

**Мапирање услуга социјалне
заштите и материјалне подршке у
надлежности јединица локалних
самоуправа у Републици Србији
2021. године**

Новембар 2023.

САДРЖАЈ

Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији 2021. године.....	1
САДРЖАЈ.....	2
СКРАЋЕНИЦЕ.....	4
УВОД.....	6
МАПИРАЊЕ УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА.....	7
1. УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА....	8
МЕТОДОЛОГИЈА МАПИРАЊА УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ.....	8
ОПШТИ ПРЕГЛЕД УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ.....	13
1.1. РАСПРОСТРАЊЕНОСТ УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА.....	13
Распрострањеност дневних услуга у заједници.....	13
Распрострањеност услуга подршке за самосталан живот.....	14
Распрострањеност услуга смештаја.....	15
Распрострањеност саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга.....	16
1.2. РАСХОДИ ЗА УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЛС.....	17
Расходи за услуге социјалне заштите по групама услуга.....	26
Извори финансирања у 2021. години.....	29
1.3. КОРИСНИЦИ УСЛУГА.....	34
Корисници дневних услуга у заједници.....	34
Корисници услуга подршке за самосталан живот.....	37
Корисници услуга смештаја.....	37
Корисници саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга.....	38
1.4. ПРУЖАОЦИ УСЛУГА У ЈАВНОМ И ПРИВАТНОМ СЕКТОРУ.....	40
Пружаоци дневних услуга у заједници.....	40
Пружаоци услуга подршке за самостални живот.....	41
Пружаоци услуга смештаја.....	42
Пружаоци саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга.....	43
Корисници услуга лиценцираних пружалаца као индикатор квалитета.....	44
НАЈРАСПРОСТРАЊЕНИЈЕ УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ.....	48
1.5. ПОМОЋ У КУЋИ ЗА СТАРИЈЕ.....	48
Распрострањеност услуге.....	49
Доступност услуге.....	49
Структура корисника услуге старијих од 65 година према полу и подручју.....	55
Финансирање услуге и извори финансирања.....	55
Ефикасност услуге ПУК.....	56
Пружаоци услуге.....	59
Квалитет услуге.....	59
1.6. ЛИЧНИ ПРАТИЛАЦ ДЕТЕТА.....	62
Распрострањеност услуге.....	63
Доступност услуге.....	63
Структура корисника услуге.....	65
Финансирање услуге и извори финансирања.....	66
Ефикасност услуге лични пратилац.....	66

Пружаоци услуге.....	68
Квалитет услуге.....	69
1.7. ДНЕВНИ БОРАВАК ЗА ДЕЦУ И МЛАДЕ СА СМЕТЊАМА У РАЗВОЈУ И ИНВАЛИДИТЕТОМ.....	71
Распрострањеност услуге.....	71
Доступност услуге.....	72
Структура корисника услуге.....	74
Финансирање услуге.....	74
Ефикасност услуге дневног боравка за децу и младе.....	75
Пружаоци услуге.....	76
Квалитет услуге.....	77
НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ.....	79
2. МАПИРАЊЕ МАТЕРИЈАЛНЕ ПОДРШКЕ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	87
2.1. ДАВАЊА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ.....	87
2.2. МЕТОДОЛОГИЈА.....	90
Индикатори материјалне подршке на локалном нивоу.....	92
Индикатори величине програма и обима интервенције.....	92
Показатељи учинка.....	93
2.3. РАСХОДИ ЗА МАТЕРИЈАЛНУ ПОДРШКУ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЛС.....	95
Поређење основних налаза 2018. и 2021. године.....	100
2.4. ИНДИКАТОРИ МАТЕРИЈАЛНЕ ПОДРШКЕ.....	102
Индикатор величине програма.....	102
Индикатори обима интервенције.....	104
Индикатори учинка – обухват.....	108
Индикатори учинка – износ социјалних давања и адекватност.....	110
Поређење вредности индикатора 2018. и 2021. године.....	112
2.5. НАЛАЗИ И ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ.....	113
ЛИТЕРАТУРА.....	117
АНЕКСИ.....	120

СКРАЋЕНИЦЕ

БДП	Бруто друштвени производ
ЦСР	Центар за социјални рад
ДБ	Дневни боравак
ДД	Дечији додатак
ДПН	Додатак за негу и помоћ другог лица
ЕКБ	Еквивалентан број корисника
ESSPROS	Европски систем интегрисане статистике социјалне заштите за разврставање
ЕУ	Европска унија
EU SHA1	Програм “Подршка Европске уније социјалном становању и активној инклузији”
ХСО	Хипотетичка стопа обухвата
ИРК	Интерресорна комисија
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈНП	Једнократна новчана помоћ
ЛПД	Лични пратилац детета
МП	Министарство просвете
МРЗБСП	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
НСП	Новчана социјална помоћ
НТ	Наменски трансфер
ОСО	Општа стопа обухвата
ПОРИ	Програм породично оријентисаних раних интервенција
ПУК	Помоћ у кући
ПВО	Предшколско васпитање и образовање
РЗС	Републички завод за статистику
РЗСЗ	Републички завод за социјалну заштиту
СКГО	Стална конференција градова и општина
СУП	Становање уз подршку
СЗ	Социјална заштита
УНИЦЕФ	Дечији фонд Уједињених нација
УНДП	Програм за развој уједињених нација
УНОПС	Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге
УНТ	Умањен за расходе наменских трансфера (односи се на локални буџет)
ЗОСОВ	Закон о основама образовања и васпитања

ЗНАЦИ

-	нема појаве
...	не располаже се податком
0	податак је мањи од 0,5 дате јединице мере
()	непотпун, недовољно проверен или процењен податак
*	исправљен податак
Ø	просек

Ставови изречени у публикацији припадају искључиво ауторима и њиховим сарадницима и не представљају нужно званичан став Европске уније и УНОПС-а.

Сви појмови који су употребљени у овом тексту у мушком граматичком роду обухватају мушки и женски род лица на која се односе.

УВОД

Истраживање *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији* (у даљем тексту *мапирање*) спроведено је по четврти пут у Републици Србији у делу који се односи на услуге и други пут у делу који се односи на материјалну подршку која се обезбеђује из буџета јединица локалне самоуправе.

Иницијатива да се након 2012, 2015. и 2018. године ово истраживање спроведе и у новом циклусу за 2021. годину, покренута је од стране Министарства за рад запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП), у оквиру програма *Подршка Европске уније социјалном становању и активној инклузији* (EU SHAI), који финансира Европска унија, а спроводи Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (УНОПС) у партнерству са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП, Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог и у сарадњи са Министарством за европске интеграције.

Подаци о услугама социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа (ЈЛС) за 2021. годину, у складу са Законом о социјалној заштити,¹ Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите² и Законом о финансијској подршци породицама са децом,³ прикупљани су у периоду од марта до августа 2023. године.

У првом делу публикације приказана је анализа података о услугама социјалне заштите, а у другом делу за материјалну подршку (новчана давања и помоћ у натури) у надлежности локалних самоуправа.

Поред података који су сакупљани на нивоу градова и општина, коришћени су и подаци Пописа становништва, домаћинстава и станова, 2022. године Републичког завода за статистику (РЗС), укључујући и податке ДевИнфо базе, Републичког секретаријата за јавне политике, Републичког завода за социјалну заштиту, као и други извори, као и истраживања у овој области.

¹ Закон о социјалној заштити (2011), <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Zakon%20o%20socijalnoj%20zastiti.pdf>

² Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (2013, 2018, 2019), <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2013/42/3/reg>

³ Законом о финансијској подршци породицама са децом (2017, 2018, 2021, 2023), <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-finansijskoj-podrsci-porodici-sa-decom.html>

**МАПИРАЊЕ УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ
ЗАШТИТЕ У НАДЛЕЖНОСТИ
ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНИХ
САМОУПРАВА**

1. УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА

МЕТОДОЛОГИЈА МАПИРАЊА УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Истраживање о услугама социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа (ЈЛС) урађено је по методологији сличној као у претходним циклусима, с циљем да се обезбеди упоредивост података и индикатора о распрострањености, доступности, ефикасности и квалитету локалних услуга.

Подаци су прикупљани за услуге социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа, на основу класификације у четири групе, у складу са Законом о социјалној заштити и Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите.

Група	Услуге
<i>Дневне услуге у заједници</i> ⁴	<ul style="list-style-type: none">● Дневни боравак (за децу и младе, одрасле и старије)● Помоћ у кући (за децу и младе, одрасле и старије)● Лични пратилац детета (за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом)● Свратиште (за децу улице односно децу која живе и раде на улици)
<i>Услуге подршке за самостални живот</i>	<ul style="list-style-type: none">● Персонална асистенција за одрасле особе с инвалидитетом● Становање уз подршку за младе који се осамостаљују односно напуштају систем социјалне заштите (у даљем тексту становање уз подршку за младе)● Становање уз подршку за особе с инвалидитетом⁵
<i>Услуге смештаја</i> ⁶	<ul style="list-style-type: none">● Смештај у прихватилиште (за децу и младе, одрасле и старије, жртве насиља, жртве трговине људима)● Предах смештај
<i>Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге</i> ⁷	<ul style="list-style-type: none">● Саветовалиште● Породични сарадник⁸● СОС телефонско саветовање⁹

⁴ У оквиру ове групе услуга локалне самоуправе могу да пружају и друге услуге које су такође намењене као подршка корисницима да остану у породици и природном непосредном окружењу.

⁵ Обезбеђују и финансирају ЈЛС које су према степену развијености изнад републичког просека (Закон о социјалној заштити 2011, члан 209).

⁶ Ту се могу уврстити и друге сличне врсте смештаја у складу са законом.

⁷ Интензивне услуге подршке породици која је у кризи кроз саветовање и подршку родитељима, хранитељима и усвојитељима, породици која се стара о свом детету или одраслом члану породице с

⁸ Породични сарадник није стандардизована услуга, али је ипак укључена у мапирање јер је важна с аспекта превенције ризика од издвајања детета из породице.

⁹ Подаци за СОС телефонско саветовање нису ушли у ово истраживање због немогућности примене методологије мапирања за анализу, иако је услуга стандардизована. Остале услуге из ове групе нису стандардизоване, али су значајне са аспекта социјалног укључивања рањивих група и на њих може да се примени методологија.

Подаци који омогућавају сагледавање доступности услуга, њихове ефикасности и квалитета, прикупљани су кроз упитник (Анекс 1).

Врста података	Подаци
<i>Подаци неопходни за сагледавање доступности услуга</i>	<ul style="list-style-type: none"> услуге присутне у локалној заједници у 2021, пружаоци тих услуга и сектор (државни и/или недржавни); број корисника услуга, корисници по полу, по старосним групама (0–5, 6–14, 15–17, 18–25, 26–64, 65–79, 80+), по подручју на коме живе / с ког долазе, корисници који су упућени на коришћење услуге из матичне локалне самоуправе у другу општину/град где одређена услуга постоји; број потенцијалних корисника (на пример број старијих, 65+);
<i>Подаци неопходни за сагледавање ефикасности услуга</i>	<ul style="list-style-type: none"> интензитет пружања услуге кориснику; укупни расходи на годишњем нивоу; расходи по изворима финансирања (буџет локалне самоуправе, наменски трансфери, друга средства с националног нивоа, донације, износи партиципације корисника у цени услуге, друго – надокнада трошкова услуге матичних локалних самоуправа за кориснике који су упућени на коришћење услуге у другу општину, средства из АП Војводина, средства по основу опортунитета, издвајања београдских општина и слично); период / број месеци у току године колико је услуга била обезбеђена;
<i>Подаци неопходни за сагледавање квалитета услуга</i>	<ul style="list-style-type: none"> информације о томе да ли су непосредни пружаоци услуга сертифицирани (односно да ли су прошли акредитован програм обуке/-а); информације о томе да ли пружаоци услуга у сектору социјалне заштите имају дозволу за рад на шест година или ограничену на пет година, да ли су у поступку добијања лиценце (поднет захтев) или не поседују лиценцу; информације о томе да ли се спроводи испитивање/истраживање задовољства корисника и ко га је спроводио

Прикупљани у овој форми, подаци омогућавају израчунавање индикатора. Индикатори који су коришћени за ову анализу су формулисани полазећи од предлога сета индикатора разрађених у оквиру претходних циклуса мапирања услуга социјалне заштите¹⁰ објављених у публикацији *Модел за локализацију европских интеграција за област социјалне и дечије заштите*,¹¹ предлога индикатора социјалне и дечије заштите

тешкоћама у развоју, одржавање породичних односа и поновно спајање породице, саветовање и подршку у случајевима насиља, породичне терапије и медијације, активацију и друге саветодавне и едукативне активности.

¹⁰ Матковић, Г., Страњаковић, М. (2020), Мапирање услуга социјалне заштите И материјалне подршке у надлежности ЈЛС, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва у оквиру програма СДЦ https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/09/Mapiranje_usluga_socijalne_zastite_i_materijalne_podrske_u_nadleznosti_JLS_u_RS.pdf

¹¹ Матковић Г., Шундерић Ж. (2018), *Модел за локализацију Европских интеграција за област социјалне и дечије заштите*, Центар за социјалну политику уз подршку Фонда за отворено друштво

на националном нивоу,¹² као и на основу предлога дефинисаних у контексту програмске класификације буџета локалних самоуправа. Предлог омогућава и повезивање са *ESSPROS* класификацијом ЕУ (*Европски систем интегрисане статистике социјалне заштите за разврставање*).¹³

Индикатори коришћени у овој анализи сврстани су у две групе:

- I. Индикатори величине програма и обима интервенције;
- II. Индикатори учинка: доступност, ефикасност и квалитет услуга.

Индикатори обима интервенције су: удео расхода за услуге социјалне заштите у укупним расходима локалних буџета и укупни расходи за услуге *per capita* (по становнику). Праћење вредности ових индикатора омогућава поређење кроз време (сагледавање напретка или назадовања по годинама), као и поређење међу јединицама локалне самоуправе и поређење са републичким просеком.

Индикатори величине програма се дефинишу пре свега уз помоћ броја корисника услуге. Просто сабирање броја корисника нема никакву информативну вредност јер су услуге разноврсне и разликују се по моделу, интензитету и трајању пружања (током године), па број корисника појединачних услуга мора посебно да се сагледава.¹⁴ Из тог разлога, број корисника услуга се исказује преко *еквивалентног броја корисника*. *Еквивалентан број корисника* се израчунава на основу претпоставке о једнаком интензитету (броју сати) пружања појединачне услуге свим корисницима у свим ЈЛС у току целе године.¹⁵ Приликом израчунавања еквивалентног броја корисника узима се у обзир број сати пружене услуге на недељном нивоу и број месеци пружања услуга током једне године у датој ЈЛС, што одређује њен интензитет.¹⁶

Индикатори учинка су општа и хипотетичка стопа обухвата за доступност, јединични трошак услуге за ефикасност и индикатори квалитета.

Индикатори учинка за доступност услуге:¹⁷

- Општа стопа обухвата (ОСО) представља удео (стварног) броја корисника једне услуге у укупној популацији одређеног узраста дате ЈЛС и/или укупно на нивоу републике, и
- Хипотетичка стопа обухвата (ХСО) представља удео *еквивалентног броја корисника* у укупној популацији одређеног узраста дате ЈЛС и/или укупно на нивоу републике. Код услуге помоћ у кући, на пример, уколико се услуга пружала само током 6 месеци уместо целе године, а 2 сата дневно свих 5 дана

¹² Матковић, Г. (2017), Праћење социјалне укључености у Републици Србији: Индикатори социјалне заштите и социјалне сигурности, Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Републички завод за статистику и УНИЦЕФ, https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/10/Pracenje_socijalne_ukljucenosti_u_Republici_Srbiji_trece_dopunjeno_izdanje_Indikatori_socijalne_zastite_i_socijalne_sigurnosti.pdf

¹³ Ibid.

¹⁴ Матковић Г., Шундерић Ж. (2018).

¹⁵ Ибид.

¹⁶ Матковић, Г., Страњаковић, М. (2020). Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности ЈЛС. Тим за социјално укључивање И смањење сиромаштва у оквиру програма СДЦ https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/09/Mapiranje_usluga_socijalne_zastite_i_materijalne_podrske_u_nadleznosti_JLS_u_RS.pdf

¹⁷ Ibid.

у недељи, вредност ХСО је дупло нижа у односу на ОСО. С друге стране, код услуге дневни боравак, ОСО и ХСО у највећем броју ЈЛС имају уједначене вредности, јер се ова услуга по правилу пружа континуирано целе године и пуно радно време, 8 сати свих 5 радних дана у недељи. За ову услугу је такође карактеристично континуирано и стабилно финансирање из локалног буџета у највећем броју ЈЛС где се она обезбеђује.

Индикатор учинка за ефикасност услуге:

- Јединични трошак услуге представља јединични трошак по кориснику за сат пружене услуге, односно однос укупних годишњих текућих трошкова/расхода и укупног броја сати годишњег пружања услуге свим корисницима у датој ЈЛС. *Јединични трошкови су важни са аспекта ефикасности услуге, јер се под осталим једнаким условима ефикасност повећава са њиховим смањењем. Анализа вредности овог индикатора, поређење са другим ЈЛС или са просеком на нивоу републике и уочавање разлога који доводе до већих или мањих трошкова у појединим ЈЛС могу бити основ за унапређење ефикасности.*¹⁸

Индикатори учинка за квалитет услуге:

- Удео корисника којима услугу пружају лиценцирани пружаоци у укупном броју корисника услуге и
- Удео корисника који добијају услугу од пружалаца који спроводе испитивање задовољства корисника.

Индикатори величине програма и индикатори учинка израчунати су и приказани за три најраспрострањеније услуге: помоћ у кући за одрасле и старије, лични пратилац детета и дневни боравак за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом.

Да би се текст лакше пратио, коришћене су скраћенице и скраћени облици појединих термина и одредница. На пример, термин *локалне услуге* односи се на услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС; скраћенице ПУК, ДБ, ЛПД користе се за помоћ у кући, дневни боравак, лични пратилац детета, респективно. Под *пружаоцима (услуга)* подразумевају се *организације/установе које су пружаоци услуга социјалне заштите (СЗ) у надлежности јединица локалне самоуправе. Резиденцијалне установе или резиденцијални смештај* односи се на *установе социјалне заштите за смештај корисника. За установе које пружају услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС или републике из јавног сектора* употребљава се термин *пружаоци услуга из јавног (државног) сектора*, а *профитне организације и организације цивилног друштва које пружају услуге СЗ* реферише се са *пружаоци из приватног профитног и приватног непрофитног сектора.*

¹⁸ Матковић Г., Шундерић Ж. (2018), (стр. 32)

Специфичне методолошке напомене

Ради упоредивости с подацима из претходних циклуса мапирања, коришћен је исти метод за анализу података: сагледаване су и анализиране услуге класификоване у четири групе.¹⁹

Подаци су прикупљани за локалне услуге из четири групе без обзира на то да ли су пружаоци услуга лиценцирани или не, да би се боље сагледала величина програма и обим интервенције, као и доступност.

У делу *Расходи услуга социјалне заштите* (одељак 1.2.) приказани су удели расхода из локалних буџета са средствима прикупљених кроз учешће корисника у цени услуге (партиципација), ради упоредивости са претходним циклусима мапирања.

Као и раније, приликом анализе података примећено је да поједине услуге намењене одређеној старосној групи (деца и млади, одрасли или старији) укључују и кориснике које не припадају тој групи. Тако, на пример, у појединим општинама и градовима у којима се обезбеђује дневни боравак (ДБ) за децу и младе (0-25) услуга се пружа и корисницима који су старији од 25 година, док у појединим ЈЛС дневни боравак за одрасле особе с инвалидитетом – ОСИ (26–64) пружа подршку и младима (18–25). Приступ који је коришћен у овој анализи јесте сагледавање укупног броја корисника за одређену услугу, онако како су је и локални представници приказали, зато што већина корисника, без обзира на старосну доб, припада циљној групи којој је и намењена. Поједини индикатори су рачунати само за одређене старосне групе (као на пример помоћ у кући).

¹⁹ У складу са [Законом о социјалној заштити](#) и [Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите](#).

ОПШТИ ПРЕГЛЕД УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Подаци о услугама социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа (ЈЛС) по групама финансираних 2021. године су представљени кроз следећа поглавља: распрострањеност, расходи, корисници и пружаоци услуга, три најраспрострањеније услуге, помоћ у кући за старије, лични пратилац детета и дневни боравак за децу и младе са сметњама и развоју и инвалидитетом и налази са препорукама. Кроз податке се сагледава доступност, ефикасност и квалитет услуга, уз поређење са претходним циклусима мапирања где год је то било примерено.

1.1. РАСПРОСТРАЊЕНОСТ УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА

Распрострањеност услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа (ЈЛС) изражена је бројем ЈЛС у којима се услуге пружају и уделом у укупном броју ЈЛС.

У 2021. услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС обезбеђују се у 142 од укупно 145 ЈЛС. У 3 општине, Алибунару, Беоцину и Трговишту се није обезбеђивала ниједна од локалних услуга социјалне заштите.

Распрострањеност дневних услуга у заједници

Дневне услуге у заједници се током 2021. пружају у укупно 142 ЈЛС. У 117 ЈЛС обезбеђене су услуге за децу и младе, а у 128 за одрасла и старија лица.

Услуге које припадају овој групи бележе већу распрострањеност од услуга из осталих група, што се не разликује у односу на претходне циклусе мапирања. У тој групи се налазе и три појединачно посматрано најраспрострањеније услуге: помоћ у кући за одрасле и старије, лични пратилац детета и дневни боравак за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом.

У следећој табели дат је број ЈЛС за сваку од дневних услуга које обезбеђују и њихов удео у укупном броју ЈЛС у 2012, 2015, 2018 .и 2021. години.

Табела 1.1.1. Распрострањеност дневних услуга у заједници – број ЈЛС које обезбеђују услуге и удео у укупном броју ЈЛС (%), 2012, 2015, 2018 и 2021.

Дневне услуге у заједници	2012.		2015.		2018.		2021.	
	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)
Помоћ у кући за одрасле и старије	124	85	122	84	123	85	128	88
Помоћ у кући за децу (и младе)	37	26	20	14	14	10	15	10
ДБ за децу са сметњама и инвалидитетом	71	49	68	47	64	44	61	42
ДБ за одрасле особе с инвалидитетом	-	-	21	14	20	14	15	10
ДБ за стара лица	12	8	10	7	6	4	*5	3
ДБ за децу у сукобу са законом	10	7	6	4	3	2	2	1
Лични пратилац детета	-	-	30	21	76	52	96	66
Свратиште за децу	4	3	3	2	2	1	2	1
Свратиште за одрасле	/	/	/	/	/	/	**1	1

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021

* укључена је услуга дневни центар за старије из Краљева

** у табели је приказана посебно и услуга свратиште за циљну групу одраслих и старијих лица у Новом Саду

Најуочљивија промена у распрострањености се региструје код услуге лични пратилац детета (ЛПД). У 2021. години, ЛПД се обезбеђује у 96 ЈЛС, што представља значајно повећање у односу на раније циклусе мапирања. ЈЛС препознају потребе за подршком код деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и њихових породица. И услуга ПУК за старије се нешто проширила у 2021. години – обезбеђује се у 128 ЈЛС, у 5 општина и градова више него 2018. године.

Остале дневне услуге у заједници бележе мање-више блажи пад према распрострањености у односу на 2018, као и на 2015. и 2012. годину. Смањење распрострањености прати и услугу дневни боравак која је намењена деци и младима, што се вероватно може објаснити експанзијом услуге лични пратилац детета и утицајем инклузивног образовања. Иако сваки четврти корисник у укупном броју корисника ове услуге припада старосној групи 25+, ова услуга у највећем броју ЈЛС је задржала у називу одредницу *деца и млади*, јер би преименовање вероватно захтевало и нови круг процеса лиценцирања, што представља велики административни напор посебно за пружаоце који долазе из приватног непрофитног сектора. И број ЈЛС са дневним боравцима за циљну групу одраслих особа са инвалидитетом је у опадању, као и за старија лица. Броју ЈЛС са дневним боравцима за старе је додато Краљево са својим дневним центром за старе. Ипак, пошто *мапирање* не прикупља квалитативне податке, не може се поуздано рећи да ли програм подршке у оквиру овог центра припада корпусу дневних боравака или клубова.

Према прикупљеним подацима, у само два града (Крагујевац и Нови Сад) се обезбеђује услуга дневни боравак за децу и младе са проблемима у понашању (и у сукобу са законом), чија распрострањеност је такође у опадању. Имајући у виду позитивне исходе ове услуге у појединим градовима који су евидентирани ранијих година, било би важно да се заступа успостављање и иновирање програма подршке и превенције у ситуацијама вршњачког насиља и других врста насиља међу децом и младима, који се као појава све више манифестују у локалним срединама.

Поред деце која живе и раде на улици, регистровано је свратиште и за нову циљну групу, стара лица, у Новом Саду. У табели је представљена посебно, да би се уочила диверсификованост понуде и идентификовање потреба угрожених одраслих и старијих лица за оваквим видом дневне подршке.

Распрострањеност услуга подршке за самосталан живот

Услуге подршке за самосталан живот корисника обезбеђују се у укупно 27 општина и градова у 2021. години. У 2018. ове услуге су се обезбеђивале у 29 ЈЛС.

Табела 1.1.2. Распрострањеност услуга подршке за самосталан живот – број ЈЛС које обезбеђују услуге и удео у укупном броју ЈЛС (%), 2012, 2015, 2018 и 2021.

