице ЕУ прате и по којима извештавају Европску комисију, а за које је Србија у претходном периоду развила систем праћења. У оквиру за праћење се налазе и релевантни показатељи *Стратегије Југоисточна Европа 2020*. Поред тога, за потребе

¹⁹⁰ Радну групу чине представници Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства здравља, Министарства финансија, Министарства привреде, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства омладине и спорта, Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Завода за социјалну заштиту, Канцеларије за европске интеграције, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, Сталне конференције градова и општина, Републичког секретаријата за јавне политике.

праћења реализације програма ESRP користиће се и поједини *национално специфични показатељи дефинисани у релевантним стратешким документима, као и процесни показатељи* који се наводе унутар појединачних мера и програма.

Исходни показатељи везани су за постизање дефинисаних циљева Програма реформи политика запошљавања и социјалне политике. Процесни показатељи обухватају праћење примене ESRP од почетка поједине активности, преко праћења конкретних реформских токова (нпр. промене у законодавној сфери...) и праћења спровођења конкретних пројеката и активности у склопу програма ESRP, до постизања непосредних резултата активности.

Систем за праћење и процену резултата спровођења ESRP треба да обухвати све фазе и резултате у спровођењу:

- Праћење ефикасности спровођења дефинисаних активности у оквиру ESRP;
- Процена успешности остварења основних и секторских циљева постављених ESRP;
- Праћење нивоа, тренда и профила основних показатеља запошљавања и социјалне политике у циљу правовременог (у случају потребе) редефинисања појединих сегмената ESRP;
- Омогућавање учествовања свих заинтересованих актера у друштву у примени ESRP;
- Подстицање институционалне одговорности за резултате током спровођења ESRP.

На основу бројних захтева које систем показатеља треба да испуни, као и на основу бројних сугестија релевантних државних институција, цивилног друштва, међународних развојних партнера, као и осталих актера, сугерисан је прелиминарни сет показатеља који је приложен у Анексу.

4.3.3. Извори података

Као основни извори података за потребе праћења ESRP биће коришћени релевантни административни подаци и редовна статистичка истраживања.

Анкета о приходима и условима живота (SILC) представља значајно унапређење статистике у области животног стандарда и омогућава упоредивост података Републике Србије и земаља чланица ЕУ. За свеобухватно разумевање положаја најугроженијег становништва користи се и Анкета о потрошњи домаћинстава (у даљем тексту: АПД). Анкета о радној снази (у даљем тексту: АРС) даје увид у основна кретања на тржишту рада према методологији Међународне организације рада, док административне податке о незапослености прати Национална служба за запошљавање, која поседује и податке о укључивању лица у мере и програме активне политике запошљавања и ефекту ових мера на запошљавање лица. Национална служба за запошљавање такође, једном годишње припрема и извештаје о потребама послодаваца за одређеним занимањима и посебним знањима и вештинама. И на крају, Влада РС једном годишње усваја извештаје о реализацији националних акционих планова запошљавања којим се завршава годишњи циклус планирања и спровођења националне политике запошљавања. Осим тога расположиви су и подаци из виталне статистике и статистике образовања које прикупљају Републички завод за статистику (РЗС) и Министарство просвете, науке и технолошког развоја, подаци статистике здравства које прикупља Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут”, административни подаци Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и др.

Републички завод за статистику ће континуирано извештавати о показатељима релативног сиромаштва на основу података истраживања *SILC*. Потребно је истаћи да РЗС од 2010. године не извештава о стању апсолутног сиромаштва у земљи. За потребе праћења профила најугроженијих у земљи, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва је, као одговор на непостојање званичних података, спровео независно истраживање о апсолутном сиромаштву на основу података АПД за период 2011-2013. године. Поред тога, Светска банка пружа континуирану подршку Влади Републике Србије да даље унапређује инструменте за мерење сиромаштва, што укључује подршку даљем унапређивању квалитета АРС, АПД и покушај мапирања сиромаштва на локалном нивоу, користећи податке из Пописа (2011).

Показатељи услова живота осетљивих друштвених група (Роми, особе са инвалидитетом, избегла и расељена лица и др.) и даље недостају, будући да наведена анкетна истраживања због својих методолошких ограничења нису у могућности да са довољном поузданошћу омогуће закључивање о њима. Важно је напоменути да је са овим ограничењем суочена и европска статистика и да се у те сврхе користе посебно осмишљена истраживања.¹⁹¹ Осим тога, треба поменути и независна истраживања која повремено спровode организације цивилног друштва, а која у значајној мери допуњују систем за праћење спровођења реформи политика запошљавања и социјалне политике.

Подршка ће бити пружена и у организовању редовних партиципативних истраживања која би омогућила прикупљање и систематизовање мишљења припадника сиромашних категорија становништва о примени и резултатима ESRP. Ова истраживања понудила би и иновативне правце развоја и примене ESRP засноване на партиципацији и мишљењу сиромашних.

¹⁹¹ Пример таквог истраживања је национално Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у Србији које спровode UNICEF и Републички завод за статистику.

5. АНЕКС

5.1. Кључни циљни таргети (Key strategic targets) за ESRP

Област	Индикатор	Стање 2014	Циљ 2020	Извор
ЗАПОШЉАВАЊЕ	Повећање стопе запослености (15-64)	49,6%	> 60%	АПС
	Смањење стопе незапослености (15-64)	19,7%	< 15%	АПС
NEET	Млади 15-24 година старости који нису запослени и нису укључени у образовање или обуку (NEET)	20%	15%	АПС
ОБРАЗОВАЊЕ	Мање особа које су рано прекинуле школовање (Early school leaving)	15%	10%	Статистика образовања/ РЗС
	Проценат особа 30-34 године старости са високим образовањем (Tertiary education)	18%	38%	Статистика образовања/ РЗС
	Проценат одраслих 25-64 године старости који су укључени у неки од програма целоживотног учења	3,6%	7%	АПС
СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ	Смањење броја лица у ризику од сиромаштва	(1.829.570 лица)	18% лица мање у ризику од сиромаштва (329.323 особа)	СИЛК
	Адекватност социјалне помоћи			СИЛК
	Удео нето дохотка корисника НСП у линији ризика сиромаштва за једночлано домаћинство Удео нето дохотка корисника НСП у линији ризика сиромаштва за домаћинство са двоје одраслих и двоје деце	57% 69%	80% 80%	Службени гласник/ Решење о номиналним износима социјалне помоћи
ЗДРАВЉЕ	Смањен број особа који оцењују свој здравствени статус као лош и веома лош	22,9% (2013)	18%	СИЛК (ЕУ28 – 9,9%/2013)
	Пристап здравственој заштити - Проценат особа која нису задовољиле потребе за здравственом заштитом јер им је била прескупа, предалека или су били на листи чекања ¹⁹²	8,7%	6%	СИЛК (ЕУ28 – 3,6%/2013)

5.2. Обједињена табела циљева, мера, неопходних средстава и индикатора за праћење ESRP (у пратећем документу)¹⁹³

192 Self-reported unmet needs for medical examination for total population, all age groups, by reason: "Too expensive or too far to travel or waiting list") - [hlth_silc_08] <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

193 Табела није штампана за потребе ове публикације и предмет је годишње ревизије