Услуге подршке за самосталан живот	2012.		2015.		2018.		2021.	
	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)
Персонална асистенција	16	11	17	12	17	12	18	12
Становање уз подршку за младе	15	10	18	12	14	10	13	9
Становање уз подршку за одрасле ОСИ	5	3	13	9	6	4	5	3

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

Персонална асистенција је најраспрострањенија услуга у овој групи у 2021. години и пружа се у 18 ЈЛС. Подршка самосталном животу корисника бележи готово занемарљиво повећање распрострањености у односу на 2018 и 2015., док је код становања уз подршку (СУП) за младе и особе са инвалидитетом континуирано у паду од 2015. године.

Услуге из ове групе се углавном организују у већим градовима, иако је приметно присуство услуге СУП за особе са инвалидитетом и у неким мањим ЈЛС са бројем не већим од 36.000 становника (Бачка Топола, Богатић, Кула), које припадају II и III групи по степену развијености²⁰ за које се финансирање обезбеђује са националног нивоа по правилу.²¹ Услуга се обезбеђује и у 2 већа града (Нови Сад и Панчево) који припадају I групи према степену развијености, чијим директним надлежностима, према законским решењима, и припада.²²

Распрострањеност услуга смештаја

Услуге смештаја које су у надлежности јединица локалних самоуправа обезбеђују се за кориснике у укупно 18 ЈЛС у 2021. години, по правилу у већим градовима (Београд, Чачак, Јагодина, Крагујевац, Лесковац, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Смедерево, Сремска Митровица, Врање и Зрењанин). Ипак, и 5 мањих ЈЛС финансира коришћење услуга из ове групе: Бачки Петровац, Горњи Милановац, Медвеђа, Прибој и Сремски Карловци, од којих 2 (Медвеђа и Прибој) припадају групи неразвијених општина у Србији.

Табела 1.1.3. Распрострањеност услуга смештаја – број ЈЛС које обезбеђују услуге и удео у укупном броју ЈЛС (%), 2012, 2015, 2018. и 2021. години

Услуге смештаја	2012.		2015.		2018.		2021.	
	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)
Прихватилиште за одрасле/старије	18	12	13	9	12	8	12	8
Прихватилиште за децу	9	6	8	5	7	5	5	3
Прихватилиште за жртве насиља	15	10	15	10	15	10	12	8
Предах смештај	11	7	9	6	6	4	5	3

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018. и 2021.

У 2018. години 26 ЈЛС је финансирало услуге из ове групе, па њихова распрострањеност у 2021. или стагнира или је у паду. Смањење распрострањености је посебно изражено код услуге предах смештај кроз све циклусе мапирања од 2012. године, када је ова услуга покренута и развијана кроз програм намењен деци и младима са сметњама у развоју и њиховима породицама.²³

²⁰ Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину

<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2014/104/1>

²¹ Регистровано је и коришћење средстава из донаторских програма за ове намене

²² У складу са Законом о социјалној заштити, члан 209.

²³ Овај програм је финансиран из ИПА 2008 средстава, уз стручну подршку УНИЦЕФ-а и локалних партнерских организација. У програм је било укључена 41 ЈЛС који је имао за циљ покретање нових услуга за децу са сметњама у развоју у оквиру националне иницијативе која је промовисала социјалну инклузију деце са сметњама у развоју као активних учесника у заједници. У сарадњи с цивилним друштвом, општине груписане у 10 кластера обезбеђивале су следеће услуге: дневни боравак за децу са сметњама у развоју; помоћ и нега у кући за породице с децом са сметњама у развоју; предах нега за породице с децом са сметњама у развоју и друге услуге које помажу деци са сметњама у развоју и њиховим породицама. Програм је трајао две године (2011–2013).

Веома је забрињавајуће да се услуге и програми који су намењени заштити жртава насиља не шире, посебно у ситуацији повећане изложености жена и деце овом озбиљном проблему. Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, евидентира се тренд константног пораста броја пријава насиља у породици превасходно над женама.²⁴ Такође и превенција ове појаве је важна, где су остварени “помаци, али и даље постоје бројни изазови.”²⁵

Распрострањеност саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга

Услуге из ове групе пружају се у укупно 36 ЈЛС, а распрострањеност се остварује првенствено присуством саветовалишта. У 2018. саветодавне услуге су се обезбеђивале у 37 општина и градова.

Табела 1.1.4. Распрострањеност саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга – број ЈЛС које обезбеђују услуге и удео у укупном броју ЈЛС (%), 2012, 2015, 2018 и 2021.

Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге	2012		2015		2018		2021	
	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)	Број ЈЛС	Удео (%)
Саветовалиште	21	14,5	29	20	37	25,5	36	25
Породични сарадник	-	-	7	5	5	3,4	3	2

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

Услуга саветовалишта пружа се у свакој четвртој ЈЛС у Србији. Ипак је било очекивано да број општина и градова који пружају услугу настави са порастом, судећи по тренду 2012-2015-2018. година, али до тога није дошло.

Услуга породични сарадник, важна са аспекта социјалне инклузије и даље није стандардизована, иако су стандарди припремљени. Обезбеђивала се у 2021. години у само 3 ЈЛС, за разлику од 2018. када је била присутна у 5, а 2015. у 7 општина и градова. Тада су језгро чинили велики градови у којима је спровођено њено пилотирање 2014. (Београд, Крагујевац, Ниш и Нови Сад).

²⁴ РЗСЗ (2023), Извештај о раду центара за социјални рад за 2022. годину, <http://www.zavodsz.gov.rs/media/2572/izvestaj-o-radu-csr-u-2022-godini.pdf>

²⁵ "Службени гласник РС", бр. 47, 10. мај 2021. Стратегија за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021–2025. године <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/47/1/reg>

1.2. РАСХОДИ ЗА УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЛС

Укупни расходи за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС износили су 2021. године 4,78 милијарди динара, 0,08% БДП-а.²⁶ Средства издвојена за ове намене су била двоструко мања у односу на расходе за материјалну подршку која се додељује на локалном нивоу. Расходи за локалне услуге социјалне заштите²⁷ су нижи и од издвајања за услуге смештаја које се финансирају из републичког буџета. Према подацима МРЗБСП укупни расходи за резиденцијални и породични смештај 2020. године износили су 6,8 милијарди динара (0,12% БДП-а) (Матковић, 2021).

Највећи расходи за локалне услуге социјалне заштите забележени су у Београду, који је највећа јединица локалне самоуправе у Србији, с највећим бројем становника и највећим локалним буџетом, као и дугом традицијом у обезбеђењу услуга социјалне заштите. У 2021. години расходи за локалне услуге социјалне заштите у Београду износили су приближно 1,7 милијарди, више од трећине укупних расхода за ове намене у Србији (35,5%). Ово учешће је надпропорционално високо, више је од одговарајућег удела броја становника који је према попису 2022. године приближно 25,3% (Републички завод за статистику, 2023).

Значајнији расходи 2021. године у апсолутном износу забележени су још само у Новом Саду (приближно 636 милиона динара).

С друге стране, три општине у Србији нису уопште издвајале средства за локалне услуге социјалне заштите (Алибунар, Беочин и Трговиште), а у још три општине расходи су били веома ниски (Мало Црниће, Врбас и Гаџин Хан), мањи од милион и по динара на годишњем нивоу. Од наведених ЈЛС, три спадају у групу најнеразвијенијих општина и градова (Трговиште, Мало Црниће и Гаџин Хан), а једна је разврстана као недовољно развијена (Алибунар, III група). Услуге се не обезбеђују или су за њих издвојена веома мала средства и у најразвијенијим општинама Беочин и Врбас (I група по степену развијености).

На медијани су расходи износили приближно 10 милиона динара годишње, што значи да су у половини ЈЛС у Србији расходи за локалне услуге социјалне заштите били мањи, а у другој половини виши од овог износа (Анекс 2).

Расходи за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС по становнику су износили у просеку 719 динара годишње, а на медијани 485 динара по становнику (Анекс 2).

Расходи по становнику испод просека забележени су у 70% општина и градова. У групи ЈЛС које су издвајале мање од просека и мање од медијане налазе се и градови који припадају најразвијенијим локалним самоуправама – Вршац (216 динара), Ужице (231 динара), Ниш (363 динара) и Крагујевац (369 динара).

Значајнија издвајања, више него двоструко изнад просека (преко 1.438 динара по становнику годишње), забележена су само у девет општина и градова. У ову групу осим града Новог Сада спадају углавном мале и неразвијене општине с мање од десет хиљада становника и расходима у распону од приближно 1.500 до 2.500 динара по становнику

²⁶ Укупни расходи односе се на текуће расходе превасходно за запослене и куповину робе и услуга, и не укључују расходе за амортизацију и инвестиционо одржавање, као ни издатке за нефинансијску имовину и слично.

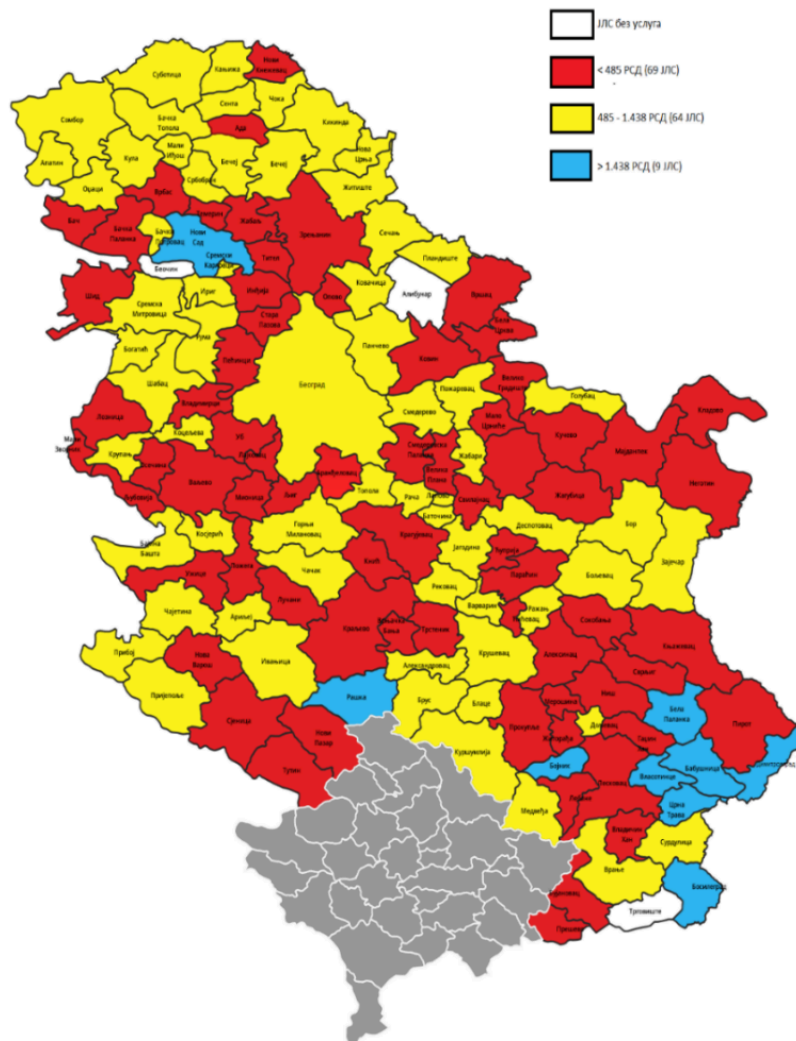
²⁷ Изрази услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС и локалне услуге социјалне заштите се у овом делу текста користе наизменично, са истим значењем, у складу са Законом о социјалној заштити, члан 209.

годишње (Босилеград, Бојник, Димитровград, Бела Паланка и Бабушница), као и општина Црна Трава, у којој живи најмањи број становника у Србији (свега приближно хиљаду). Једине нешто веће општине у овој групи су Рашка и Власотинце са преко 20 хиљада становника, које такође спадају у IV групу по степену развијености ЈЛС.

На Мапи 1.2.1. приказане су јединице локалне самоуправе груписане у односу на расходе за локалне услуге социјалне заштите по становнику у 2021. години на следећи начин:

- 3 ЈЛС у којима нису забележени расходи за локалне услуге социјалне заштите
- 69 ЈЛС које издвајају средства, али мање од медијане, тј. мање од 485 динара по становнику годишње – обележене су црвеном бојом ■
- 64 ЈЛС које издвајају између медијане и два пута више од просека (485–1.438 динара по становнику годишње) – обележене су жутом бојом ■
- 9 ЈЛС које издвајају више него двоструко изнад просека (преко 1.438 динара по становнику годишње) – обележене су плавом бојом ■

Мапа 1.2.1. Годишњи расходи по становнику за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС, 2021.



Величина и степен развијености јединица локалних самоуправа нису корелирани с расходима *per capita* за локалне услуге социјалне заштите. Корелација између броја становника (као апроксимација величине) и расхода *per capita* за локалне услуге социјалне заштите у Србији не постоји (кофицијент корелације 0,04). Корелација између степена самофинансирања²⁸ (као апроксимација развијености ЈЛС) и расхода *per capita* за локалне услуге социјалне заштите негативна је и изразито ниска (-0,17).

Удео расхода за услуге у укупним расходима локалних буџета 2021. године износио је у просеку свега 1,28%. У већини ЈЛС овај удео је испод просека (91 ЈЛС, готово 63% од укупног броја), а само у 8 општина и градова удео је био двоструко изнад просека (преко 2,56%). То су махом мање општине, које припадају IV групи по степену развијености, осим општине Ариље II група) (Анекс 2). Детаљнија анализа приказана је према изворима финансирања, чија структура по општинама и градовима значајно варира.

Од укупних расхода за локалне услуге социјалне заштите, 4,06 милијарди динара, приближно 85% средстава, обезбеђено је из дела буџета ЈЛС умањених за износ наменских трансфера (у даљем тексту локални буџет УНТ).²⁹ У просеку удео расхода за услуге из локалних буџета УНТ је износио 1,09%.

Анализа расхода који се финансирају из локалних буџета УНТ показује да су приоритет локалним услугама социјалне заштите дале поједине мање општине са скромним буџетским средствима. Највећа издвајања из локалних буџета УНТ за услуге, са уделом у укупним буџетским расходима од преко 2,5%, забележена су у пет малих општина (Бојник, Бела Паланка, Власотинце, Бабушница и Црна Трава), које све спадају у групу најнеразвијенијих општина са подручја југа Србије (Анекс 2).

Београд и Нови Сад, који највише издвајају у апсолутном износу, доделили су 1,16% и 2,05% локалних буџета УНТ³⁰ за развој локалних услуга СЗ, респективно. Међу градовима, поред Новог Сада са највећим уделом ових издвајања, од преко 1,5% забележен је и у Врању, Суботици и Крушевцу (Анекс 2).

С друге стране, знатан број општина и градова није издвајао средства за услуге из локалног буџета УНТ (12 ЈЛС) или су издвајали незнатно, мање од 0,1% (7 ЈЛС) (Анекс 2).

На медијани је удео расхода из локалних буџета УНТ за ове намене износио свега 0,7%, што значи да је половина ЈЛС доделила веома низак приоритет заштити рањивих група кроз локалне услуге. Међу њима се налази и већи број најразвијенијих ЈЛС из I групе као што су Беоцин (без услуга), Врбас (0,08%), Лајковац (0,39%), Вршац (0,44%), Бачка Паланка (0,48%), Пећинци (0,5%), Ужице (0,5%) и Стара Пазова (0,66%) (Анекс 2).

²⁸ Степен самофинансирања ЈЛС приказује однос између изворних и уступљених прихода и укупних прихода и примања. Извор података су консолидовани завршни рачуни ЈЛС, а подаци за 2021. преузети су са сајта Републичког секретаријата за јавне политике. <https://rsjp.gov.rs/cir/analiticki-servis/>. За општину Књажевац податак се односи на 2020. годину.

²⁹ У градовима и општинама које не добијају наменске трансфере или их нису искористиле, расходи за локалне услуге СЗ из локалних буџета и из локалних буџета УНТ су једнаки.

³⁰ Видети претходну напомену.

Табела 1.2.1. Дистрибуција ЈЛС према уделу расхода локалних буџета УНТ за локалне услуге социјалне заштите, 2021.

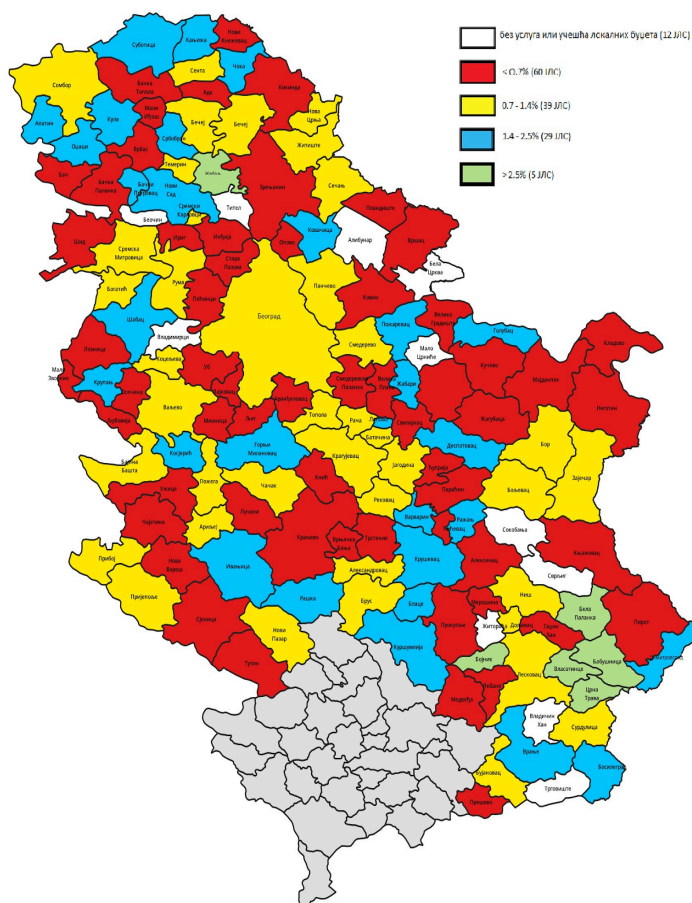
Број ЈЛС	Удео расхода за услуге
9	без учешћа локалних буџета УНТ
3	без услуга
60	Удео локалних буџета УНТ < медијане (< 0,7%)
39	између медијане и двоструке вредности медијане (0,7-1,4%)
29	1,4%–2,5%
5	> 2,5%

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2021.

На мапи су приказане јединице локалне самоуправе груписане према уделу локалних буџета УНТ за локалне услуге социјалне заштите у 2021. години, и то:

- 3 ЈЛС без услуга и 9 ЈЛС без учешћа локалних буџета УНТ за услуге – обележене су белом бојом ...
- 60 ЈЛС с уделом мањим од 0,7% – обележене су црвеном бојом ■
- 39 ЈЛС које издвајају од 0,7 до 1,4% – обележене су жутом бојом ■
- 29 ЈЛС које издвајају од 1,4 до 2,5% – обележене су плавом бојом ■
- 5 ЈЛС с уделом већом од 2,5% – обележене су зеленом бојом ■

Мапа 1.2.2. Дистрибуција ЈЛС према уделу локалних буџета УНТ за локалне услуге социјалне заштите, 2021.



Корелација између удела расхода за локалне услуге социјалне заштите у локалним буџетима УНТ и степена самофинансирања као апроксимације степена развијености ЈЛС није утврђена (коефицијент корелације -0,05). Не постоји, дакле, правилност да развијеније општине и градови више улажу из локалних буџета УНТ за ове намене.

Преостали расходи махом се финансирају из наменских трансфера. Према налазима мапирања, наменски трансфери за локалне услуге социјалне заштите износили су приближно 472,2 милиона динара 2021. године.³¹ Из наменских трансфера финансирано је 9,9% укупних расхода (Анекс 2А).³²

Према подацима мапирања, 123 ЈЛС су користиле наменске трансфере за обезбеђење услуга, а 22 ЈЛС нису добиле или нису искористиле ова средства. Међу градовима и општинама које нису добиле трансфере, у складу са Уредбом су најразвијеније ЈЛС из I групе према степену развијености (20 ЈЛС, укључујући и општину Беочин у којој се нису ни пружале услуге). Иако су додељени, наменски трансфери нису искоришћени у општинама у којима се 2021. године нису обезбеђивале услуге (Алибунар и Трговиште).³³

Међу градовима и општинама које су добиле и искористиле трансфере, из овог извора је у просеку финансирано преко четвртине укупних расхода за локалне услуге СЗ (26,1%).

Знатан број локалних самоуправа ослонио се претежно на наменске трансфере за финансирање услуга, са учешћем у укупним изворима финансирања од преко 50% (31 ЈЛС, четвртина од укупног броја оних које су користиле трансфере). У групи ЈЛС које финансирају услуге претежно средствима од наменских трансфера су и две општине из II групе по степену развијености (Нови Кнежевац и Ада). У општини Ада се приближно 84% укупних расхода за локалне услуге СЗ обезбеђивало из трансфера, упркос законској обавези да с обзиром на ниво развијености ова група ЈЛС треба да обезбеди учешће из буџета од 30% (Анекс 2А).

Петнаест општина је преко $\frac{3}{4}$ средстава обезбеђивало из наменских трансфера, од којих се чак 8 искључиво ослонило на овај извор финансирања услуга. Пет општина које су у целини финансирале услуге из трансфера припадају III групи по степену развијености, те би према Уредби требало да обезбеде учешће у финансирању у износу од најмање 10% средстава (Бела Црква, Сокобања, Тител, Владимирци и Жабал).³⁴ Преостале 3 општине спадају у IV групу по степену развијености и немају обавезу издвајања учешћа као услов за додељивање трансфера (Мало Црниће, Сврљиг, Житорађа) (Анекс 2А).

У групи ЈЛС које се мањим делом ослањају на трансфере (до 25%) највећи је удео општина и градова из II групе по степену развијености (20 ЈЛС). Међу неразвијеним ЈЛС, удео наменских трансфера мањи од 25% забележен је у 18 општина, од којих је чак 8 са девастираног подручја (Анекс 2А). Од укупно 44 ЈЛС које нису дакле биле у

³¹ Према решењима о коначним износима расподеле наменских трансфера 2021. године је укупно додељено 556 милиона динара, од којих је приближно 47 милиона намењено општинама на територији Косова и Метохије, које нису укључене у мапирање. Према извештају Државне ревизорске институције, 2021. године није потрошено приближно 20 милиона динара, од којих већи део није враћен у буџет Републике Србије (Државна ревизорска институција, 2022:16, 40, 53-56). Према Закону о завршном рачуну буџета Републике Србије 2021. године, од планираних 553 милиона реализовано је 533, 36 милиона динара (Службени гласник РС, 138/2022), укључујући ЈЛС на Косову и Метохији.

³² Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити.

³³ Према решењима о коначним износима расподеле наменских трансфера, општини Алибунар је додељено 2.973.706 динара, а Трговишту 703.695 динара (Државна ревизорска институција, 2022:53-56).

³⁴ Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити: 18/2016-34, 38/2021-6 (члан 5).

обавези да издвајају учешће за финансирање услуга, чак 40% се само у мањој мери ослањао на наменске трансфере.

Табела 1.2.2. Дистрибуција ЈЛС према уделу наменских трансфера, 2021.

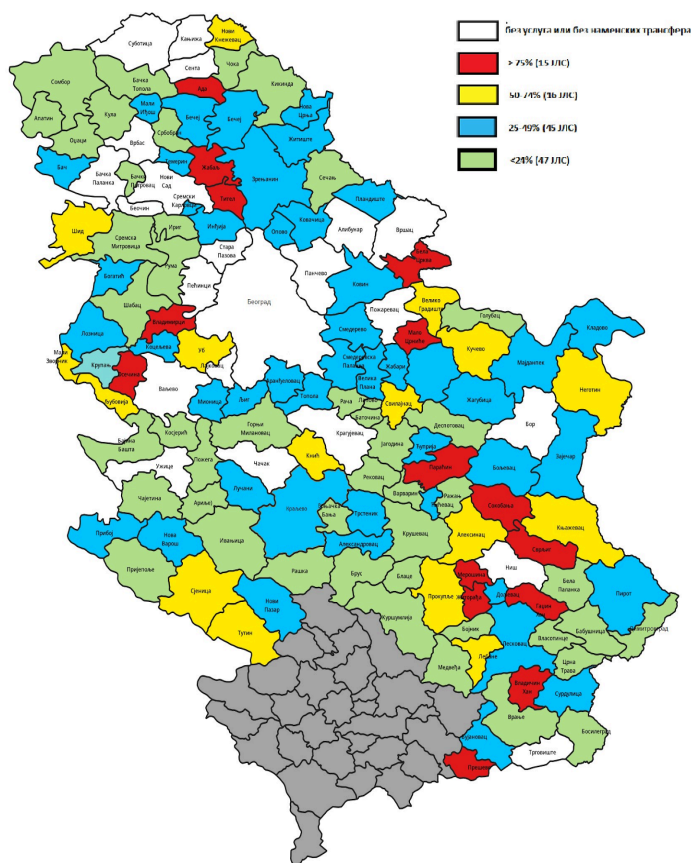
Број ЈЛС	Удео наменских трансфера (%)
22	0
47	до 25%
45	25–49%
16	50-74%
7	75-99%
8	100%

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2021.

Дистрибуција ЈЛС према уделу наменских трансфера у изворима финансирања локалних услуга СЗ на мапи је приказана на следећи начин:

- 3 ЈЛС без услуга и 19 ЈЛС без наменских трансфера – обележене су белом бојом
- 15 ЈЛС с уделом наменских трансфера преко 75% – обележене су црвеном бојом
- 16 ЈЛС с уделом наменских трансфера од 50 до 74% – обележене су жутом бојом
- 45 ЈЛС с уделом наменских трансфера од 25 до 49% – обележене су плавом бојом
- 47 ЈЛС с уделом наменских трансфера до 25% – обележене су зеленом бојом

Мапа 1.2.3. Дистрибуција ЈЛС према уделу наменских трансфера, 2021.



Сви други извори финансирања веома су мало допринели обезбеђењу услуга. Донаторска средстава и партиципација корисника обезбедили су финансирање 3,2% и 1,6% укупних расхода, респективно. Донације су забележене у само 21 ЈЛС, а значајнији удео од преко 25% у укупним расходима за локалне услуге СЗ у 5 општина – Кладово (26,8%), Жагубица (39,4%), Ариље (45,2%), Кикинда (45,8%) и Медвеђа (58,6%).

Промене у односу на претходне године у којима је спроведено мапирање показују да су у Србији повећана укупна издвајања за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС (Центар за либерално демократске студије, 2013) (Матковић и Страњаковић, 2016) (Матковић и Страњаковић, 2020). Према ревидираним вредностима бруто домаћег производа, удео расхода за локалне услуге социјалне заштите је 2012. и 2015. износио 0,06% БДП-а,³⁵ а 2018. године 0,07%, дакле за 0,01 процентни поен мање него 2021. године када је достигао 0,08% БДП-а.

У 2021. години свеукупно су уложена већа средства у реалном износу за приближно 860 милиона динара у односу на 2018. годину, а стопа реалног раста укупних издвајања из локалних буџета за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС у истом периоду износила је 22% (Табела 17). Највећи пораст расхода забележен је 2018. године када су по први пут у процесу мапирања евидентирани наменски трансфери, док је 2015. године у односу на 2012. дошло чак до смањења реалних расхода.

Табела 1.2.3. Пораст укупних расхода, 2012–2021

	Укупни расходи	номинални	Расходи (2021 РСД)	Стопа реалног раста (%)
2012		2.435.730.000	3.145.599.115	
2015		2.615.640.281	2.988.435.770	- 5
2018		3.647.501.623	3.919.615.748	31
2021		4.779.622.485	4.779.622.485	22

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

На нивоу појединачних ЈЛС промене нису биле униформне. Највеће разлике забележене су у општинама у којима 2018. године уопште нису евидентиране услуге, али су реализоване у 2021. (Босилеград, Гацин Хан, Оцаци, Пожега, Сврљиг, Уб, Житорађа) и у онима које су 2018. године обезбеђивале услуге, али у којима се 2021. године оне више нису пружале (Алибунар, Беочин).

Без промена је ситуација у Трговишту, које је једина општина у Србији у којој се ни 2018. ни 2021. године нису обезбеђивале услуге. Релативно мале промене забележене су у 14 ЈЛС у којима су се реални расходи повећали или смањили за свега 5% (Анекс 3).

У 58 ЈЛС реални расходи су порасли изнад просека. Међу њима, чак у 18 ЈЛС су улагања у локалне услуге СЗ више него удвостручена. Посебно велико повећање је забележено у општинама Деспотовац, Бела Црква, Кладово, Лапово, Ириг и Неготин, између 3 и 5,5 пута (Анекс 3).

³⁵ Републички завод за статистику (2018); Републички завод за статистику (2018а)

У свакој трећој ЈЛС дошло је до смањења реалних расхода од преко 5%. Од укупно 47 ЈЛС у овој групи, у 19 општина и градова реални расходи су се смањили преко једне трећине. Поред општина Алибунар и Беочин у којима се услуге нису обезбеђивале па су расходи смањени за 100%, највеће смањење забележено је у општинама Параћин, Ада, Мало Црниће и Тићевац (између 71,7 и 88,9%) (Анекс 3).

Табела 1.2.4. Дистрибуција ЈЛС према стопама реалног раста, 2018-2021.

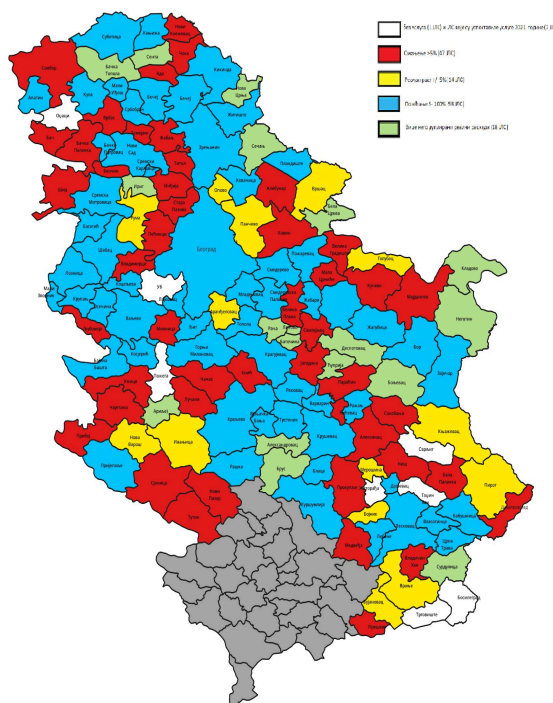
Број ЈЛС	Промена
7	Нису имале услуге 2018, успоставиле 2021.
1	Без услуга 2018. и 2021.
14	Мање промене, +/- 5%
28	Смањење између 5% и 33%
19	Значајно смањење, преко 33%
18	Повећање између 5% и 22%
40	Изнадпросечно повећање, преко 22% до 100%
18	Више него дуплирани расходи

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018. и 2021.

Дистрибуција ЈЛС према стопама раста реалних расхода 2021. у односу на 2018. годину на мапи је приказана на следећи начин:

- 1 ЈЛС без услуга и 2018. и 2021; 7 ЈЛС које нису имале услуге 2018, а успоставиле су их 2021. обележене су белом бојом ...
- 47 ЈЛС с смањењем преко 5 % – обележене су црвеном бојом ■
- 14 ЈЛС са стопама реалног раста +/- 5% – обележене су жутом бојом ■
- 58 ЈЛС с повећањем преко 5% до 100% -- обележене су плавом бојом ■
- 18 ЈЛС с више него дуплираним реалним расходима -- обележене су зеленом бојом ■

Мапа 1.2.4. Дистрибуција ЈЛС према стопама реалног раста, 2021.



Повећани су и расходи за локалне услуге СЗ из локалних буџета УНТ, као и број ЈЛС у којима су ова улагања забележена. Реална улагања из локалних буџета УНТ су порасла значајно, за преко милијарду динара у реалном износу, чак за 35,5% у односу на 2018. годину. Расходи локалних буџета УНТ порасли су по знатно вишој стоп од укупних расхода.

Велики број ЈЛС је значајно повећао улагања из овог извора, укључујући пре свега општине у којима су 2021. забележени, а 2018. године уопште нису евидентирани расходи локалних буџета УНТ (21 ЈЛС).

Додатно, расходи локалних буџета УНТ су више него удвостручени у 44 ЈЛС. Највеће стопе реалног раста забележиле су општине које су веома мало улагале 2018. године, неколико стотина хиљада динара и мање. Посебно се издваја град Краљево који је са свега 60,5 хиљада 2018. године повећао расходе локалног буџета УНТ за локалне услуге СЗ на преко 17 милиона динара у 2021. години. Значајан пораст забележен је у још једном броју градова (Суботица, Шабац и Смедерево) (Анекс 3).

Знатан број ЈЛС међутим није повећао улагања из локалних буџета УНТ. У 40 локалних самоуправа издвајања из локалног буџета УНТ за локалне услуге СЗ су се 2021. у односу на 2018. годину смањила или су остала на нули (Анекс 3). Када се изузму наменски трансфери, пет општина у континуитету и 2018. и 2021. године није из својих буџета улагало у локалне услуге СЗ. Међу њима је и општина Житорађа која није обезбеђивала услуге нити је у њих улагала не само током последња два циклуса мапирања, него и 2015. године (Матковић и Страњаковић, 2016). Посебно је неповољна ситуација и у 7 општина које су престале да улажу сопствена средства 2021. године (Табела 1.2.5.).

Табела 1.2.5. ЈЛС без улагања средстава из локалних буџета УНТ, 2018-2021.

Без улагања ЛБ УНТ и 2018 и 2021.	Мало Црниће, Сврљиг, Тител, Трговиште, Житорађа
Без улагања ЛБ УНТ само 2021.	Алибунар, Бела Црква, Беочин, Сокобања, Владичин Хан, Владимирци, Жабалъ

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018. и 2021

Напомена: Италик словима су обележене општине које не обезбеђују услуге, *болдирано* општине без улагања и 2015.

Иако се повећао број ЈЛС које су искористиле наменске трансфере, њихов укупан износ је 2021. у односу на 2018. годину значајно смањен, за готово 200 милиона динара у реалном износу, по стопи од -29,4%. У реалном изразу позитиван раст је забележен у 5 ЈЛС, са нешто већим стопама само у Зрењанину (18,4%) и више него двоструким износом у општини Кула. Позитиван помак је наравно остварен и у већем броју ЈЛС које према налазима мапирања 2018. године нису искористиле наменске трансфере, иако су обезбеђивале услуге (18 ЈЛС) (Табела 1.2.6).

У пет ЈЛС у овој групи су након добијања наменских трансфера 2021. године смањена улагања из локалних буџета УНТ у односу на 2018. годину. Ове општине су уместо сопствених средстава која су раније била издвојена за финансирање локалних услуга СЗ искористиле наменске трансфере (ефекат супституције). То је посебно изражено у општини Нови Кнежевац (смањење локалних буџета УНТ по стопи - 64,4%) и Прешево (-91,8%), као и у општини Бела Црква која је расходе из локалног буџета УНТ са увођењем наменских трансфера свела на нулу.

Табела 1.2.6. Изабране ЈЛС са променама у наменским трансферима, 2018-2021.

ЈЛС без НТ 2018, са НТ 2021	Гацин Хан, Босилеград, Баточина, Ириг, Сврљиг, Кладово, Нови Кнежевац, Пожега, Житорађа, Свилајнац, Бела Црква, Уб, Александровац, Деспотовац, Одаци, Неготин, Прешево, Смедеревска Паланка
ЈЛС које су смањиле ЛБ УНТ са увођењем НТ	Бела Црква, Кладово, Нови Кнежевац, Прешево, Свилајнац
ЈЛС са позитивном реалном стопом раста	Варварин, Србобран, Зрењанин, Осечина и Кула

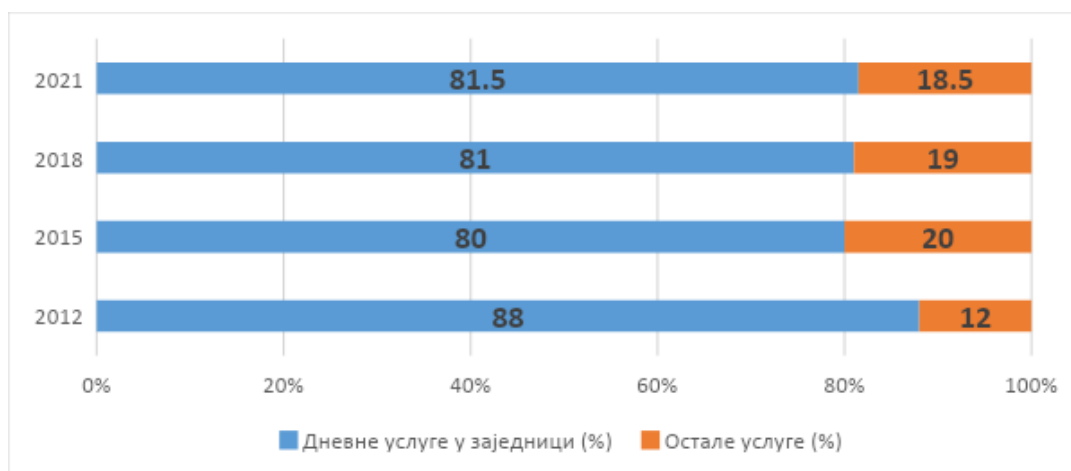
Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018. и 2021

У свим осталим ЈЛС реални износ наменских трансфера 2021. године се смањило (100 ЈЛС). У приближно трећини општина и градова у овој групи (31 ЈЛС) смањење је било више него двоструко (Анекс 3).

Расходи за услуге социјалне заштите по групама услуга

У укупним расходима за локалне услуге социјалне заштите (око 4,78 милијарди динара) у 2021. највећи је удео расхода за дневне услуге у заједници од 81,5% (скоро 4 милијарде динара).

Графикон 1.2.1. Удео расхода за дневне услуге у заједници у укупним расходима за услуге СЗ, 2012, 2015, 2018 и 2021. (%)

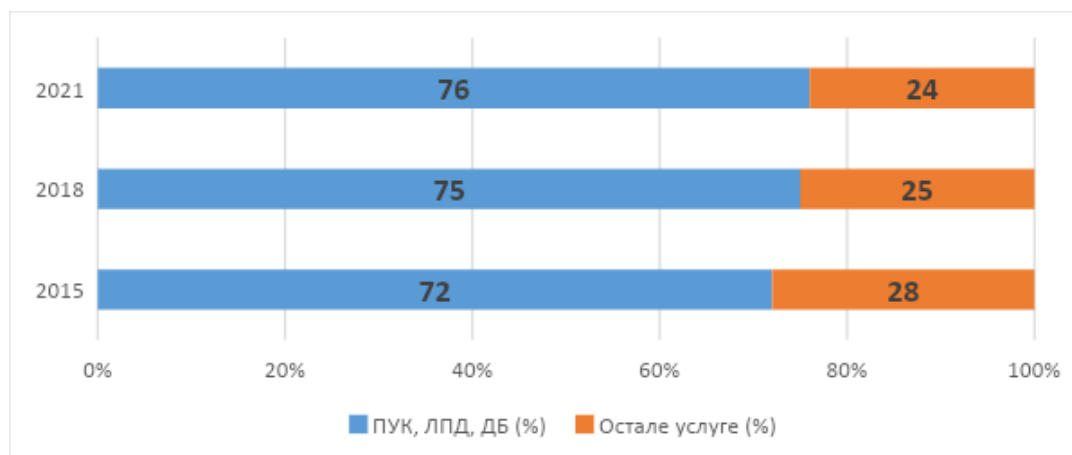


Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

Овакав однос је карактерисао све претходне циклусе мапирања (2012, 2015. и 2018.), што је очекивано имајући у виду да је и обухват корисника највећи управо у групи дневних услуга у заједници. У 2012. години је нешто већи удео расхода за дневне услуге у заједници јер су се оне брже развијале него остале.

Очекивано, три најраспрострањеније услуге помоћ у кући за одрасле и старије, дневни боравак за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом и лични пратилац детета из групе дневних услуга у заједници заправо највише учествују у укупним расходима свих услуга из четири групе. На следећем графикону је приказано поређење између 3 циклуса од 2015. године када креће експанзија услуге лични пратилац детета.

Графикон 1.2.2. Удео расхода за ПУК, ДБ и ЛП у укупним расходима за локалне услуге социјалне заштите, 2015, 2018. и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

Удео расхода за ове три услуге у 2021. чини 76% у укупним расходима свих услуга. Сличан однос је забележен за укупне расходе ове три услуге збирно и у 2015 и 2018. години.³⁶

Расходи за дневне услуге у заједници

Укупни расходи за дневне услуге у заједници у 2021. су скоро четири милијарде динара, од чега се на услугу помоћ у кући за одрасле и старије издвајало 1,4 милијарде, а за личног пратиоца детета и дневни боравак за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом по 1 милијарда динара. За остале услуге из ове групе расходи су укупно износили око 270 милиона.

Табела 1.2.7. Расходи за дневне услуге у заједници, укупно и удео финансиран из ЈЛС буџета УНТ и партиципације корисника (%), 2012, 2015, 2018 и 2021.

Дневне услуге у заједници	2012		2015		2018		2021	
	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)
Помоћ у кући за одрасле и старије	1.094.602.066	73	1.008.102.501	90	1.255.910.687	69	1.440.916.139	77
Помоћ у кући за децу (и младе)	123.220.941	15	30.395.963	76	38.442.265	68	41.673.684	80
ДБ за децу са сметњама и инвалидитетом	639.683.761	83	716.439.394	96	894.664.947	91	1.032.797.015	95
ДБ за одрасле ОСИ	*	*	82.210.043	87	90.644.407	72	143.395.456	81
ДБ за стара лица	39.965.808	54	35.130.276	100	56.135.321	91	13.470.169	85
ДБ за децу у сукобу са законом	33.208.534	90	25.093.716	96	19.516.018	100	23.429.305	100
Лични пратилац детета	-	-	169.456.247	99	576.453.922	74	1.155.194.737	87
Свратиште	31.720.596	71	18.443.534	46	34.951.232	32	45.658.240	55
УКУПНО	1.962.401.706	85	2.076.271.674	92	2.966.718.799	77	3.896.534.745	85

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

³⁶ Услуга личног пратиоца детета није постојала у 2012. години.

У структури укупних расхода дневних услуга у заједници, удео издвајања из буџета ЈЛС УНТ укључујући и средства партиципације је висок код свих појединачних услуга, осим свратишта (где нема партиципације). Ови удели се повећавају код свих услуга, осим дневног боравка за циљну групу старих лица.

Расходи за услуге подршке за самосталан живот

Укупни расходи ове групе услуга у 2021. износе нешто више од 258 милиона динара с учешћем издвајања из локалног буџета УНТ (укључујући и партиципацију корисника) од 92% у просеку.

Табела 1.2.8. Расходи за услуге подршке за самосталан живот, укупно и удео финансиран из буџета ЈЛС УНТ и партиципације корисника, 2012, 2015, 2018 и 2021. (%)

Услуге подршке за самосталан живот	2012		2015		2018		2021	
	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)
Персон. асистенција	50.935.065	21	47.255.053	91	97.730.672	81	192.202.307	91
СУП за младе	10.183.683	100	7.950.001	100	12.766.264	49	7.638.496	79
СУП за ОСИ	21.609.600	72	48.109.628	64	57.598.184	96	58.391.248	97
УКУПНО	82.728.348		103.314.722	79	168.095.120	84	258.232.051	92

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

У укупним расходима у 2021. превасходно фигурирају издвајања из ЈЛС буџета УНТ код свих услуга ове групе, у већој мери него у 2018. години. Расходи за услугу персоналне асистенције су се у удвостручили, а повећало се и учешће корисника у цени услуге. Уочава се смањење удела код услуге становање уз подршку за младе, јер је и број корисника на годишњем нивоу готово двоструко мањи (табела 1.3.6.).

Расходи за услуге смештаја

Укупни расходи за услуге смештаја у 2021. години износе 539 милиона динара. Удео издвајања из буџета ЈЛС (са средствима од партиципације корисника) чини у просеку 97% у структури укупних расхода, а слично је када се гледа по уделима појединачних услуга у овој групи.

Табела 1.2.9. Расходи за услуге смештаја, укупно и удео финансиран из буџета ЈЛС и партиципације корисника (%), 2012, 2015, 2018 и 2021.

Услуге смештаја	2012		2015		2018		2021	
	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ + партиципација (%)
Прихватил. за одрасле/старије	124.952.406	100	123.745.997	92	142.460.374	96	232.193.288	97
Прихватилиште за децу	160.211.362	91	129.554.541	99	134.353.685	96	192.049.166	100
Прихватил. за жртве насиља	52.963.331	81	71.833.644	80	115.136.827	87	92.251.081	94
Предах смештај	19.350.276	31	8.490.629	59	13.283.055	36	22.575.000	95
УКУПНО	357.477.375	76	333.624.811	91	405.233.941	91	539.068.534	97

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

У односу на 2012, 2015. и 2018, укупни расходи свих услуга ове групе су се збирно повећали у 2021. години. Појединачно посматрано, у 2021. у односу на 2018. годину расту расходи код услуге прихватилиште за одрасла и старија лица, децу и младе и предах. Забрињавајуће је смањење расхода за услугу прихватилиште за жртве насиља у ситуацији кад је потреба за овом услугом појачана услед породичног насиља и фемицида, по извештавању цивилног друштва.³⁷

Расходи за саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге

За ове услуге уочава се најмањи износ укупних расхода у односу на остале групе услуга. Учешће средстава из буџета ЈЛС чини 81%.

Табела 1.2.10. Расходи за саветодавне услуге, укупно и удео финансиран из буџета ЈЛС УНТ, 2012, 2015, 2018 и 2021. (%)

Саветодавне услуге	2012		2015		2018		2021	
	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ (%)	Укупни расходи	Буџет ЈЛС УНТ (%)
Саветовалиште	31.910.000	90	47.169.500	98	93.440.022	75	73.920.603	88
Породични сарадник	-	-	46.848.575	11	9.494.540	63	11.866.552	41
УКУПНО	31.910.000	90	94.018.075	57	102.934.562	74	85.787.155	81

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

У односу на 2018, расходи за саветодавне услуге су се смањили у 2021. години, иако се у просеку повећао ниво издвајања из локалних буџета УНТ. У 2018. години за ове услуге су се више користили наменски трансфери (табела 1.2.14.). Износ укупних расхода код услуге породични сарадник номинално је у 2021. нешто већи него 2018, али је значајније смањен удео расхода из ЈЛС буџета УНТ.

Извори финансирања у 2021. години

У структури укупних расхода свих услуга, издвајања из ЈЛС буџета УНТ са уделом од 85% су најважнији извор финансирања свих услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС у 2021.

Графикон 1.2.3. Структура према извору финансирања свих услуга у 2021. (%)



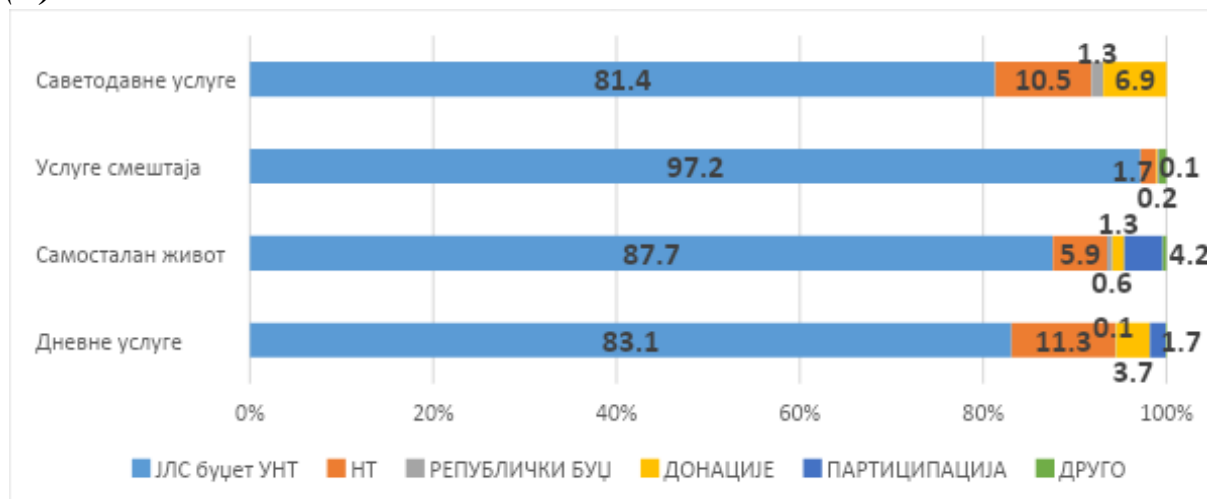
Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2021.

³⁷ Аутономни женски центар (2022). Фемицид – убиства жена у Србији – Квантитативно-наративни извештај 1. јануар – 30. јун 2022. године https://www.womenngo.org.rs/images/femicid/FEMICID_Polugodi%C5%A1nji_Kvantitativno_-_narativni_godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2022._godina.pdf

Наменски трансфер учествује са 10% (9,9%) у финансирању, а од осталих извора финансирања, издвајају се средства из донација (3,2%), али са мањим уделом. Партиципација је ниска, са уделом од 1,5%. Учешће средстава из републичког буџета осим НТ и извора означених као *друго*³⁸ је занемарљиво, па се и не региструју на графикаону.

Удели извора финансирања по групама услуга су приказани на следећем графикону. Поред високог учешћа средстава из ЈЛС буџета УНТ, издвајају се наменски трансфери, посебно код дневних услуга.

Графикон 1.2.4. Структура према изворима финансирања по групама услуга, 2021 (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

Наменски трансфери као извор финансирања по групама услуга

Дневне услуге у заједници

Од 2016. се примењује институт наменских трансфера у области услуга социјалне заштите, у складу са уредбом.³⁹ Приход из средстава наменских трансфера је важан за дневне услуге у заједници. Средства из наменских трансфера у укупним расходима дневних услуга учествују с 11% у просеку. У укупним расходима свих услуга, дневне услуге у заједници повлаче најзначајнији део средстава из наменских трансфера, чак 93%.

У следећој табели приказано је учешће средстава наменског трансфера у укупним расходима појединачних дневних услуга у заједници и у укупним расходима за ове услуге.

³⁸ Извори који су у упитнику за мапирање означени као *друго*, дати су као следеће опције: наплата од матичних општина за кориснике упућене да користе услуге у другој ЈЛС, средства из буџета АП Војводина, средства по основу опортунитета или средства градских општина Београда.

³⁹ Службени гласник РС, бр. 18 од 2016 и бр. 38 од 2021. Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити

Табела 1.2.11. Укупни расходи и удео наменских трансфера у финансирању дневних услуга у заједници у 2018 и 2021. (%)

Дневне услуге у заједници	2018.		2021.	
	Укупни расходи	Удео наменских трансфера (%)	Укупни расходи	Удео наменских трансфера (%)
Помоћ у кући за одрасле и старије	1.255.910.687	25	1.440.916.139	16
Помоћ у кући за децу (и младе)	38.442.265	32	41.673.684	20
ДБ за децу са сметњама и инвалидитетом	894.664.947	8	1.032.797.015	4
ДБ за одрасле ОСИ	90.644.407	21	143.395.456	3
ДБ за стара лица	56.135.321	9	13.470.169	15
ДБ за децу у сукобу са законом	19.516.018	0	23.429.305	0
Лични пратилац детета	576.453.922	24	1.155.194.737	13
Свратиште	34.951.232	0	45.658.240	0
УКУПНО	2.966.718.799	19	3.896.534.745	11

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

Најмање средстава из наменског трансфера повлаче услуге дневног боравака за децу и одрасле ако изузмемо услуге дневни боравак за децу у сукобу са законом и свратиште, за које се не користе средства наменских трансфера.

Највећи удео од 20% бележи се за услугу помоћ у кући за децу, а значајан удео се користи и за услуге помоћ у кући за старије и дневни боравак за стара лица (16 и 15% респективно).

Услуга подршке за самосталан живот

Ове услуге карактеришу ниска издвајања из средстава наменског трансфера у 2021. години. Наменски трансфер се не користи за услугу становање уз подршку за особе са инвалидитетом, док се код персоналне асистенције двоструко мање користио него у 2018.

Табела 1.2.12. Укупни расходи и удео наменских трансфера у финансирању услуга подршке за самосталан живот (%), 2018 и 2021.

Услуге подршке за самостални живот	2018		2021	
	Укупни расходи	Удео наменских трансфера (%)	Укупни расходи	Удео наменских трансфера (%)
Персонална асистенција	97.730.672	14	192.202.307	7
СУП за младе	12.766.264	2	7.638.496	2
СУП за ОСИ	57.598.184	2	58.391.248	0
УКУПНО	168.095.120	5	258.232.051	6

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

Услуге смештаја

Наменски трансфер је слабије повлачен за финансирање услуга ове групе. Прихватилишта за децу се финансирају 100% из средстава ЈЛС буџета УНТ у 2021. години.

Табела 1.2.13. Удео наменских трансфера у финансирању услуга смештаја у 2018. и 2021. (%)

Услуге смештаја	2018		2021	
	Укупни расходи	Удео наменских трансфера (%)	Укупни расходи	Удео наменских трансфера (%)
Прихватилиште за одрасле/старије	142.460.374	4	232.193.288	2
Прихватилиште за децу	134.353.685	-	192.049.166	0
Прихватилиште за жртве насиља	115.136.827	9	92.251.081	5
Предах	13.283.055	47	22.575.000	5
УКУПНО	405.233.941	28	539.068.535	3

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге

Структура издвајања наменског трансфера показује солидан удео наменских трансфера од скоро 60% код услуге породични сарадник.

Табела 1.2.14. Укупни расходи и удео наменских трансфера у финансирању саветодавних услуга у 2018 и 2021. (%)

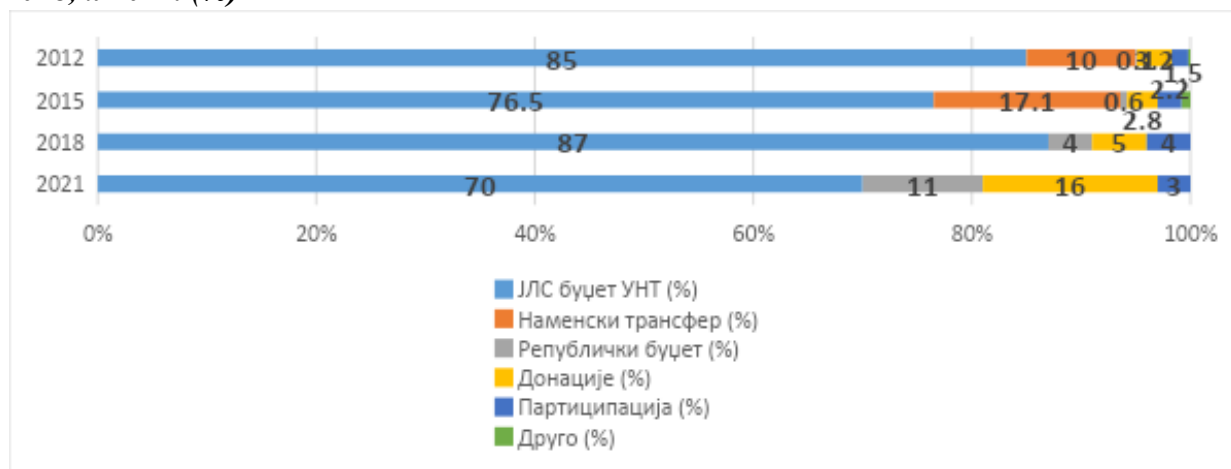
Саветодавне услуге	2018		2021	
	Укупни расходи	Удео наменских трансфера (%)	Укупни расходи	Удео наменских трансфера (%)
Саветовалиште	93.440.022	19	73.920.603	3
Породични сарадник	9.494.540	16	11.866.552	59
УКУПНО	102.934.562	18	85.787.155	31

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

Извори финансирања, компаративни преглед 2012, 2015, 2018. и 2021.

На следећем графикону може се отпратити структура према изворима финансирањима свих услуга у циклусима мапирања 2012, 2015, 2018 и 2021. години.

Графикон 1.2.5. Структура према изворима финансирања свих услуга у 2012, 2015, 2018, и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

Заједничко обележје структуре према изворима финансирања током последњих десетак година је свакако висок удео издвајања из локалних буџета. Подршка развоју услуга социјалне заштите из републичких пројеката (као пилотирање наменских трансфера) се реализовала 2012 и 2015. године, након доношења Закона о социјалној заштити, 2011. Појава средстава из наменских трансфера, са значајним уделом у финансирању укупних расхода од 17% се региструје у 2018. години када је укупан износ наменских трансфера од 600 милиона динара био на свом максимуму. Даље, уочава се постепено гашење подршке развоју услуга кроз донаторске програме. И, на крају, региструје се смањење учешћа средстава прикупљених кроз партиципацију корисника од 2015. године.

1.3. КОРИСНИЦИ УСЛУГА

Током 2021. године услуге из све четири групе су обезбеђене за нешто више од 23 хиљаде корисника. Највећи број корисника укључен је у дневне услуге у заједници.

Укупан број корисника дат је само информативно, јер методолошки није исправно да се сабирају корисници различитих услуга из разлога њихове разноврсности, разлике у моделима и интензитету пружања, као и броју месеци пружања током године.

Табела 1.3.1. Број корисника просечно месечно у 2021. по групама услуга

Група услуга	Број корисника
Дневне услуге у заједници	20.463
Услуге подршке за самосталан живот	402
Услуге смештаја	1.078
Саветодавне услуге	1.305

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2021.

Корисници дневних услуга у заједници

Корисници дневних услуга у заједници и даље представљају најбројнију групу међу корисницима свих услуга. Овакав податак се потврђује кроз сваки циклус мапирања, па и у 2021. са доминантном уделом од 90% (89,7%) у укупном броју корисника свих услуга. У оквиру ове групе, корисници помоћи у кући (ПУК) чине две трећине у укупном броју корисника.

Број корисника дневних услуга у заједници је континуирано највећи у укупном броју корисника свих услуга, па има смисла да се за ову групу прикажу и **индикатори величине програма**.

Индикатор величине програма за услуге исказује се као укупан (стваран) број корисника који су добијали услугу током године и као *еквивалентан број корисника*.⁴⁰ Еквивалентан број корисника једне услуге (ЕКБ) рачуна се на основу претпоставке да сви корисници у свим ЈЛС добијају једнак степен/интензитет подршке и то целе године.⁴¹ Поређење величине програма између ЈЛС је примереније ако се уместо стварног сагледава *еквивалентан број корисника*.⁴²

Табела 1.3.2. Индикатор величине програма дневних услуга у заједници, 2012, 2015, 2018. и 2021.

Дневне услуге у заједници	2012.		2015.		2018.		2021.	
	Број кор.	ЕКБ	Број кор.	ЕКБ	Број кор.	ЕКБ	Број кор.	ЕКБ
Помоћ у кући за одрасле и старије	16.004	8.083	15.043	7.682	16.678	8.266	14.731	11.400
Помоћ у кући за децу (и младе)	611	413	262	229	227	236	201	177
ДБ за децу са сметњама и инвалидитетом	2.519	2863	2.111	2.302	1.999	2.191	1.812	1.975
ДБ за одрасле ОСИ	-	-	716	752	449	458	451	455
ДБ за стара лица	1.022	1.022	561	559	345	325	137	156
ДБ за децу у сукобу са законом	359	359	620	620	53	47	75	67
Лични пратилац детета	-	-	709	492	1.762	1.392	2.711	2.365
Свратиште	601	601	452	452	327	327	345	345

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021. и калкулације аутора за ЕКБ

⁴⁰ Магковић Г. и Шундерић Ж., 2018.

⁴¹ Видети под Методолошке напомене.

⁴² *Ибид.*

Најизраженија разлика између стварног и еквивалентног броја корисника запажа се код услуге помоћ у кући за старије, као и у претходним циклусима мапирања. Ипак, у 2021. ова разлика је повољнија. У 2021. услуга се пружа свих 12 месеци у 76 од 128 ЈЛС (61% у укупном броју ЈЛС) (Анекс 4), што је повољније него 2018. када се услуга континуирано пружала током године само у 63 од 123 ЈЛС.⁴³ У 23 ЈЛС услуга се пружа током шест месеци и краће, што такође има утицаја на величину програма изражену уз помоћ ЕКБ индикатора. У 2021. у 51 од 128 ЈЛС се услуга пружала мање од 10 сати недељно, а у 2018. их је било значајно више (94 ЈЛС). Унапређење величине програма се рефлектује кроз већи ЕКБ и резултат је стабилнијег обезбеђења ПУК током године, као и интензивнијег модела пружања који преовлађује у већем броју ЈЛС 2021. године у односу на претходне периоде (Анекс 4).

С друге стране, код услуге дневни боравак без обзира на циљну групу, еквивалентан број корисника је нешто већи од стварног броја корисника у сваком циклусу. То је првенствено одраз дужине радног времена у боравцима који у појединим установама износи више од 8 сати, што је мерило коришћено за утврђивање ЕКБ. Тако на пример, код дневног боравка за децу и младе, 43 ЈЛС (70 %), обезбеђује услугу 8 и више сати дневно, а само 17 ЈЛС (29 %) мање од 8 сати. Такође, ова услуга се у највећем броју ЈЛС пружа током целе године, свих 12 месеци, па је и кроз претходне циклусе мапирања идентификована као најстабилнија и најпостојанија услуга социјалне заштите на локалном нивоу. Додатно, и њено финансирање је стабилно кроз високо учешће локалног буџета УНТ од 95% (табела 1.2.7.).

Већи број еквивалентних корисника у односу на стварне кориснике уочава се код услуге дневни боравак за одрасле 2021/2018. у значајнијој мери него за друге две циљне групе ове услуге.

Стопа раста броја корисника дневних услуга у 2021. години креће су у распону од -8% (ПУК за старије) до -84,7% (ДБ за стара лица). Број ЕКБ услуге ПУК за старије у 2021. бележи виши раст него у претходним периодима мапирања, првенство захваљујући интензитету и трајању током године у знатно већем броју ЈЛС, него у претходним периодима. Код услуге ПУК за децу у 2021. долази до смањења броја ЕКБ, коју није успела да компензује ни интензивнија подршка у појединим ЈЛС, што је био случај и 2018.године.⁴⁴

Табела 1.3.3. Стопе раста броја корисника и ЕКБ дневних услуга у заједници кроз циклусе мапирања (%)

Дневне услуге у заједници	2015. 2012.		2018. 2015.		2018. 2012.		2021. 2018.		2021. 2012.	
	Број кор.	ЕКБ	Број кор.	ЕКБ	Број кор.	ЕКБ	Број кор.	ЕКБ	Број кор.	ЕКБ
Помоћ у кући за одрасле и старије	-6,0	-5,0	10,9	7,6	4,2	2,3	-11,0	38,0	-8,0	41,0
Помоћ у кући за децу (и младе)	-57,1	-44,6	-13,4	3,1	-62,8	-42,9	-11,5	-25,0	-67,1	-57,1
ДБ за децу са сметњама и инвалидитетом	-16,2	-19,6	-5,3	-4,8	-20,6	-23,5	-9,3	-9,9	-28,9	-31,0
ДБ за одрасле ОСИ	-	-	-37,3	-39,1	-	-	0,5	1	-	-
ДБ за стара лица	-45,1	-45,3	-38,5	-41,9	66,2	-68,2	-60,3	-52,0	-86,6	-84,7
ДБ за децу у сукобу са законом	72,7	72,7	-91,5	-92,4	-85,2	-86,9	41,5	42,5	-79,1	-81,3
Лични прагилац детета	-	-	148,5	182,9	-	-	53,8	69,9	-	-
Свратиште	-24,8	-24,8	-27,7	-27,7	-45,6	-45,6	5,5	5,5	-42,6	-42,6

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021. и калкулације аутора за ЕКБ

⁴³ Матковић Г. и Страњаковић М., Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности ЈЛС у 2018. години (2020),

⁴⁴ Ибид.

Од 2018. до 2021. број корисника услуге лични пратилац детета (ЛПД) расте (табела 1.3.3.). Позитивна стопа раста броја корисника за период 2021/2018., поред ЛПД, региструје се код услуга дневни боравак за децу у сукобу са законом и проблемима у понашању, свратишта, а мала и код дневног боравка за одрасле.

Такође се 2021. године уочава пораст броја корисника услуге ДБ за децу у сукобу са законом и проблемима у понашању, иако је распрострањеност смањена у односу на претходне периоде (табела 1.1.1). Проблемима циљне групе деце и младих, којима је услуга намењена би требало да се посвети много већа пажња, бар у већим градовима. Према прикупљеним подацима, у 2021. ова услуга се обезбеђује у Крагујевцу и Новом Саду, али су регистровани и програми са одређеним видом подршке у Суботици и Крушевцу.

Према подручју у коме живе, корисници ових услуга потичу углавном из урбаних средина. Према полу, жене су заступљеније међу корисницима услуге помоћ у кући за одрасле и старије, што је логично, имајући у виду дужи животни век жена и њихову доминацију међу старим лицима.

Табела 1.3.4. Корисници дневних услуга у заједници, укупно, по полу (%) и из урбане средине (%), 2012, 2015, 2018 и 2021.

Дневне услуге у заједници	2012.			2015.			2018.			2021.		
	Број кор.	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)
Помоћ у кући за одрасле и старије	16.004	70	54	15.043	69	66	16.678	71	52	14.731	71	61
Помоћ у кући за децу (и младе)	611	45	36	262	45	45	227	50	67	201	44	65
ДБ за децу са сметњама и инвалидитетом	2.519	47	69	2.111	43	76	1.999	41	81	1.812	40	72
ДБ за одрасле ОСИ	-	-	-	716	40	81	449	85	56	451	38	91
ДБ за стара лица*	1.022	48	91	561	57	83	445	54	90	137	45	93
ДБ за децу у сукобу са законом	359	38	82	620	36	86	53	36	89	75	31	73
Лични пратилац детета	-	-	-	709	39	87	1.762	32	84	2.711	33	82
Свратиште**	601	30	89	452	39	100	327	54	100	345	49	95

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

НАПОМЕНЕ: * укључени су и корисници дневног центра из Краљева, ** обједињени подаци за свратиште за децу (Београд и Нови Сад) и свратиште за одрасле и старије које је покренуто у Новом Саду

У 2021. години, изузимајући услугу ПУК за стара лица, број корисника женског пола дневних услуга у заједници је у паду у односу на 2018. годину, осим минималног пораста код услуге ЛПД.

Услуга свратиште се пружа у 2 града, Београду и Новом Саду. У Новом Саду се услуга пружа за 2 циљне групе, децу и младе и одрасле и старе. У Београду услугу пружају 2 пружаоца за циљну групу деце и младих, један припада јавном, а други приватном непрофитном сектору (са већим бројем корисника). И даље је забрињавајући податак високог учешћа корисника деце (6-14) од 95% у укупном броју корисника циљне групе деце и младих, као и удео девојчица исте старосне групе, које чине половину у укупном броју корисника.⁴⁵ Корисници ове услуге су углавном деца и млади који живе и раде на улици и по правилу су изложени различитим врстама насиља, као и злоупотреби дечијег рада укључујући најопасније облике.⁴⁶

⁴⁵ База података услуга социјалне заштите за 2021.

⁴⁶ Закон о потврђивању Конвенције МОП о најгорим облицима дечијег рада (2003).

Корисници услуга подршке за самосталан живот

У овој групи услуга, корисници из урбане средине су доминантни у услугама персоналне асистенције и СУП за особе са инвалидитетом у 2021.

Табела 1.3.5. Корисници услуга подршке за самосталан живот, укупно, по полу (%) и из урбане средине (%), 2012, 2015, 2018 и 2021.

Услуге подршке за самосталан живот	2012.			2015.			2018.			2021.		
	Број кор.	Ж (%)	У (%)	Број Кор.	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)
Персонална асистенција	196	41	48	160	47	94	223	50,7	91	284	51	92
Становање уз подршку за младе	44	53	50	67	34	87	50	38,8	87,8	26	38	46
Становање уз подршку за ОСИ	59	51	85	145	50	83	107	28	90	92	43	81

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

Број корисника персоналне асистенције се повећао у 2021. години у односу на претходне периоде, док је број корисника становања уз подршку за обе циљне групе мањи него 2018. и 2015. То је посебно уочљиво код СУП за особе с инвалидитетом у односу на 2018., као и 2015. када се број корисника увећао скоро три пута у односу на 2012. кроз програм „Отворени загрљај“. Овај програм је био финансијски подржан кроз Инструмент за претприступну помоћ.^{47,48} Завршетком програма смањивала се распрострањеност услуге, па тиме и број корисника. То је веома неповољно, али доношењем националне стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите⁴⁹ ова ситуација би морала да се унапреди даљим ширењем услуга за самосталан живот.

Значајнија промена у структури по полу примећује се код услуге СУП за особе са инвалидитетом. Удео корисника из урбане средине код СУП за младе је готово у пола мањи него 2018. године.

Корисници услуга смештаја

Број корисника по услугама ове групе појединачно и укупно се смањује у протеклих 10 година. Корисници ове групе услуга већински су из урбане средине. По полу, очекивано у прихватилиштима за жртве насиља преовлађују кориснице, док у прихватилиштима за децу и одрасле/старије, као и код услуге предах смештај, корисници су већином мушког пола.

Табела 1.3.6. Корисници услуга смештаја, укупно, по полу (%) и из урбане средине (%), 2012, 2015, 2018 и 2021.

Услуге смештаја	2012			2015			2018			2021		
	Број кор.	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)
Прихватилиште за одрасле/старе	1.089	45	69	805	40	87	647	41	71	489	30	78
Прихватилиште за децу	773	29	77	719	32	69	441	39	71	144	36	75
Прихватилиште за жртве насиља	681	73	37	695	75	71	358	76	66	336	74	63
Предах смештај	345	48	80	233	47	89	85	48	69	109	42	79

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

⁴⁷ Матковић Г., Страњаковић, М..

⁴⁸ Средства из ИПА 2008 (2,3 милиона евра) додељена су за 19 пројеката реализованих од јуна 2014. до децембра 2015, кроз бесповратна средства (грантове) од 50.000 до 200.000 евра по пројекту.

⁴⁹ Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022-2026.

<https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-socijalnu-zastitu/strategija-deinstitucionalizacije-i-razvoj-uz-sluga-socijalne-zastite-u-zajednici-za-period-2022-2026godine>

У 2021. години, број корисника се повећао у односу на 2018. код услуге предах, али је и даље мањи него 2015. и 2012. године, док је код прихватилишта за одрасле/старије и децу/младе у паду. Број корисника прихватилишта за жртве насиља у 2021. је дупло мањи него 2012. године, иако број пријава породичног насиља континуирано расте⁵⁰ а и значајно је унапређен законски оквир за заштиту жртава насиља.⁵¹

Корисници саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга

Саветодавне услуге у 2021. години карактерише смањење броја корисника услуге саветовалиште али и услуге породични сарадник. Корисници обе услуге претежно су из урбане средине, док се по полу региструје изнад половични удео корисница.

Табела 1.3.7. Корисници саветодавних услуга, укупно, по полу (%) и из урбане средине (%), 2012, 2015, 2018 и 2021.

Саветодавне услуге	2012.			2015.			2018.			2021.		
	Број Кор	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)	Број кор.	Ж (%)	У (%)
Саветовалиште	2.500	798	1.239	63	80	1.129	59	73
Породични сарадник	-	-	-	1.152	48	65	387	48	75	176	55	95

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021..

У 2021. години се уочава пад броја корисника у односу на 2018. Подаци за услугу саветовалиште нису упоредиви са подацима 2012., јер је 2015. промењен формат за годишње извештавање центара за социјални рад, чији су саставни део и саветовалишта.⁵² Промена формата је свакако утицала и на евиденцију о корисницима, посебно о неопходном податку *број корисника просечно месечно* (на годишњем нивоу).⁵³ Тако, на пример, у циклусу мапирања за 2018. годину направљен је помак јер су по први пут добијени подаци о полној структури и подручју на коме корисници живе за ову услугу.

Услуга породични сарадник је опстала само у 3 града (Краљево, Нови Сад и Ваљево), па је пад броја корисника и очекиван. Услуга је пилотирана током 2014/2015. у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду уз донаторску подршку, али се спроводила 2015. у још 3 мање средине. Од тада се смањује њена распрострањеност као и број корисника. Ранија евалуација резултата ове услуге⁵⁴ је указала да је утицај подршке коју су угрожене породице са децом добијале, позитиван са различитих аспеката. Са аспекта социјалне заштите породица са децом, установљено је вишеструко унапређење породичних/родитељских компетенција и побољшање услова за квалитетан развој детета у породичном окружењу.⁵⁵ Са аспекта образовања деце, напредак је поред бољег успеха у школи, мерен и редовношћу у похађању наставе, побољшањем понашања у школи, у вршњачком окружењу и односу према наставницима, као и већом укљученошћу у ваншколске активности.⁵⁶ У области здравља детета, подигнута је свест и мотивација родитеља за коришћењем различитих услуга здравствене заштите,

⁵⁰ РЗСЗ (2023), Извештај о раду центара за социјални рад за 2022. годину

⁵¹ Службени гласник РС бр. 94/2016. Закон о спречавању насиља у породици

⁵² Синтетизовани извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2014. (2015) годину, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, стр. 50.

⁵³ Видети Методолошке напомене

⁵⁴ Републички завод за социјалну заштиту (2016), Пилотирање услуге *породични сарадник* и евалуација резултата пружање услуге <http://www.zavodsz.gov.rs/media/1204/pilotiranje-usluge-ps2016.pdf>

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

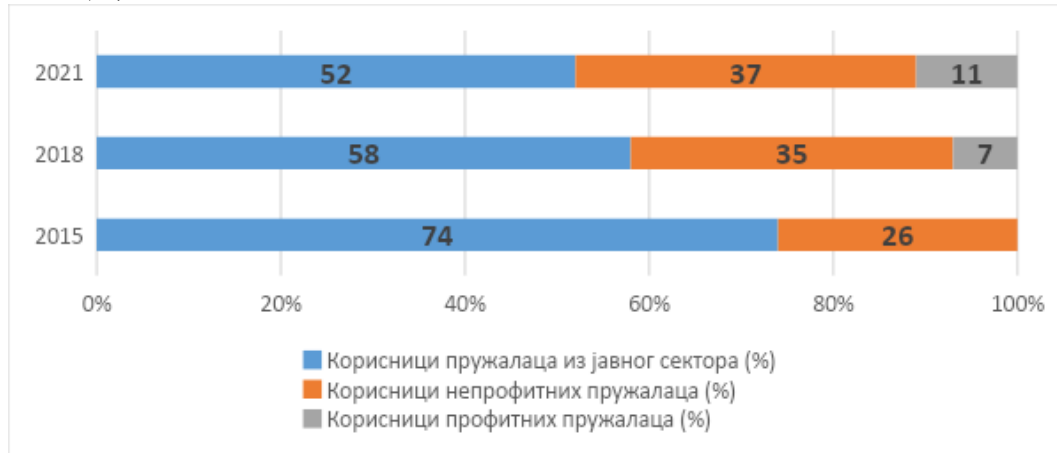
посебно у области менталног здравља.⁵⁷ Упркос значајним ефектима ове услуге, њена стандардизација се још није догодила.

⁵⁷ Ibid.

1.4. ПРУЖАОЦИ УСЛУГА У ЈАВНОМ И ПРИВАТНОМ СЕКТОРУ

Подаци из 2021. указују да пружаоци услуга из јавног, државног сектора и даље држе примат највећег броја корисника свих услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС. Удео корисника код пружалаца из јавног сектора је изнад половичан (52%).

Графикон 1.4.1. Обухват корисника према сектору који пружа услуге, 2015, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

У односу на 2018. годину, удео корисника јавног сектора се смањује, док се примећује тренд раста код пружалаца из приватног непрофитног и приватног профитног. У 2015. години није забележена појава приватног профитног сектора у услугама социјалне заштите на локалном нивоу, тако да је тада доминација јавног сектора била израженија (74%).

Пружаоци дневних услуга у заједници

Посматрано према броју корисника у 2021. години доминирају пружаоци дневних услуга у заједници који припадају приватном профитном и непрофитном сектору у односу на оне из јавног сектора (51% и 49%, респективно) што одсликава раст овог сектора.

Графикон 1.4.2. Структура корисника дневних услуга према сектору који пружа услуге, 2015, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

Ако се посматра по појединачним дневним услугама у заједници, у 2021. јавни сектор доминира код дневних боравака (табела 1.4.1.). То се може објаснити чињеницом да се смањењем распрострањености ових услуга угасио један број пружалаца из приватног непрофитног сектора, али и повећањем броја локалних центара за услуге. То се посебно одражава на ДБ за одрасле и децу/младе у сукобу са законом и проблемима у понашању.

Примећује се у 2021. години и значајније учешће пружалаца услуге помоћи у кући за стара лица из приватног непрофитног и профитног сектора.

Табела 1.4.1. Учешће јавног сектора према броју корисника дневних услуга у заједници, 2012, 2015, 2018 и 2021. (%)

Дневне услуге у заједници	2012.		2015.		2018.		2021.	
	Број кор.	% кор. у јавном сектору	Број кор.	% кор. у јавном сектору	Број кор.	% кор. у јавном сектору	Број кор.	% кор. у јавном сектору
Помоћ у кући за одрасле и старије	16.004	74	15.043	72	16.678	54	14.731	29
Помоћ у кући за децу (и младе)	611	74	262	64	227	32	201	42
ДБ за децу са сметњама и инвалидитетом	2.519	62	2.111	70	1.999	76	1.812	74
ДБ за одрасле ОСИ	-	-	716	70	449	26	451	64
ДБ за стара лица	1.022	80	716	82	345	90	137	74
ДБ за децу у сукобу са законом	359	92	620	100	53	9	75	100
Лични пратилац детета	-	-	709	57	1.762	39	2.711	31
Свратиште	601	74	452	47	327	10	345	16

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021..

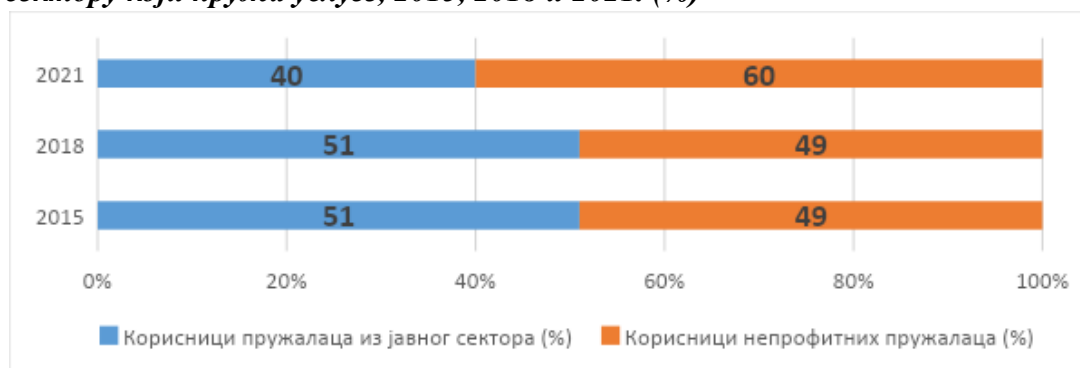
У односу на претходне периоде мапирања, учешће корисника приватног сектора се повећало и код услуге лични пратилац детета.

Пружаоци услуга подршке за самостални живот

Пружаоци из непрофитног сектора доминирају у групи услуга подршке за самостални живот, с обзиром да 60% корисника персоналне асистенције добија услугу из овог сектора.

Број корисника персоналне асистенције је највећи у овој групи услуга, па отуда одлучујуће утиче на укупну структуру. Пружаоци из приватног профитног сектора и даље нису регистровани код ове групе услуга.

Графикон 1.4.3. Структура корисника услуга подршке за самосталан живот према сектору који пружа услуге, 2015, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

Подаци претходних циклуса мапирања (2015. и 2018. године) су показали да је учешће корисника пружалаца из јавног и приватног непрофитног сектора било уједначено, и без појаве пружалаца услуга из приватног профитног сектора.

По појединачним услугама из ове групе, понуда за персоналну асистенцију се махом осигурава кроз приватни непрофитни сектор, а код остале две услуге кроз јавни.

Табела 1.4.2. Учешће јавног сектора према броју корисника услуга за самосталан живот, 2012, 2015, 2018 и 2021. (%)

Услуге подршке за самосталан живот	2012		2015		2018		2021	
	Број кор.	% кор. у јавном сектору	Број кор.	% кор. у јавном сектору	Број кор.	% кор. у јавном сектору	Број кор.	% кор. у јавном сектору
Персонална асистенција	196	37	160	21	223	49	284	22
Становање уз подршку за младе	44	100	67	100	50	100	26	100
Становање уз подршку за ОСИ	59	24	145	61	107	77	92	78

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

Разлика у уделу корисника персоналне асистенције у 2018. и 2021. години, може се објаснити ојачавањем капацитета удружења особа са инвалидитетом за обезбеђивање лиценце који су тако постали конкурентнији на тржишту услуга.

Као и у претходним циклусима, становање уз подршку за младе који напуштају систем социјалне заштите логично у потпуности обезбеђује јавни сектор.

Пружаоци услуга смештаја

Код групе услуга смештаја изразито преовлађује јавни сектор према броју корисника. У 2021. учешће приватног сектора је скромно, а структура према сектору који пружа услуге је слична као и у ранијим периодима. Пружаоци из приватног профитног сектора нису заступљени.

Графикон 1.4.4. Структура корисника услуга смештаја према сектору који пружа услуге, 2015, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

Према појединачним услугама из ове групе, у структури корисника према сектору који пружа услуге једино је дошло до промене код услуге предах у 2021. години.

Табела 1.4.3. Учесће јавног сектора према броју корисника услуга смештаја, 2012, 2015, 2018 и 2021.(%)

Услуге смештаја	2012		2015		2018		2021	
	Број кор.	% кор. у јавном сектору	Број кор.	% кор. у јавном сектору	Број кор.	% кор. у јавном сектору	Број кор.	% кор. у јавном сектору
Прихватилиште за одрасле/старије	1.089	99	805	96	647	98	489	98
Прихватилиште за децу	773	100	719	100	441	100	144	100
Прихватилиште за жртве насиља	681	75	695	89	358	78	336	73
Предах смештај	345	35	233	39	85	33	109	79

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

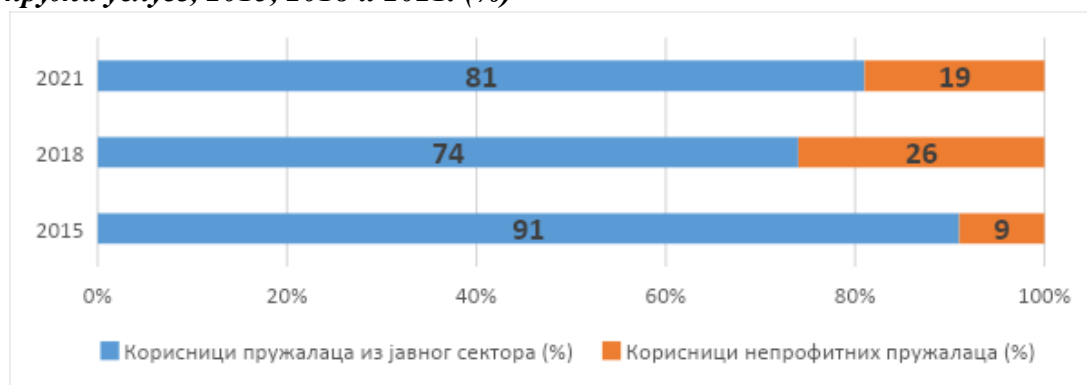
Промена код услуге предах у 2021. години у односу на остале периоде се може објаснити успостављањем локалних центара за услуге социјалне заштите у многим општинама и градовима, па је дошло до локалне централизације и овог вида подршке. Услуга предах је 2012. развијана кроз донаторски програм са организацијама цивилног друштва.

Што се тиче збрињавања деце, одраслих, старих и жртава насиља, доминација јавног сектора потврђује се из циклуса у циклус мапирања са мање-више сличним уделима у укупном броју корисника.

Пружаоци саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга

Корисници саветодавних услуга претежно су обезбеђени подршком пружалаца из јавног сектора (81% у укупном броју корисника). Пружаоци услуга из профитног сектора у овој групи нису забележени.

Графикон 1.4.5. Структура корисника саветодавних услуга према сектору који пружа услуге, 2015, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

У пружању услуге из ове групе преовлађују корисници пружалаца из јавног сектора и у 2021, а приметно је повишено учешће корисника непрофитног сектора код услуге саветовалиште у односу на 2015. и 2018.

Табела 1.4.4. Учешће јавног сектора према броју корисника саветодавних услуга, 2012, 2015, 2018 и 2021. (%)

Саветодавне услуге	2012.		2015.		2018.		2021.	
	Број корисника	% корисника у јавном сектору	Број корисника	% корисника у јавном сектору	Број корисника	% корисника у јавном сектору	Број корисника	% корисника у јавном сектору
Саветовалиште	2.300	92	798	89	1.239	89	1.129	80
Породични сарадник	-	-	1.152	99	387	73	176	82

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

Код породичног сарадника нема промене у односу на претходне периоде, с напоменом да се у 2021. услуга обезбеђује у само 3 града, Краљеву, Новом Саду и Ваљево за упола мање корисника него 2018. године.

Корисници услуга лиценцираних пружалаца као индикатор квалитета

Поступак лиценцирања је на снази од маја 2016, а уређен је Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите из 2013. године.⁵⁸ Овај поступак је један од најважнијих механизма контроле квалитета, који прописује да услуге социјалне заштите могу пружати само организације које поседују лиценцу (дозволу за рад). Добијање лиценце условљено је испуњењем минималних функционалних стандарда (стручни поступци и активности) и минималних структурних стандарда (инфраструктурни, кадровски и организациони аспект).⁵⁹ Лиценцу издаје надлежно министарство на шест година (*пуна* лиценца), као и ограничену лиценцу на период не дужи од пет година (може се издати само једном). По престанку важења, лиценца се продужава по истом поступку.⁶⁰

Индикатор учинка који се односи на квалитет услуге/-а је дефинисан као *удео броја корисника који користе услугу пружаоца који поседују лиценцу у односу на укупан број корисника услуге/-а*.

У овој анализи приказани су и индикатори који се односе на *удео броја корисника* који користе услугу пружалаца који поседују пуну и ограничену лиценцу⁶¹ у *укупном броју корисника услуге*.⁶² Индикатор је представљен за све услуге из три групе где пружаоци подлежу поступку лиценцирања, укупно и посебно за сваку од тих група (дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот и услуге смештаја).

⁵⁸ Службени гласник РС, бр. 42 (2013), Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2013/42/1/reg>

⁵⁹ Влаовић Васиљевић Д, *Водич за организације цивилног друштва: стандарди услуга социјалне заштите у заједници и процедуре лиценцирања*, подржале ЕУ и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије, 2013.

⁶⁰

<http://www.zavodsz.gov.rs/sr/podru%C4%8Dje-delovanja/unapre%C4%91enje-usluga-socijalne-za%C5%A1tite/unapre%C4%91enje-procesa-licenciranja-pru%C5%BEalaca-usluga/>

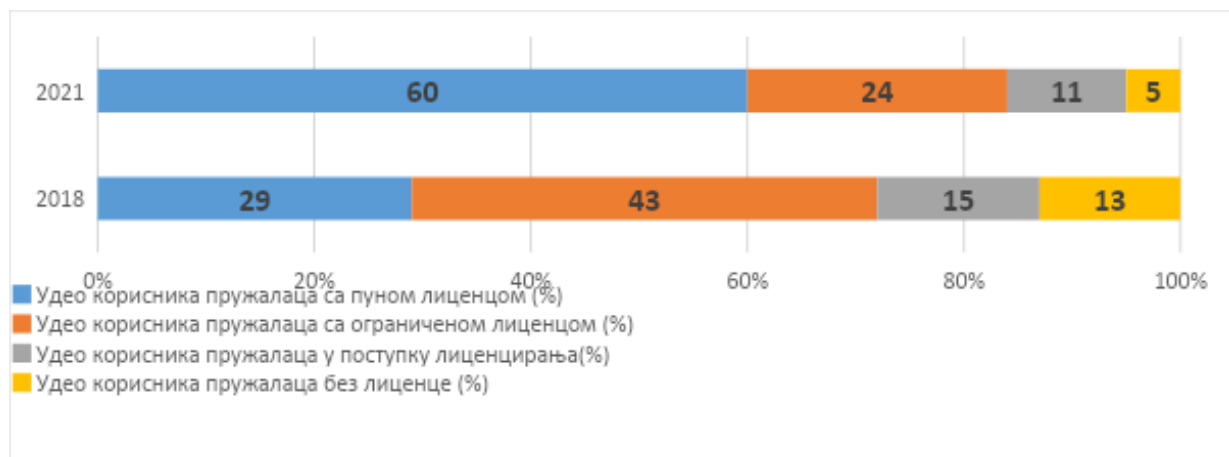
⁶¹ Ограничена лиценца добија се на до пет година.

⁶² Подаци који су се односили на овај индикатор класификовани су у упитнику као: а) обезбеђена лиценца на шест година, б) обезбеђена ограничена лиценца, ц) у поступку добијања лиценце, д) без лиценце и е) одбијен захтев за лиценцу.

На следећем графикону дата је структура удела корисника пружалаца услуга које подлежу поступку лиценцирања у 2021. као и 2018., када је поступак лиценцирања пружалаца већ био устаљен.

У 2021. години 84% корисника добија услуге чији се квалитет гарантује лиценцом. Под претпоставком да ће и пружаоци у поступку успети да обезбеде лиценцу током 2022., то значи да су готово сви корисници (95%) добијали квалитетну услугу.

Графикон 1.4.6. Удео броја корисника према типу пружалаца услуга у зависности од статуса у процесу лиценцирања (%), 2018 и 2021.



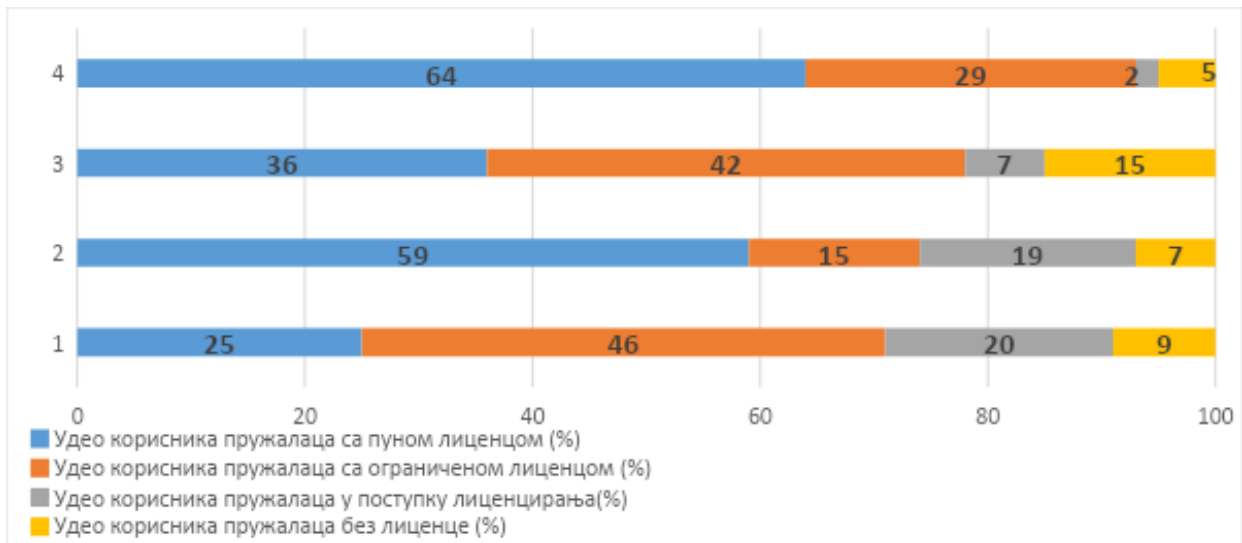
Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

Напредак у овој области евидентан је у односу на 2018, када је обухват корисника услугама лиценцираних пружалаца био мањи. Оваква ситуација је изразито повољна за цео систем контроле квалитета у области услуга социјалне заштите на локалном нивоу, али је и гаранција корисницима да добијају подршку у складу са прописаним стандардима.

Структура корисника према статусу пружалаца дневних услуга у заједници у поступку лиценцирања

Корисници дневних услуга у заједници 2021. године већински добијају квалитетне услуге гарантоване лиценцом, без обзира на сектор. У обзир се узимају корисници услуга пружалаца који су обезбедили лиценцу на 6 година и они који поседују ограничену лиценцу.

Графикон 1.4.7. Удео броја корисника који користе дневне услуге у заједници према статусу лиценце пружаоца, 2018. и 2021. (%)



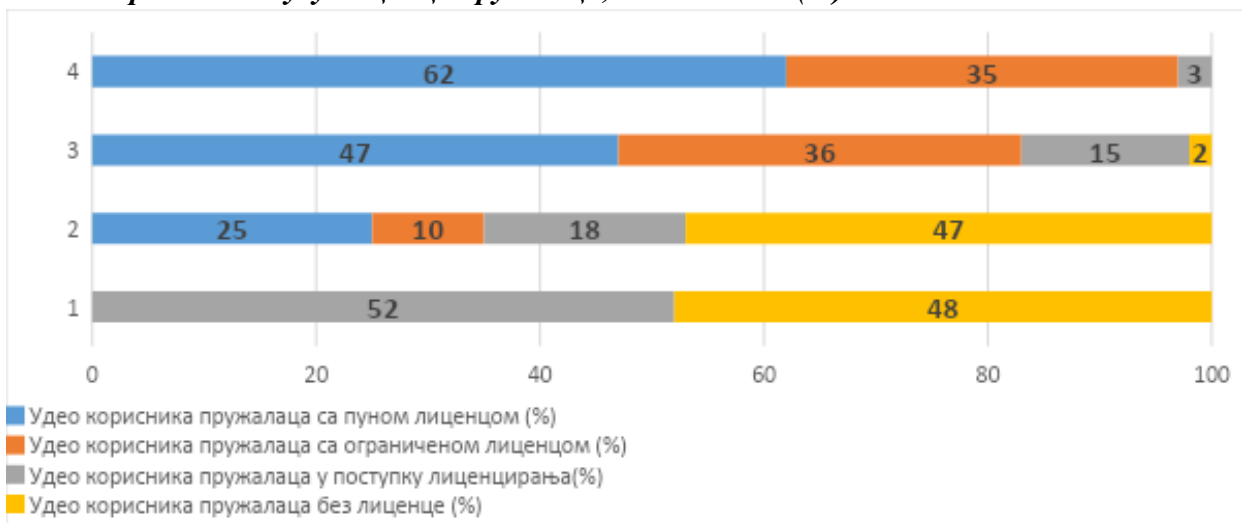
Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

Графикон 1.4.7. јасно показује напредак у овој области, иако је и 2018. године ситуација била задовољавајућа. Посебан напредак у 2021. године се остварује код обезбеђење пуне лиценце на 6 година.

Структура корисника према статусу пружалаца услуга подршке за самосталан живот у поступку лиценцирања

Напредак у овај области у 2021. години се региструје и код пружалаца услуга подршке за самосталан живот.

Графикон 1.4.8. Удео броја корисника који користе услуге подршке за самосталан живот према статусу лиценце пружаоца, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018.

Побољшање у 2021. се посебно рефлектује на пружаоце услуга који долазе из јавног сектора јер су у 2018. години пружаоци или били у поступку добијања лиценце или су функционисали без ње.

Знатно повећање удела корисника код пружалаца из приватног сектора је такође евидентно, јер готово сви корисници (97%) добијају квалитетну подршку. На овај резултат највише утиче удео корисника услуге персонална асистенција, где пружаоци долазе из приватног непрофитног сектора углавном као удружења особа са инвалидитетом, који су агилнији од других организација цивилног друштва у овој области.

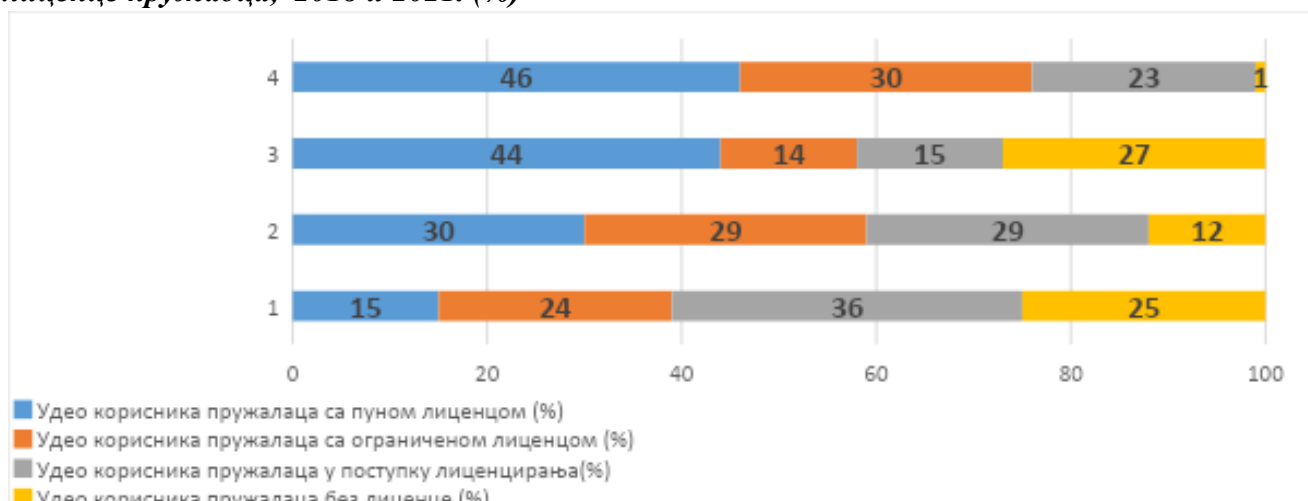
Иако је број корисника услуга подршке за самосталан живот мали, важно је да корисници ових услуга добијају услуге којима се лиценцом гарантује квалитет у складу с прописаним стандардима.

Структура корисника према статусу пружалаца услуге смештаја у поступку лиценцирања

У 2021. више од половине корисника користи услуге које пружају лиценцирани пружаоци.

Корисници услуге предах смештај превасходно добијају подршку кроз приватни непрофитни сектор који карактерише флукуација која је условљена изласком или уласком у систем. Подсећања ради, услуга предах је развијана кроз програм намењен деци и младима са сметњама у развоју и њиховима породицама, који је финансиран кроз инструмент за претприступну помоћ – ИПА.⁶³ Од 2013. године смањује се распрострањеност ове услуге па и број корисника који је добијају.

Графикон 1.4.9. Удео броја корисника који користе услуге смештаја према статусу лиценце пружаоца, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

У односу на 2018. годину и код ове групе услуга се у 2021. остварује побољшање када је у питању обезбеђивање лиценце, превасходно за услуге прихватилишта за све циљне групе где су пружаоци махом из јавног сектора.

⁶³ Програм из ИПА 2008 средстава, уз стручну подршку УНИЦЕФ-а и локалних партнерских организација

НАЈРАСПРОСТРАЊЕНИЈЕ УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

1.5. ПОМОЋ У КУЋИ ЗА СТАРИЈЕ

“Услуга помоћи у кући је доступна деци, одраслима и старијима, који имају ограничења физичких и психичких способности услед којих нису у стању да независно живе у својим домовима без редовне помоћи у активностима дневног живота, неге и надзора, у условима када је породична подршка недовољна или није расположива. Сврха помоћи у кући је подршка корисницима у задовољавању свакодневних животних потреба, како би се унапредио или одржао квалитет живота.”⁶⁴

Помоћ у кући за одрасле и старије (ПУК) је стандардно и даље најраспрострањенија услуга са највећим бројем корисника и у 2021. Услугу добија укупно 14.721 корисника просечно месечно. Лица старија од 65 година (13.416) чине 91% у укупном броју корисника услуге. Услуга се пружа у 128 ЈЛС у 2021. години.

Удео корисника ПУК старијих од 65 година у укупној популацији одговарајуће старости⁶⁵ у републици износи 0,91%, а у укупном броју 65+ у 128 ЈЛС тај удео је 0,97%. Од укупног броја корисника ПУК, скоро једна петина је у Београду.

Основни подаци за услугу у 2021. години

- Услуга се пружа у 128 ЈЛС.
- Услуга се не обезбеђује у 17 ЈЛС, укључујући и 3 ЈЛС у којима није забележена ниједна услуга.
- Укупан број корисника (65+) је 13.416 који живе у 13.082 домаћинства.
- Корисници 65+ чине 91% у укупном броју корисника.
- У укупном становништву 65+ Србије, удео корисника ПУК 65+ износи 0,91%
- У укупној популацији старијој од 65 година у 128 ЈЛС, учешће корисника ПУК 65+ износи 0,97% (индикатор доступности *општа стопа обухвата*).
- Укупан број еквивалентних корисника 65+ износи 10.385 (индикатор *величине програма*).
- *Хипотетичка стопа обухвата*, удео броја еквивалентних корисника старијих од 65 година у популацији 65+ у 128 ЈЛС износи 0,75%.
- Кориснице услуге очекивано чине већину од 70% у укупном броју корисника.
- Услуга је нешто доступнија корисницима с урбаног подручја чији је удео 61% у укупном броју корисника.
- Пружаоци услуге из јавног сектора пружају услуге за 50% корисника.
- У укупним расходима услуге 77% чине издвајања из ЈЛС буџета УНТ и средства прикупљена кроз партиципацију.
- 90% укупног броја корисника добија услуге од лиценцираних пружалаца с лиценцом на шест година и ограниченом лиценцом.

⁶⁴ Сл. гласник РС", бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019, Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуге социјалне заштите, <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-blizim-uslovima-standardima-pruzanje-usluga-socijalne-zastite.html>

⁶⁵ Укупан број становника 65+ у Србији.

Распрострањеност услуге

Услуга се пружа у 128 ЈЛС у 2021. години.

Табела 1.5.1. Распрострањеност услуге ПУК у 2012, 2015, 2018 и 2021. години

	2012.	2015.	2018.	2021.
Број ЈЛС	122	124	123	128

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

У односу на претходне циклусе мапирања, распрострањеност се у 2021. повећала и услуга ПУК се пружа у 88% од укупног броја општина и градова. Поред 3 ЈЛС у којима се не обезбеђује ни једна услуга у 2021. (Алибунар, Бечин и Трговиште), ПУК није била доступна ни у Александровцу, Бачу, Бујановцу, Тићевцу, Иригу, Новој Вароши, Пожеги, Прешеву, Смедеревској Паланци, Свилајнцу, Тителу, Великој Плани, Врбасу и Жабљу.

Доступност услуге

Услугом ПУК обухваћено је просечно месечно укупно 13.486 корисника старијих од 65 година у 128 ЈЛС. Они чине 91% у укупном броју корисника услуге.

Услуга се пружала континуирано свих 12 месеци у 76 ЈЛС или 59% од укупног броја општина и градова у којима се обезбеђивала. У 35 ЈЛС или 27% од укупног броја општина и градова услуга се пружала од шест до 11 месеци. Мање од шест месеци ПУК се пружала у 17 ЈЛС. (Анекс 4, табела)

Табела 1.5.2. Број корисника и број ЈЛС према броју месеци пружања услуге током 2021.

Број месеци	Укупан број корисника	Број корисника 65+	Број ЈЛС
12 месеци	10.373	9.410	76
6–11 месеци	3.232	2.995	35
< од 6 месеци	1.199	1.081	17

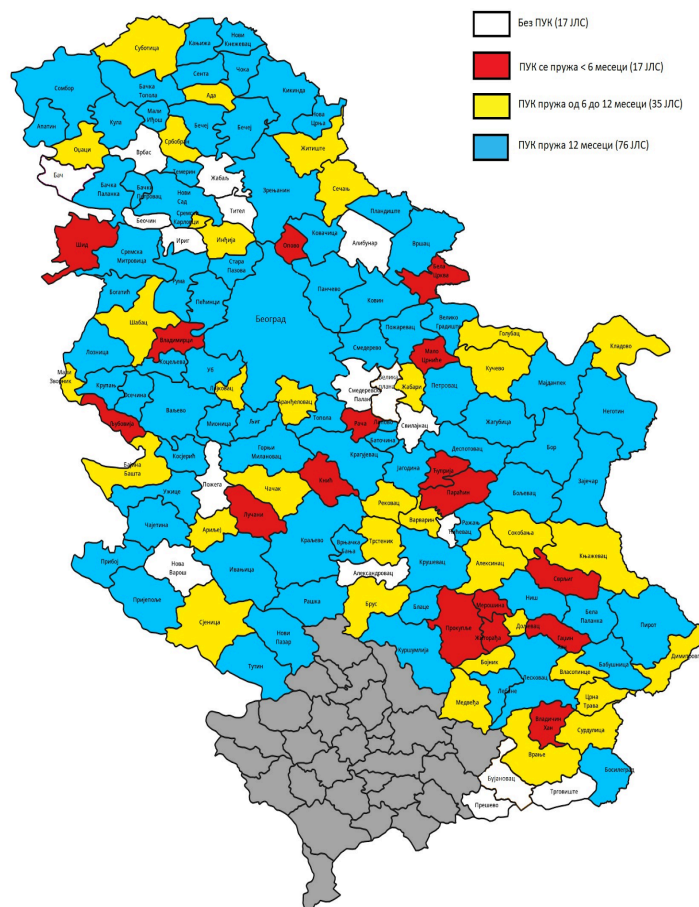
Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2021.

Услугу током 2021. године свих 12 месеци прима 70% од укупног броја корисника 65+. Најмањи број корисника 65+, њих 1.081 (8%) из 17 ЈЛС добија услугу у трајању од једног до шест месеци.

На следећој мапи је приказана дистрибуција ЈЛС према броју месеци пружања услуге ПУК и то:

- 17 ЈЛС у којима се не пружа услуга у 2021. – обележене су на мапи белом бојом
- 17 ЈЛС у којима се услуга пружала мање од шест месеци током 2021. – обележене су на мапи црвеном бојом ■
- 35 ЈЛС у којима се услуга пружала од шест до 11 месеци током 2021. – обележене су жутом бојом ■
- 76 ЈЛС у којима се услуга пружала свих 12 месеци током 2021. – обележене су плавом бојом ■

Мапа 1.5.1. Дистрибуција ЈЛС према броју месеци пружања услуге ПУК, 2021.



У односу на 2018, ситуација се знатно поправила у 2021. према броју ЈЛС у којима се услуга обезбеђује током целе године, а нешто је лошија него 2015. године. Слична ситуација је и са бројем корисника 65+.

Табела 1.5.3. Број корисника и број ЈЛС према броју месеци пружања услуге, 2015, 2018. и 2021.

Број месеци	2015			2018			2021		
	Укупан број корисника	Број корисника а 65+	Број ЈЛС	Укупан број корисника	Број корисника а 65+	Број ЈЛС	Укупан број корисника	Број корисника а 65+	Број ЈЛС
12 месеци	12.651	11.426	90	9.474	8.595	63	10.373	9.410	76
6–11 месеци	618	581	8	6.505	5.830	48	3.232	2.995	35
< од 6 месеци	1.774	1.679	24	699	627	12	1.199	1.081	17

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

У ЈЛС где су се обезбеђивале услуге у трајању од 6 до 11 месеци, у 2018. години број корисника 65+ и распрострањеност су били већи, а у 2015. значајно мањи него 2021. Ситуација је сасвим обрнута према трајању услуге мање од 6 месеци.

Према интензитету, на нивоу 128 ЈЛС услуга се пружа корисницима у просеку 8,4 сата недељно у зависности од модела пружања услуге. Највећи број корисника услугу добија у трајању од пет до 10 сати недељно 6.717 (50%). Готово једнак број корисника (6.529 или 48%) у 76 ЈЛС добија услугу 10 и више сати недељно, где београдски корисници чине готово половину (2.870).

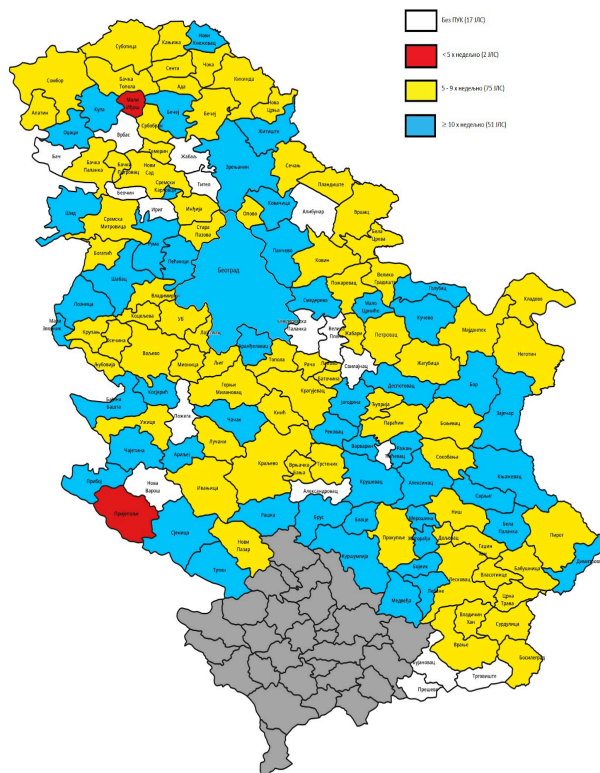
Похвално је што се у општинама Ариље, Деспотовац, Бор и Мало Црниће према подацима, ПУК пружа корисницима више од 10 сати недељно, што указује на јачи интензитет подршке. Ипак, ове податке треба тумачити са опрезом, јер се у Малом Црнићу услуга финансира само 5 месеци.

У 2 ЈЛС су корисници (240) у просеку добијали услугу само 4 сата недељно (Мали Иђош и Пријепоље), у 2021. (Анекс 4, табела). Подаци о интензитету се одражавају и на ефикасност услуге.

Дистрибуција ЈЛС према броју сати пружене услуге недељно односно интензитету, приказана је на мапи и то:

- 17 ЈЛС у којима се не пружа услуга ПУК у 2021. – обележене су на мапи белом бојом
- 2 ЈЛС у којима корисници добијају услугу до пет сати недељно – обележене су црвеном бојом ■
- 50 ЈЛС у којима корисници добијају услугу 5–10 сати недељно – обележене су жутом бојом ■
- 76 ЈЛС у којима корисници добијају услугу 10 и више сати недељно – обележене су плавом бојом ■

Мапа 1.5.2. Дистрибуција ЈЛС према интензитету (број сати пружене услуге недељно), 2021.



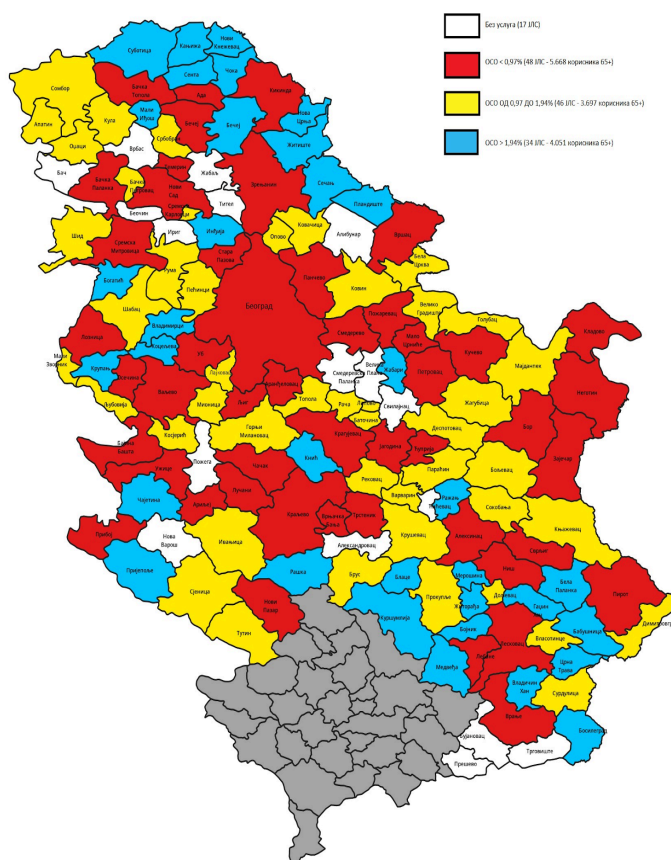
Општа и хипотетичка стопа обухвата старијих од 65 година услугом

Доступност услуге ПУК изражена кроз индикатор *општа стопа обухвата (ОСО)*⁶⁶ у 2021. има просечну вредност од 0,97% колико износи удео корисника услуге старијих од 65 година (13.386) у одговарајућем делу популације (65+) у 128 општине и града.

На следећој мапи приказана је дистрибуција ЈЛС према *општој стопи обухвата (ОСО)* корисника (65+) у 128 ЈЛС и то на следећи начин:

- 17 ЈЛС у којима се услуга ПУК у 2021. није обезбеђивала – обележене су белом бојом
- 48 ЈЛС с општом стопом обухвата до 0,97% – обележене су црвеном бојом ■
- 45 ЈЛС с општом стопом обухвата од 0,97 до двоструке вредности од 1,94% – обележене су жутом бојом ■
- 35 ЈЛС с општом стопом обухвата вишом од 1,94% – обележене су плавом бојом ■

Мапа 1.5.3. Општа стопа обухвата старих 65+ услугом ПУК, 2021.



Доступност изражена *општом стопом обухвата (ОСО)* која је мања од просека забележена је у 48 ЈЛС. У овој групи је Београд са половином од укупног броја корисника услуге. Групи припадају и други већи градови, као Нови Сад, Ниш, Краљево, Зрењанин, Панчево, Крагујевац, Лесковац, Чачак и Нови Пазар.⁶⁷ У тој групи је свака осма општина недовољно развијена.

⁶⁶ Видети дефиницију у делу *Методолошке напомене* на почетку овог текста.

⁶⁷ Ови градови имају преко 100.000 становника

У 35 ЈЛС региструје се доступност виша од двоструке вредности индикатора (>1,94%). У овој групи су неке од малих и недовољно развијених општина, које имају и знато виши од двоструке вредности овог индикатора. Међу њима су Меровина, Жабари, Гаџин Хан, Ражањ, Медвеђа, Блаце, Бела Паланка, Бојник и Црна Трава. Приликом сагледавања ових података треба узети у обзир број месеци пружања услуге током године и интензитет (Анекс 4, табела). У Црној Трави, општини са најмањим бројем становника и са 41% старијих од 65 година, региструје се доступност услуге од чак 24%. Сви корисници добијају услугу током целе 2021. године. У овој групи од већих градова је рангирана једино Суботица.

У преосталих 45 ЈЛС је вредност индикатора у распону од просека 0,97 до његове двоструке вредности. У овој групи се налази неколико од малих и недовољно развијених али и девастираних општина (Мали Зворник, Голубац, Сурдулица и Тутин), а од већих градова забележени су Шабац и Крушевац (Анекс 4, табела).

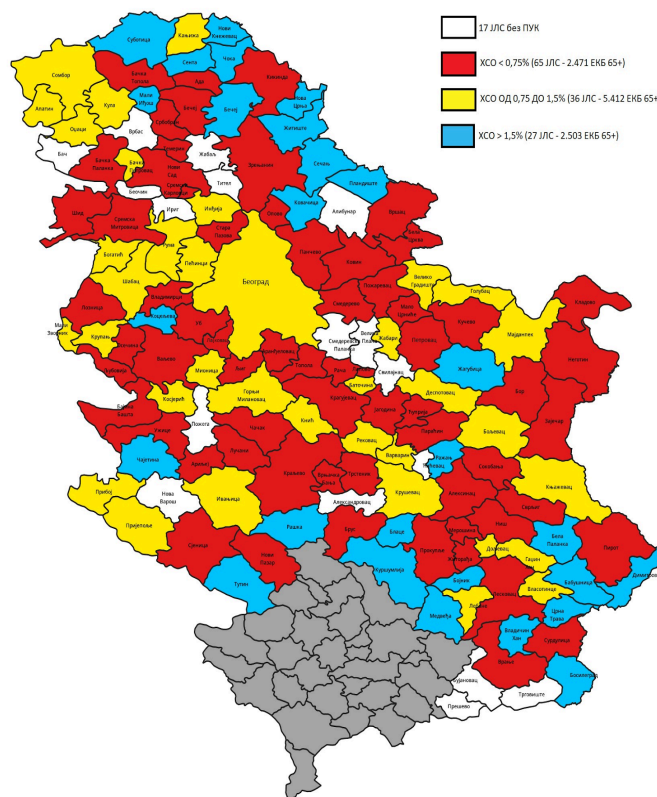
Доступност изражена *хипотетичком стопом обухвата (ХСО)* која износи 0,75%, израчуната је на основу удела еквивалентног броја корисника ПУК 65+ у укупном броју становника старијих од 65 година у 128 ЈЛС (1 ЕКБ је онај који прима услугу два сата дневно сваки радни дан током целе године, 0,5 ЕКБ који прима услугу 1 сат дневно сваки дан преко целе године или 2 сата дневно 6 месеци).

Укупан број еквивалентних корисника старијих од 65 година (ЕКБ) износи 10.420 и нешто је мањи од стварног броја корисника. Овакав однос стварног (13.486) и еквивалентног броја корисника (10.420) у највећој мери зависи од броја месеци обезбеђивања услуге ПУК током године, али и од интензитета подршке у току недеље, који је нешто повољнији у 2021. него 2018. године у односу на дефинисани модел за величину програма.

Приказ индикатора *хипотетичка стопа обухвата* на следећој мапи илустрован је на следећи начин:

- 17 ЈЛС у којима се услуга ПУК у 2021. није обезбеђивала – обележене су белом бојом
- 64 ЈЛС с хипотетичком стопом обухвата до 0,75% – обележене су црвеном бојом ■
- 36 ЈЛС с хипотетичком стопом обухвата од 0,75 до 1,5% – обележене су жутом бојом ■
- 28 ЈЛС с хипотетичком стопом обухвата вишом од двоструке вредности индикатора 1,5% – обележене су плавом бојом ■

Мапа 1.5.4. Хипотетичка стопа обухвата старих 65+ услугом ПУК, 2021.



У тачно половини ЈЛС (64) бележи се ХСО мања од вредности просека (0,75%). У овој групи је 9 већих градова са више од 100 хиљада становника (Краљево, Ниш, Крагујевац, Зрењанин, Лесковац, Панчево, Чачак, Нови Пазар и Нови Сад), а само 4 мање и девастиране општине (Сврљиг, Житорађа, Сурдулица и Меровина). Осим Сврљига, остале 3 ЈЛС се боље рангирају према индикатору општа стопа обухвата, што указује да постоје изазови код дужине трајања услуге током године и / или интензитета (Мапа 1.5.1 и 1.5.2 и Анекс 4, Табела).

У 28 ЈЛС ХСО је виши од двоструке просечне вредности индикатора (>1,5%). У овој групи је и седам ЈЛС с четири и више пута већом вредношћу од просека за овај индикатор, где само Сента припада најразвијенијим ЈЛС, а осталих 6 су недовољно развијене општине (Ражањ, Блаце, Бела Паланка, Бојник, Бабушница, Црна Трава).

Бојник, Бабушница, Бела Паланка, Црна Трава и Ражањ се већ традиционално издвајају по вишој па и знатно вишој вредности овог индикатора, што указује да ове општине велику пажњу и подршку усмеравају на ову рањиву групу становништва. Овим општинама су се 2021. године придружиле и општине Сента и Блаце (Анекс 4, табела).

У групи од 36 ЈЛС где се вредност индикатора креће од просека па до његове двоструке вредности, нешто повољнији ХСО у односу на ОСО бележе градови Београд и Шабац. Београд се према вредности ХСО биље рангира у односу на ОСО што је резултат пуне примене модела за величину програма. То указује да пружаоци услуге обезбеђују стабилну дневну подршку корисницима од просечно 2 сата дневно током целе године (Анекс 4, табела).

На следећој табели је дат приказ броја корисника 65+, са општом и хипотетичком стопом обухвата (ОСО и ХСО) у 3 циклуса мапирања (2015, 2018. и 2021).

Табела 1.5.4. Корисници ПУК 65+ према стопама обухвата, 2015, 2018. и 2021.

	Укупан број корисника 65+	ОСО (%)	ХСО (%)
2021.	13.386	0,97	0,75
2018.	15.052	1,3	0,7
2015.	13.686	1,1	0,5

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.
ОСО и ХСО – калкулација аутора

У 2021. години општа стопа обухвата је неповољнија у односу на претходна 2 циклуса мапирања, док је хипотетичка незнатно повољнија.

Структура корисника услуге старијих од 65 година према полу и подручју

У 2021. години, према полу, како је и очекивано, кориснице услуге учешћем од 71% (70,54%) чине знатну већину. По подручју на коме живе, више од половине корисника ПУК је било из урбане средине (61%).

Табела 1.5.5. Корисници ПУК 65+ према полу и подручју на коме живе, 2015, 2018 и 2021.

	Укупан број корисника 65+	Женски пол (%)	Урбана средина (%)
2021.	13.386	71	61
2018.	15.052	71	52
2015.	13.686	69	66

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

Удео корисница ПУК је готово на истом нивоу у сва 3 циклуса мапирања. У 2021. повећао се удео корисника из урбане средине у односу на 2018, али је нешто мањи него у 2015. години. И даље је услуга мање доступна становништву из руралних средина.

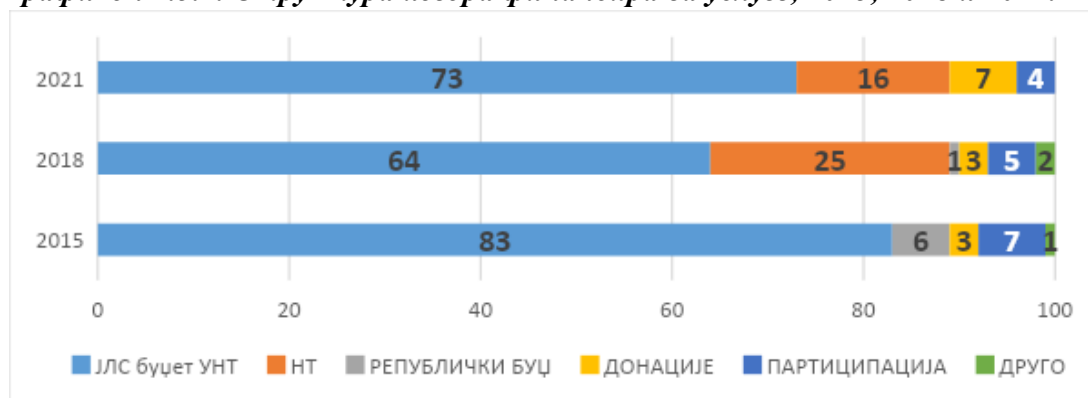
Финансирање услуге и извори финансирања

У 2021. укупни расходи за услугу помоћ у кући за старије износили су 1,4 милијарде динара. Највећи удео од 73% расхода се финансира средствима ЈЛС буџета УНТ. Значајна су и средства из наменских трансфера (16%). Донацијама се финансира 7% а средствима из партиципације корисника 4% укупних расхода ПУК.

Од општина и градова које су оствариле приход од наменских трансфера, 22 ЈЛС не користе ова средства за финансирање услуге ПУК. То су: Ариље, Бачка Топола, Чајетина, Ћуприја, Димитровград, Кикинда, Ковин, Краљево, Крупањ, Лесковац, Лозница, Лучани, Пријеполје, Рача, Рековац, Шабац, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Топола, Варварин и Врњачка Бања.⁶⁸ Међу њима су 5 ЈЛС које су у групи најнеразвијенијих општина, Варварин, Димитровград, Крупањ, Пријеполје и Рековац које би без учешћа могле да користе НТ.⁶⁹

Од 128 ЈЛС, 16 општина користи само средства наменских трансфера за финансирање расхода услуге ПУК. То су: Алексинац, Аранђеловац, Бела Црква, Брус, Дољевац, Кнић, Мало Црниће, Мерошина, Опово, Прокупље, Сјеница, Сокобања, Сврљиг, Велико Градиште, Владимирци и Житорађа.

Графикон 1.5.1. Структура извора финансирања услуге, 2015, 2018 и 2021.



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

Поређећи податке из 2021. године са подацима претходна два циклуса, повећао се удео средстава из ЈЛС буџета УНТ у укупним расходима ПУК. Смањо се удео средстава наменских трансфера којима се финансирају укупни расходи услуге ПУК, а нешто се повећао удео донаторских средстава. Удео средстава из републичког буџета је занемарљив па се не региструје на графикону. Удео партиципације корисника је континуирано низак и сваки нови циклус мапирања евидентира још ниже учешће партиципације корисника. Извор означен као *друго* (на пример средства из опортунитета) је безначајан и не рефлектује се у структури према изворима финансирања у 2021. години.

Ефикасност услуге ПУК

За анализу ефикасности пружања услуге помоћ у кући за старије индикатор је јединични трошак по сату.

Јединични трошкови за услугу помоћ у кући за старије израчунати су на основу података о расходима, корисницима (домаћинствима), моделу/интензитету пружања услуге и на основу континуитета пружања услуге током године.

Јединични трошкови, трошкови по кориснику (домаћинству) за један сат пружене услуге представљају однос укупних годишњих расхода и укупног броја сати годишње пружања услуге свим корисницима (домаћинствима) у једној локалној самоуправи.

⁶⁸ Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2021.

⁶⁹ Службени гласник бр. 104 (2014), Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе

<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2014/104/1>

Претпоставка за израчунавање укупног броја сати јесте прикупљање података о корисницима и интензитету пружене услуге за свако домаћинство у свим локалним самоуправама.

Јединични трошкови важни су с аспекта ефикасности, јер се под осталим једнаким условима ефикасност повећава с њиховим смањењем. Додатно, и јако ниски трошкови указују да се услуга не обезбеђује на одговарајући начин. Сагледавање јединичних трошкова, поређење с другим локалним самоуправама и уочавање разлога који доводе до већих или мањих трошкова свакако представљају основ за могуће унапређење ефикасности. Јасно је и да овај индикатор не треба да се посматра изоловано, већ мора да се посматра у контексту квалитета пружене услуге.

Анализа јединичних трошкова показује да је у Србији у просеку сат услуге помоћ у кући коштао 405 динара по кориснику.⁷⁰ У половини локалних самоуправа у којима је успостављена ПУК, услуга је јефтинија од просека.

У градовима с највећим бројем корисника (домаћинства) и дугом традицијом, у Београду (приближно 2.800 домаћинстава корисника) и Суботици (преко 600 корисника) јединични трошак по сату износи 328 и 394 динара, респективно.

Табела 1.5.6. Дистрибуција ЈЛС према висини јединичних трошкова за услугу помоћ у кући за старија лица, 2021.

Број ЈЛС	Јединични трошак по сату (у РСД)
11	< 203
20	203 - 269
34	270 – 405
33	406 - 539
30	> 539

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2021.

У четвртини од укупног броја ЈЛС у којима је обезбеђена услуга ПУК јединични трошкови су за најмање трећину нижи од просека (мањи од 269 динара). Јединични трошкови најмање упола нижи од просека (нижи од 203 динара) забележени су у 11 махом мањих општина, али и у граду Сомбору (162 динара) (Анекс 4, табела). Ранија истраживања указивала су на то да су у појединим мањим руралним општинама веома ниски јединични трошкови били резултат великог обухвата корисника који су добијали елементарну подршку уместо услуге која испуњава минималне стандарде.⁷¹

У 30 ЈЛС, у којима су јединични трошкови по сату 30% и више изнад просечних (преко 539 динара), могло би да буде простора за унапређење ефикасности. У већем броју општина и градова у овој групи јединични трошкови су приближно на нивоу цена по сату коју наплаћује приватни профитни сервис у Београду (између 550 и 700 динара).

Када се посматра цео скуп постоји умерен степен негативне корелације између броја сати годишње пружања услуге и јединичног трошка (-0,5). У групи ЈЛС са високим јединичним трошком разлози су свакако мали број сати и/или месеци годишње током којих је услуга обезбеђена. Тако се на пример у две општине са највишим јединичним трошком, Сврљиг и Параћин, услуга пружала свега 5 месеци током 2021. године, а у

⁷⁰ Израчунао је непондерисан просек који омогућава адекватније поређење висине овог индикатора између општина и градова.

⁷¹ Видети у Матковић и Страњаковић (2016).

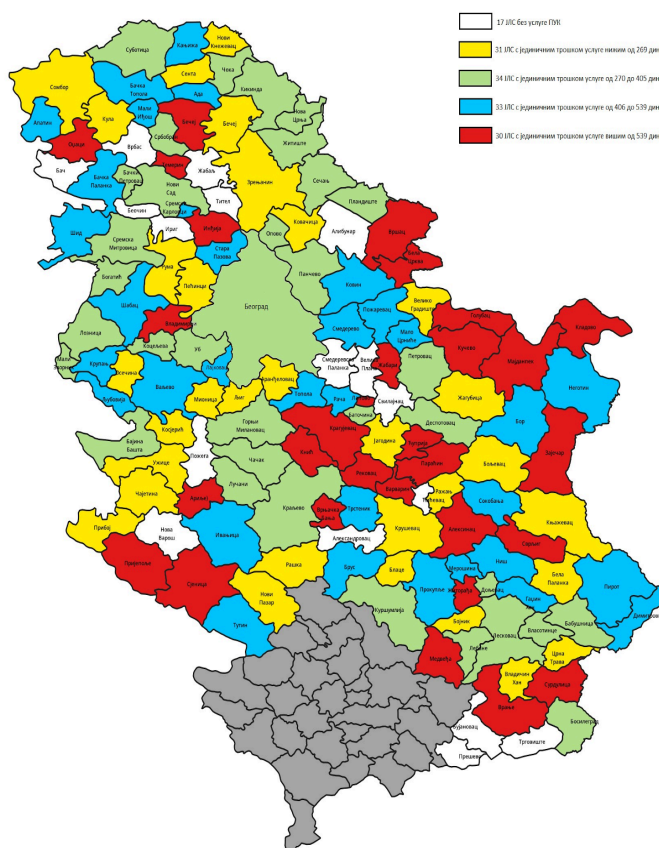
општинама Владимирци, Житорађа и Кнић свега 4 месеца. У општини Пријепоље и Врњачка Бања, и граду Вршцу, услуга се обезбеђивала само 4 односно 5 сати у просеку недељно. Ови подаци показују да помоћ у кући свакако није још увек регуларно и стабилно успостављена у једном броју средина, па су неефикасности очекиване.

Раније анализе показивале су да скупљи јединични трошкови могу да буду делимично резултат и специфичности почевши од ангажовања медицинских сестара уместо неговатељица домаћица, додатног ангажовања терапеута или мање територијалне концентрације корисничке популације посебно у разутјеним сеоским срединама.⁷²

Јединице локалне самоуправе су обележене на мапи на следећи начин:

- 31 ЈЛС с јединичним трошком услуге нижим од 269 дин – обележене су жутом бојом ■
- 34 ЈЛС с јединичним трошком услуге од 270 до 405 дин – обележене су зеленом бојом ■
- 33 ЈЛС с јединичним трошком услуге од 406 до 539 дин – обележене су плавом бојом ■
- 30 ЈЛС с јединичним трошком услуге вишим од 539 дин – обележене су црвеном бојом ■

Мапа 1.5.5. Дистрибуција ЈЛС према јединичном трошку ПУК, 2021.



⁷² Ibid.

Пружаоци услуге

Учешће сектора у обезбеђивању услуге помоћ у кући за старије изражава се према броју корисника, односно њиховом уделу у укупном броју корисника. У 2021. удео корисника пружалаца услуга из јавног и приватног сектора је изједначен. У оквиру приватног сектора, непрофитне организације бележе више него двоструко већи удео корисника у односу на профитне.

Графикон 1.5.2. Удео корисника према сектору који пружа услуге, 2012, 2015, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

На графикону се уочава промена структуре броја корисника према сектору из којег се обезбеђује услуга ПУК кроз сва 4 циклуса мапирања. Уочава се смањење удела корисника пружалаца услуге из јавног сектора у периоду од 2012. до 2021., док стабилан раст удела корисника бележи приватни непрофитни сектор (26 до 36%, респективно). Укључење пружалаца из приватног профитног сектора у 2018. години, и са његовим нешто повећаним обимом у 2021. је свакако утицало на промену у структури удела корисника према сектору који пружа услуге.

Квалитет услуге

Корисници лиценцираних пружалаца услуге

Удео броја корисника који користе услугу лиценцираног пружаоца услуге у укупном броју корисника услуге је један од индикатора квалитета услуге.

Број корисника који користе услугу од пружалаца који су лиценцирани, према овом индикатору чини 90% у укупном броју корисника који добијају подршку одговарајућег квалитета. Под претпоставком да ће и пружаоци који су покренули поступак лиценцирања добити лиценцу, може се сматрати да је готово свим корисницима (96%) обезбеђена услуга у складу са прописаним стандардима квалитета.

Графикон 1.5.3. Удео корисника ПУК лиценцираних пружалаца, пружалаца у поступку лиценцирања и без лиценце (%), 2018 и 2021.

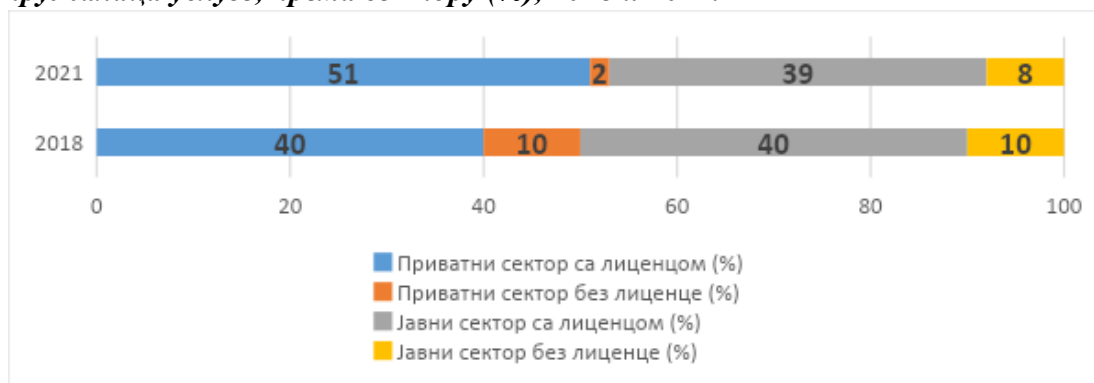


Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

У односу на 2018., структура удела корисника који користе услугу лиценцираних пружалаца је још повољнија у 2021. години, што се одражава и на целокупну структуру према овом индикатору.

У 2021. години, у структури удела корисника према овом индикатору по секторима, уочава се нешто повољнији однос у корист пружалаца који припадају приватном сектору.

Графикон 1.5.4. Учешће корисника ПУК који користе услугу лиценцираних пружалаца услуге, према сектору (%), 2018 и 2021.



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

Ако се пореде 2018 и 2021. година, приметан је такође напредак за пружаоце из приватног сектора у 2021. који се може тумачити да је значајан број пружалаца током 3 године обезбедио лиценцу. Насупрот томе овај однос се није променио за пружаоце услуга из јавног сектора.

Оваква ситуација указује да је процес лиценцирања нешто ефикаснији него раније, а да су пружаоци, посебно они из приватног сектора, спремнији да реализују целу процедуру. Ипак, квалитет услуге бу требало анализирати узимајући у обзир и њену ефикасност.

Испитивање задовољства корисника

Испитивање задовољства корисника, стандардно спроводи већина пружалаца услуге без обзира на сектор коме припадају. У 2021. 98% од укупног броја корисника учествује у испитивању задовољства услугом коју спроводе скоро сви пружаоци.

Минималан удео корисника (2%) добија услугу од пружалаца који не спроводе ово испитивање, а који су део јавног сектора.

Од укупно 145 пружалаца услуге, њих 141 сами спроводе ово испитивање, а 4 користе спољне евалуаторе. Једино у Новом Саду, испитивање спроводи екстерни евалуатор код пружаоца из приватног непрофитног сектора, а код остала 3 су ту или ЈЛС или ЦСР. Од укупног броја корисника, удео корисника који су испитаници спољних евалуатора је 2%.

Судећи по прикупљеним подацима, неповољно је да половина пружалаца ПУК ово испитивање реализује на годишњем нивоу, имајући на уму флукуацију корисника. Најмањи број пружалаца врши ово испитивање свака три месеца.

Графикон 1.5.5. Учешће корисника који добијају услугу од пружалаца који спроводе испитивање задовољства према сектору (%), 2018 и 2021.



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

У 2021. побољшано је коришћење овог инструмента код пружалаца услуге из приватног сектора у односу на 2018. годину, а код јавног је на истом нивоу у оба периода.

1.6. ЛИЧНИ ПРАТИЛАЦ ДЕТЕТА

„Лични пратилац детета (ЛПД) доступан је детету са инвалидитетом односно са сметњама у развоју, коме је потребна подршка за задовољавање основних потреба у свакодневном животу у области кретања, одржавања личне хигијене, храњења, облачења и комуникације с другима, под условом да је укључено у васпитно-образовну установу, односно школу, до краја редовног школовања, укључујући завршетак средње школе.“⁷³ Најважнија сврха ове услуге јесте подршка ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом при укључивању у инклузивно образовање и редовно похађање школе.⁷⁴ Не мање важна јесте и подршка деци-ученицима за постизање већег нивоа самосталности у свакодневним активностима. ЗОСОВ такође препознаје ову услугу и ЛПД у складу са потребама детета може да буде део тима за пружање додатне подршке на предлог родитеља у предшколској односно школској установи.⁷⁵ Изузетно, ЛПД може да присуствује образовно-васпитном процесу до краја редовног школовања.⁷⁶ У пракси се евидентирају различити модели пружања ове услуге, тако да поједини пружаоци укључују и подршку деци-ученицима у учењу, што је активност која је изван стандарда прописаних за личног пратиоца детета.⁷⁷

Најважнија сврха ЛПД јесте подршка ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом у редовном похађању школе. Лични пратилац детета је редак пример интегрисаног приступа образовања и социјалне заштите и појављује се у прописима оба система.

Услуга лични пратилац детета (ЛПД) је у 2021. доступна је за 2.711 корисника просечно месечно из 96 ЈЛС. Готово сви корисници су до 18 година старости (97%). У укупном броју деце (0-17) у 96 ЈЛС удео корисника до 18 година износи 0,3%, што представља општу стопу обухвата.

Основни подаци за услугу у 2021. години

- Услуга се пружа у 96 ЈЛС
- Укупан број корисника је 2.711 од којих је 97% до 18 година старости
- Број корисника до 18 година је 2.625, што чини удео од 0,3% у укупној популацији 0–17 у 96 ЈЛС (општа стопа обухвата, ОСО)
- У укупној популацији Србије 0-17 број корисника ЛПД до 18 година чини 0,2%
- Укупан број еквивалентних корисника услуге до 18 година износи 2.284
- Однос броја еквивалентних корисника до 18 година и укупног броја деце (0–17) у 96 ЈЛС је 0,2% (хипотетичка стопа обухвата, ХСО)
- Међу корисницима, свака трећа је девојчица
- Корисници су претежно из урбане средине (82%)
- У укупним расходима за услугу према изворима финансирања, 87% чине средства из ЈЛС буџета УНТ
- Пружаоци ове услуге који поседују пуну лиценцу на шест и ограничену на пет година обухватају 90% укупног броја корисника

⁷³ Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга, 2013, члан 83.

<https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-blizim-uslovima-standardima-pruzanje-usluga-socijalne-zastite.html>

⁷⁴ О. ц., члан 84.

⁷⁵ ЗОСОВ (2021), члан 76

⁷⁶ ЗОСОВ (2021), члан 136

⁷⁷ Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга

Распрострањеност услуге

Услуга се у 2021. обезбеђује у 96 ЈЛС. Ово је једина услуга код које се распрострањеност повећала више од три пута у односу на 2015. годину, а значајно и у односу 2018.⁷⁸

Табела 1.6.1. Распрострањеност услуге ЛПД у 2015, 2018. и 2021. години

	2015.	2018.	2021.
Број ЈЛС	30	76	96

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

Овако повећана распрострањеност услуге утицала је на битно повећање стопе расте броја корисника (за 53,8%), самим тим и њене доступности.

Доступност услуге

Услуга је доступна за 2.711 корисника, од којих је 2.625 у старосној групи 0-17. За највећи број корисника (91%) ЛПД се обезбеђује током године у 78 ЈЛС, а 9% добија услугу пола и мање од пола године. Приказ броја корисника и ЈЛС према периоду пружања услуге током године дат је у следећој табели за 2018 и 2021,⁷⁹ када се ЛПД значајно проширила.

Табела 1.6.2. Број корисника и број ЈЛС према броју месеци пружања услуге током 2018 и 2021.

Период пружања услуге	Број корисника 0-17	Број ЈЛС	Број корисника 0-17	Број ЈЛС
Током године	968	11	2.397	78
Током пола године	610	43	84	8
Мање од пола године	147	15	144	10

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

Дакле, највећи број корисника добија услугу у пуном трајању током године, а корисници из Београда и Новог Сада чине 41%. (Анекс 5, табела)

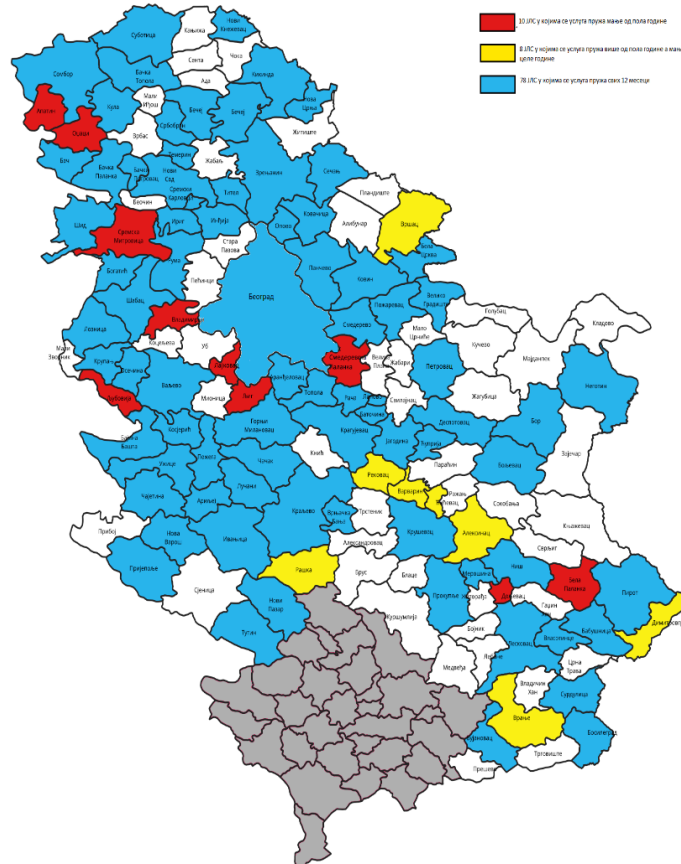
⁷⁸ У 2012. услуга ЛПД није постојала.

⁷⁹ Имајући у виду да је коришћење услуге ЛПД везано за школску годину, уместо броја месеци, користи се термин *период* пружања услуге. Одредница током целе године се односи на оба полугодишта, пола године на једно полугодиште. Такође има ЈЛС у којима се услуга пружала мање од целог полугодишта (новоуспостављена услуга)

На мапи су приказане ЈЛС према дужини пружања услуге током године и то:

- 10 ЈЛС где се услуга пружа мање од пола године – обележене су црвеном бојом ■
- 8 ЈЛС где услуга пружа пола године – обележене су жутом бојом ■
- 78 ЈЛС где се услуга пружа током целе године - обележене плавом бојом ■

Мапа 1.6.1. Дистрибуција ЈЛС према периоду пружања услуге током 2021.



Доступност услуге изражена општом стопом обухвата

Индикатор учинка за доступност, општа стопа обухвата је изражена као удео корисника 0-17 у укупној популацији до 18 година⁸⁰ у 96 ЈЛС. Вредност овог индикатора у 2021. је 0,3%.

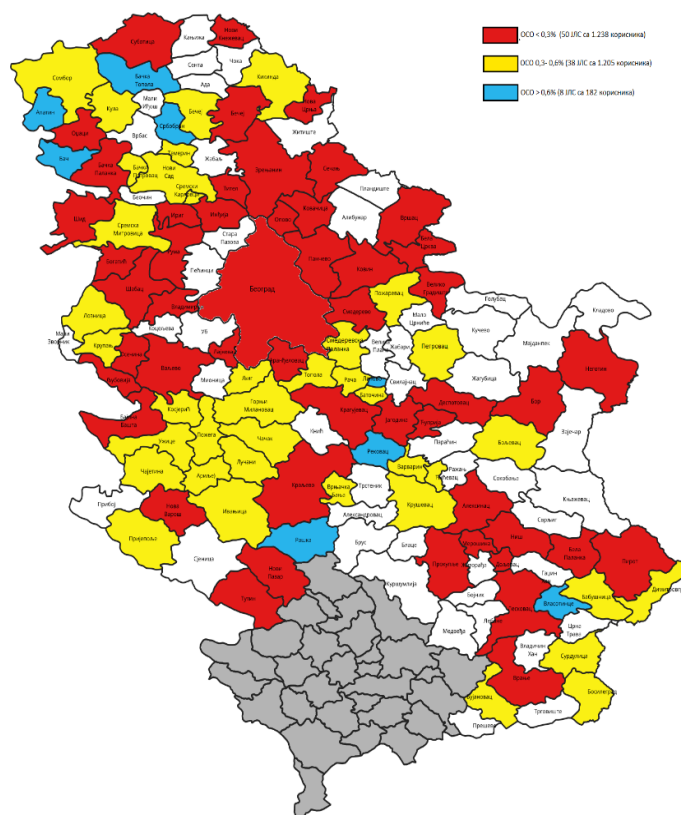
У 50 ЈЛС овај удео је мањи од просечне вредности индикатора, дакле у нешто више од половине општина и градова. Удео у распону од 0,3 до двоструке вредности 0,6% се региструје у 38 ЈЛС, а само у 8 ЈЛС је виши од двоструке вредности индикатора. У овој групи су и 3 најмање развијене општине, Рашка, Власотинце и Рековац, а Апатин бележи највећу вредност индикатора од 1,1%. (Анекс 5, табела)

На мапи која приказује доступност према овом индикатору, дат је приказ дистрибуције општина и градова према његовим вредностима:

⁸⁰ Подаци Регистра деце са сметњама у развоју Института за јавно здравље „Милан Јовановић Багута” би били бољи извор података за сагледавање доступности услуге, али још увек ти подаци нису доступни у пуној мери

- 50 ЈЛС где је општа стопа обухвата до 0,3% – обележене су црвеном бојом ■
- 38 ЈЛС где је општа стопа обухвата у распону од 0,3 до 0,6% – обележене су жутом бојом ■
- 8 ЈЛС где је општа стопа обухвата виша од 0,6% - обележене плавом бојом ■

Мапа 1.6.2. Дистрибуција ЈЛС према општој стопи обухвата, 2021.



Доступност услуге у групи 50 ЈЛС с вредношћу индикатора испод просека заправо је веома ниска. Ту се налази и град Београд, са половином у укупном броју корисника ове групе.

У групи од 38 ЈЛС где је вредност овог индикатора у распону од 0,3 до 0,6%. У овој групи је Нови Сад са 30% у овом броју корисника, а групи је и неколико неразвијених општина, као што су Петровац на Млави, Сурдулица, Бујановац, Босилеград, Димитровград, Бабушница, Љиг и Крупањ.

Група од 8 ЈЛС бележи доступност услуге већу од 0,6%. У тој групи су Апатин, Бач, Бачка Топола, Лапово, Рашка, Србобран, Власотинце и Рековац.

Структура корисника услуге

Корисници (0–17) по правилу јесу деца предшколског (8%), основношколског (75%) и средњошколског узраста (17%). Мали број корисника (86) је старији од 18 година, а како је ЛПД везан за укљученост у образовање, ово су особе старије од 18 година која још увек похађају школу.

Корисници услуге углавном су с урбаног подручја (82%). Међу корисницима, свака трећа је девојчица, као и у претходним циклусима мапирања (Табела 1.3.2), па би другачије истраживање могло да појасни ове налазе према полу.

Табела 1.6.3. Корисници ЛП (0–17) према полу и подручју на коме живе, 2015, 2018. и 2021.

	Укупан број корисника (0–17)	Женски пол (%)	Урбана средина (%)
2021.	2.625	33	82
2018.	1.725	32	84
2015.	709	39	87

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

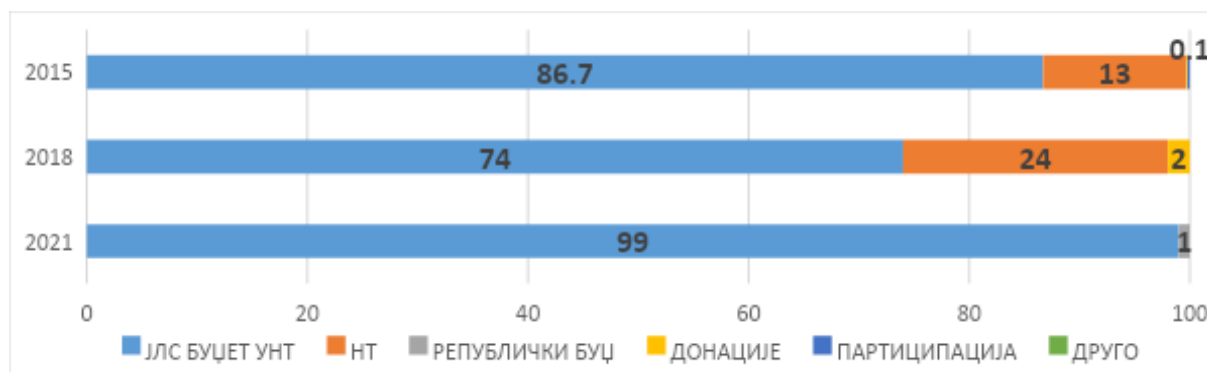
Структура према полу и подручју где корисници живе је у свим периодима мање-више слична, без обзира на повећање броја корисника током времена.

Финансирање услуге и извори финансирања

Укупни расходи за услугу лични пратилац детета у 2021. износили су 1,1 милијарду динара. Око половине у укупним расходима услуге чине београдска и новосадска издвајања.

Највећим делом финансирање је обезбеђено из ЈЛС буџета УНТ (86,7%), док су на другом месту средства из наменског трансфера с учешћем од 13%. Остали извори финансирања су занемариви.

Графикон 1.6.1. Структура извора финансирања у укупним расходима услуге у 2015, 2018. и 2021.



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

Као и у претходним периодима, највеће учешће у укупним расходима услуге је из ЈЛС буџета УНТ. У 2021. у односу на 2018. годину повећао се удео ЈЛС буџета УНТ, а смањио наменских трансфера.

У 2015. години када нису постојала средства наменских трансфера издвајања за ову услугу готово у потпуности обезбеђивана су из буџета 30 градова и општина где је тада пружана.

Ефикасност услуге лични пратилац

Јединични трошкови за услугу лични пратилац израчунати су на основу података о расходима, интензитету пружања (број сати дневно) и имајући у виду број месеци годишње током којих се услуга обезбеђује. Јединични трошкови по сату представљају однос годишњих расхода за услугу лични пратилац и укупног броја сати пружања услуге свим корисницима на годишњем нивоу.

Јединични трошкови по сату у просеку су износили приближно 404 динара.⁸¹ У готово две трећине од укупног броја општина и градова у којима је успостављена услуга лични пратилац јединични трошак је мањи од просека (Анекс 5).

С обзиром на то да је у питању радно интензивна услуга, највећи део трошкова по сату се односи на зараде личних пратилаца. Минимална зарада без пореза и доприноса по сату у 2021. години у Србији је износила приближно 184 динара, а укупан трошак за послодавца 288,6 динара (по сату по запосленом).

У Београду, у коме је број корисника (0-17) највећи (579), јединични трошак по сату износи 289 динара, приближно на нивоу трошкова рада при исплати минималне зараде. Јединични трошак услуге на приближно једнаке висине забележен је и у Новом Саду (283 динара) који је по броју корисника на другом месту међу општинама и градовима у Србији (400).

Табела 1.6.4. Дистрибуција ЈЛС према висини јединичних трошкова за услугу лични пратилац, 2021.

Број ЈЛС	Јединични трошак по сату (у РСД)
5	< 202
22	202–287
35	288–404
18	405 - 606
16	> 606





Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2021.

Јединични трошак је изнад просека у 34 ЈЛС. Међу њима, у 16 градова и општина јединични трошак по сату је за најмање 50% виши од просека (износи преко 606 динара), од којих је у три чак двоструко виши (Ћићевац, Љиг и Алексинац, између 815 и 906 динара). Приликом сагледавања трошкова треба имати у виду да се у већини ЈЛС из ове групе услуга није усталила и/или да се обезбеђивала за јако мали деце. У готово свим општинама и градовима са високим јединичним трошком по сату од преко 606 динара услуга се пружала свега неколико месеци током 2021. године - на пример између три и четири месеца у општинама Дољевац, Смедеревска Паланка, Сремска Митровица и Љиг) и само два месеца у општини Бела Паланка. Високим јединичним трошковима и неефикасношћу очекивано је допринео и мали број корисника који се у 8 ЈЛС у овој групи кретао између 2 и 8 просечно месечно.

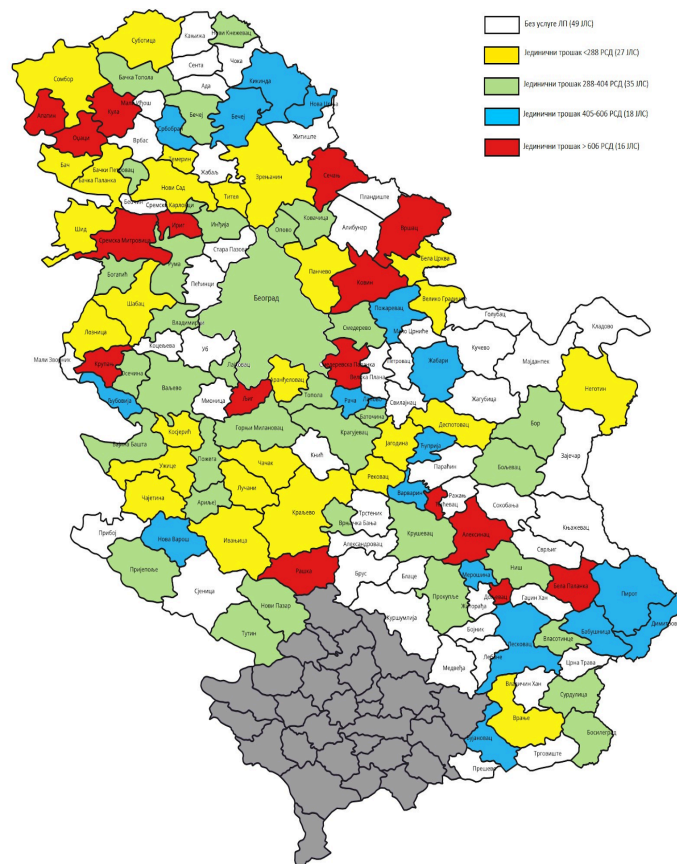
У 27 ЈЛС, с друге стране, јединични трошкови су нижи од трошкова који би били довољни да се покрију минималне зараде личних пратилаца, што отвара питање висине њихових накнада и врсте ангажовања. У 5 општина и градова јединични трошак је чак двоструко мањи од просека (мање од 202 динара). Поред општине Бела Црква овако ниски јединични трошкови су забележени у градовима Панчево, Чачак, Сомбор и Зрењанин. Преиспитивање јединичног трошка је и у овим срединама свакако важно, имајући у виду могуће последице по одрживост квалитета услуге.

⁸¹ Односи се на непондерисан просек. Имајући у виду велики број корисника у Београду и Новом Саду, оцењено је да непондерисани просек омогућава адекватније поређење ЈЛС.

Јединице локалне самоуправе обележене су на мапи на следећи начин:

- 27 ЈЛС с јединичним трошком услуге нижим од 288 дин – обележене су жутом бојом 
- 35 ЈЛС с јединичним трошком између 288 и 404 дин – обележене су зеленом бојом 
- 18 ЈЛС с јединичним трошком услуге од 405 до 606 дин – обележене плавом бојом 
- 16 ЈЛС с јединичним трошком услуге 50% изнад просека, више од 606 РСД – обележене су црвеном бојом 

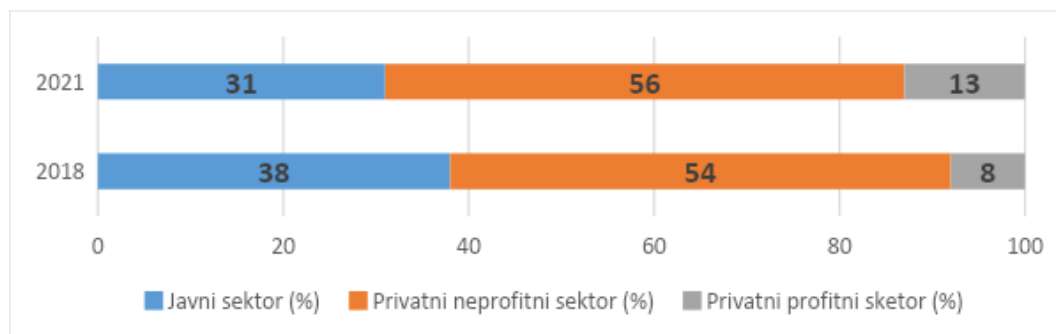
Мапа 1.6.3. ЈЛС по висини јединичних трошкова по сату услуге лични пратилац, 2021



Пружаоци услуге

У 2021. години у укупном броју корисника најзаступљенији су они који користе услугу од пружалаца из приватног сектора у односу на јавни сектор (69 и 31%, респективно). Највећи број корисника прима услугу од пружалаца из приватног непрофитног сектора. Приликом тумачења ових података свакако треба имати у виду да је међу корисницима услуге непрофитног сектора више од једне трећине из Београда, а половину корисника пружалаца из јавног сектора чине новосадски.

Графикон 1.6.2. Удео корисника према сектору који пружа услугу, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

У односу на 2018. годину, нешто је порастао број корисника који користе услугу из приватног сектора (и непрофитних и профитних пружалаца).

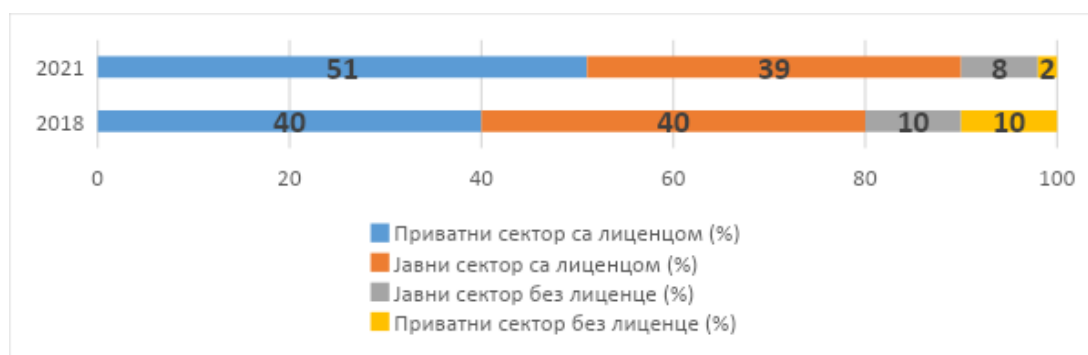
Квалитет услуге

Квалитет услуге у овој анализи процењује се у односу на индикаторе: удео корисника који примају услугу од лиценцираног пружаоца у укупном броју корисника и удео корисника који добијају услугу од пружалаца који спроводе испитивање задовољства услугом у укупном броју корисника. Анализа квалитета услуге ЛПД би свакако морала да се сагледава и са аспекта њене ефикасности. Ово је посебно важно због улоге ЛПД у образовном процесу, тако да би међусекторски приступ био неопходан.

Корисници услуга лиценцираних пружалаца

Према индикатору удео корисника који примају услугу лиценцираног пружаоца, у укупном броју корисника према сектору, повољнија је ситуација код пружалаца из приватног сектора. Ипак, највећи број корисника укупно добија услугу чији се квалитет гарантује лиценцом (90%).

Графикон 1.6.3. Удео корисника услуге лиценцираних пружалаца, пружалаца у поступку лиценцирања и без лиценце (%), 2018 и 2021.



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

У односу на 2018. годину, ситуација у овој области се поправила без обзира на сектор који пружа услугу.

Испитивање задовољства корисника

Највећи број корисника (88%) добија услугу од пружалаца који спроводе испитивање задовољства корисника услугом у 2021. Претпоставка је да су првенствено родитељи

корисника укључени у ово испитивање, али такав податак није прикупљан кроз мапирање. Две трећине од укупног броја пружалаца спроводи ово истраживање на годишњем или полугодишњем нивоу, а остатак тромесечно или ређе месечно. Испитивање задовољство корисника услугом искључиво врше пружаоци услуге. Сличан податак је забележен и у 2018. години.⁸²

⁸² Матковић Г. и Страњаковић М., (2020).

1.7. ДНЕВНИ БОРАВАК ЗА ДЕЦУ И МЛАДЕ СА СМЕТЊАМА У РАЗВОЈУ И ИНВАЛИДИТЕТОМ

Услуга дневног боравка обезбеђује се „деци и младима са телесним инвалидитетом, односно интелектуалним тешкоћама, који имају потребу за дневном негом и надзором, и подршком у одржању и развијању потенцијала, на начин који не омета њихово школовање“.⁸³ Да ли и у којој мери програми рада дневних боравака су у функцији образовања, није било у фокусу овог истраживања. Овај аспект би свакако требало да буде додатно истражен из перспективе квалитета програма рада који се примењују у дневним боравцима за децу и младе са сметњама у развоју и инвалидитетом, како целодневним тако и полудневним.

Укупан број корисника је био 1.812 у укупно 61 ЈЛС у којима се услуга обезбеђивала у 2021. години. Број корисника до 26 година износио је 1.257 или 69% у укупном броју. У готово свим општинама и градовима, један број корисника је прерастао узраст *деца и млади*, иако се ови боравци и даље тако називају. Корисници, сад већ одрасли, настављају да користе ову услугу, у недостатку понуде других које би више одговарале потребама ове циљне групе. Слично је уочено и код дневних боравака за одрасле, где је регистрован један број корисника млађих од 26 година.

Основни подаци за услугу у 2021. години

- Услуга се пружа у 61 ЈЛС.
- Укупан број корисника је 1.812, а до 26 година старости је 1.257 (69%).
- Удео корисника услуге до 26 година у укупној популацији 0–25 година у 61 ЈЛС је 0,1%, што представља општу стопу обухвата (ОСО).
- У укупној популацији Србије узраста 0-25, удео корисника дневног боравка 0-25 чини 0,07%
- Укупан број еквивалентних корисника услуге до 26 година износи 1.284.
- Удео броја еквивалентних корисника до 26 година у укупној популацији 0–25 је 0,1%, што представља хипотетички стопу обухвата (ХСО). Вредности ОСО и ХСО су изједначане.
- Девојчице чине 40% у укупном броју корисника.
- Корисници су првенствено из урбане средине (72%).
- У структури укупних расхода доминира са 95% учешће издвајања из локалних буџета УНТ укључујући и средства прикупљена кроз партиципацију корисника (која су посебно ниска).
- 59% у укупном броју корисника добија услугу од пружалаца који поседују лиценцу.

Распрострањеност услуге

Услуга се у 2021. пружа у 61 ЈЛС. Уочава се постепени тренд опадања броја ЈЛС које пружају ову услугу по трогодишњим периодима мапирања.

Табела 1.7.1. Распрострањеност услуге ДБ у 2012, 2015, 2018 и 2021. години

	2012.	2015.	2018.	2021.
Број ЈЛС	72	68	64	61

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

⁸³ [Правилник о ближним условима и стандардима за пружање услуга](#), 2013, члан 83.

Ово истраживање не располаже подацима који би могли да образложе разлоге континуираног смањења распрострањености услуге. Могући разлози су развој услуге лични пратилац детета, повећан број деце са сметњама у развоју у редовним школама чију динамику рада дневни боравци теже могу да испрате, целодневни боравак деце у већини школа за васпитање и образовање деце са сметњама у развоју, итд. Могуће је и да ЈЛС једноставно нису имале довољно средстава за обезбеђивање ове услуге или да пружаоци нису имали снаге за процес лиценцирања, па ЈЛС оклевају да наставе финансирање.

Доступност услуге

Услуга је доступна највећем броју свих корисника од којих је 1.257 старости до 26 година, током године, свих 12 месеци. Услуге се целе године обезбеђује у 51 од 61 ЈЛС. Мали број корисника добија услугу која је трајала мање од шест месеци (Анекс 6, табела). Међу ЈЛС које обезбеђују услугу свих 12 месеци су Београд и Нови Сад, са готово половином у укупном броју корисника.

Табела 1.7.2. Број корисника 0-25 и број ЈЛС према броју месеци пружања услуге током 2018 и 2021.

Број месеци	2018.		2021.	
	Број корисника 0-25	Број ЈЛС	Број корисника 0-25	Број ЈЛС
12 месеци	1.119	48	1.098	51
6-11 месеци	108	11	81	5
< од 6 месеци	47	5	78	5

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2018 и 2021.

Број месеци пружања током године, као и интензитет и модел пружања услуге имају важну услугу у одређивању величине програма. Дневни боравак за децу и младе је најстабилнија услуга у погледу континуираног пружања током године, али и по дужини радног времена. Наиме, у 44 ЈЛС радно време дневног боравка је осам и више часова, док је у 8 ЈЛС радно време организовано девет, 10 или 12 часова током дана (Анекс 6, табела).

Полудневни боравци се финансирају у 6 ЈЛС (Ковин, Пирот, Лебане, Неготин, Пећинци и Жабалј). У Жабљу на пример, дневни боравак користе деца-ученици основношколског узраста и подршка корисницима је у функцији образовања.⁸⁴

Како методологија *мапирања* не укључује квалитативну анализу, не може се судити о садржају услуге и програму пружене услуге. За тако нешто је неопходно фокусирано истраживање одговарајуће експертизе да би се установило да ли је програм рада дневних боравака где корисници бораве 8 и више сати еволуирао и да ли постоји простор за прилагођавање садржаја услуге за децу која похађају школу, кад овај ресурс већ постоји у заједници и континуирано се финансира. Такође би требало анализирати и програме рада полудневних боравака.

Општа стопа обухвата

Доступност услуге се изражава индикатором *општа стопа обухвата* односно уделом корисника до 26 година (1.257) у укупној популацији 0-25 у 61 ЈЛС која у 2021. години

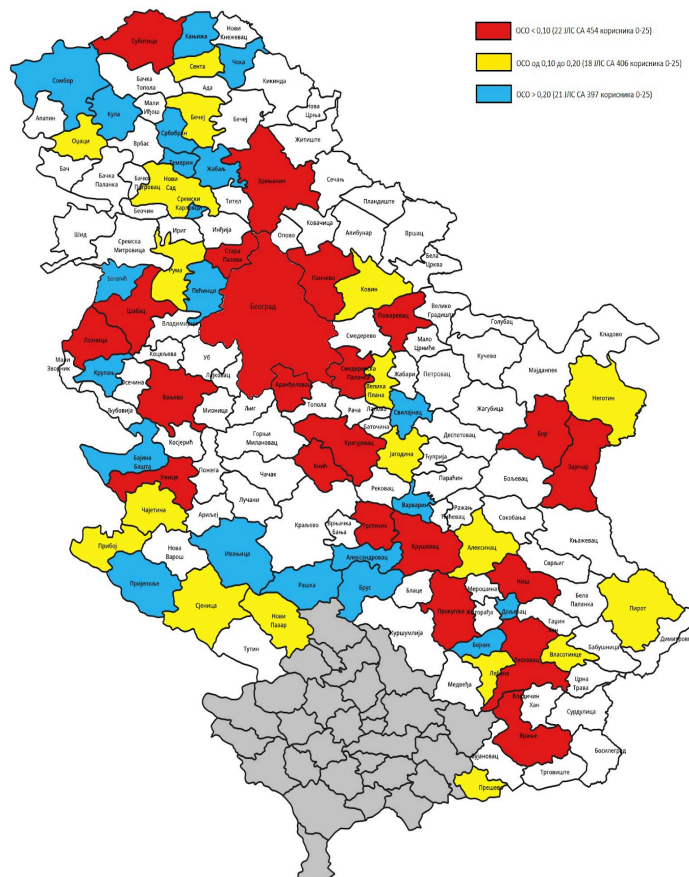
⁸⁴ Анализа *Подршка образовању деце у 20 општина и градова* (2023), у оквиру пројекта „Унапређени равноправни приступ и завршавање предуниверзитетског образовања за децу којој је потребна додатна образовна подршка – УЧИМО СВИ ЗАЈЕДНО“, који спроводи Министарство просвете у сарадњи са УНИЦЕФ-ом, уз подршку Делегације Европске уније у Србији (необјављено)

износи просечно 0,1%. (Анекс 6, табела). Овај индикатор је коришћен и у претходним циклусима мапирања, у недостатку поузданог извора података о броју деце и младих са сметњама у развоју и инвалидитетом у Србији. Недавно успостављени *Регистар деце са сметњама у развоју* Института за јавно здравље „Милан Јовановић Батут” би могао да буде валидан извор података, али постојећи подаци још увек нису у потпуности доступни или примењиви за методологију овог истраживања.

Илустрацијом на мапи може се видети дистрибуција ЈЛС према овом индикатору и то:

- 22 ЈЛС с вредношћу индикатора до 0,1%, - обележене су црвеном бојом ■
- 18 ЈЛС с вредношћу индикатора од 0,1 до 0,2% - обележене су жутом бојом ■
- 21 ЈЛС с вредношћу индикатора који је виши од 0,2%, двоструке вредности просека. Ове ЈЛС обележене су плавом бојом ■

Мапа 1.7.1. Дистрибуција ЈЛС према општој стопи обухвата, 2021.



Број општина и градова према општој стопи обухвата у све три групе су готово једнаки и са готово једнаким бројем корисника 0-25. Највиша доступност од 0,4% и више, бележи се у мањим општинама, Александровцу, Ивањици, Варварину, Богатићу, Жабљу, Чоки, Брусу, Свилајнцу и Србобрану, где Брус и Варварин припадају четвртој групи неразвијених општина (Анекс 6, табела).

У 2021. су изједначене вредности оба индикатора за доступност, општа стопа (ОСО) и хипотетичка стопа обухвата (ХСО) са просечном вредношћу од 0,1%. Хипотетичка стопа је однос еквивалентног броја корисника 0-25 и укупног броја становника 0-25.

Еквивалентан број корисника је у 2021. години 1.284, а разлика у односу на стваран број корисника (1.257) је минимална, па зато и нема битног утицаја на повољнију вредност индикатора, као што је то био случај 2018.⁸⁵

Структура корисника услуге

Корисници услуге су претежно мушког пола и превасходно из урбане средине.

Табела 1.7.3. Корисници ДБ (0–25) према полу и подручју на коме живе, 2015, 2018 и 2021.

	Укупан број корисника (0–25)	Женски пол (%)	Урбана средина (%)
2021.	1.284	40	72
2018.	1.274	41	81
2015.	1.507	43	67

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2015, 2018 и 2021.

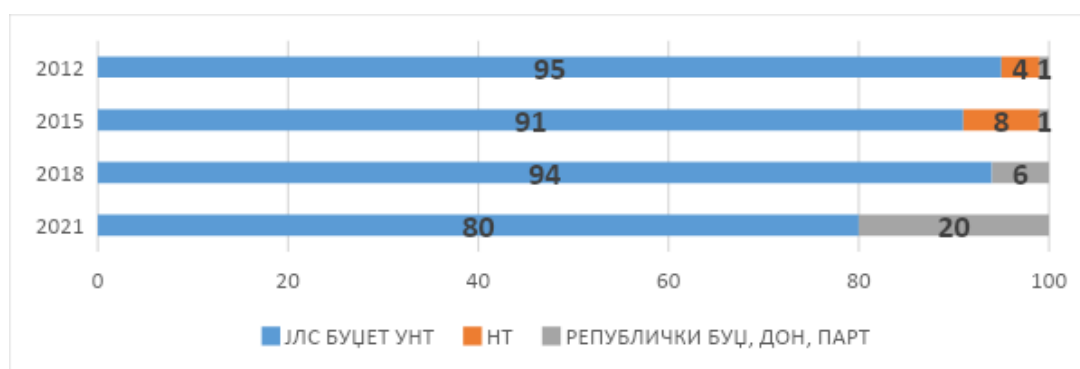
Структура корисника према полу се не мења кроз циклусе мапирања, док према подручју на коме живе мало варира, али је услуга и даље мање доступна ван урбаног језгра.

Финансирање услуге

Укупни расходи за услугу дневног боровка за децу са сметњама и инвалидитетом у 2021. прелазе 1 милијарду динара. Највећи удео чине средства из ЈЛС буџета УНТ (95%). Занемарљива су средства добијена од донаторских програма, републичких пројеката и партиципације (укупно 1%). Наменски трансфери у укупним расходима чине 4%.

У 33 ЈЛС дневни боровци се финансирају у потпуности из ЈЛС буџета УНТ. То су углавном већи градови, али и неке мање и неразвијене општине као што су Лебане, Ивањица, Рашка, Кнић. Из средстава наменских трансфера се у потпуности или скоро у потпуности финансира услуга у 5 ЈЛС (Жабал, Пријепоље, Прокупље, Свилајнац и Прешево).

Графикон 1.7.1. Структура извора финансирања услуге 2012, 2015, 2018. и 2021.



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

Дневни боровци за децу и младе са сметњама у развоју и инвалидитетом се кроз време најстабилније финансирају из ЈЛС буџета УНТ. У структури према извору финансирања, наменски трансфер у 2021. се двоструко смањено у односу на 2018.

⁸⁵ Матковић и Страњаковић (2020).

годину, а средства донација, републичких пројеката и партиципације фигурирају са уделом од 1% у ова 2 циклуса мапирања.

Ефикасност услуге дневног боравка за децу и младе

Јединични трошкови за услугу дневног боравка израчунати су на основу података о расходима, интензитету пружања услуге корисницима (број сати рада дневног боравка) и имајући у виду број месеци током којих се услуга обезбеђује. Јединични трошкови представљају однос годишњих расхода и укупног броја сати пружања услуге свим корисницима на годишњем нивоу. Међу кориснике су укључени и старији од 25 година којима је услуга обезбеђена у оквиру дневних боравака за децу и младе.

Јединични трошкови по сату пружања услуге дневни боравак у просеку су износили 253 динара.⁸⁶ У 65% општина и градова у којима је обезбеђен дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју и са инвалидитетом, услуга је јефтинија од просека, а у 14 ЈЛС је упола или више јефтинија. Као и ранијих година, ниски расходи вероватно се могу објаснити специфичностима које подразумевају да се услуга у појединим општинама и градовима пружа у оквиру установа за смештај или у школама, да су пружаоци често удружења родитеља која недостатак средстава надокнађују волонтерским радом и/или донацијама у натури и слично.⁸⁷

У Београду и Новом Саду, градовима с највећим бројем корисника и дугом традицијом, јединични трошак износи 204 односно 285 динара по сату, респективно.

На разлике између локалних самоуправа утичу и садржај програма и његов квалитет, структура ангажованог особља, као и структура деце и младих у зависности од степена подршке која им је неопходна. С друге стране, у појединим локалним самоуправама капацитети дневног боравка нису у потпуности попуњени, што повећава њихове јединичне трошкове, иако то није опште правило.

Из наведених разлога јединични трошкови могу да послуже само као индикација да је могуће унапређење ефикасности, као и за самоевалуацију локалних самоуправа.

Простор за преиспитивање свакако постоји у четири ЈЛС у којима су јединични трошкови двоструко изнад просека (преко 506 динара). У тој групи су Прокупље и општине Жабал, Неготин и Кнић. (Анекс 6, табела).

Табела 1.7.4. Дистрибуција ЈЛС према висини јединичних трошкова за услугу дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју и инвалидитетом, 2021.





Број ЈЛС	Јединични трошак по сату (у РСД)
14	≤ 127
26	128–253
17	254–506
4	> 506

Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2021.

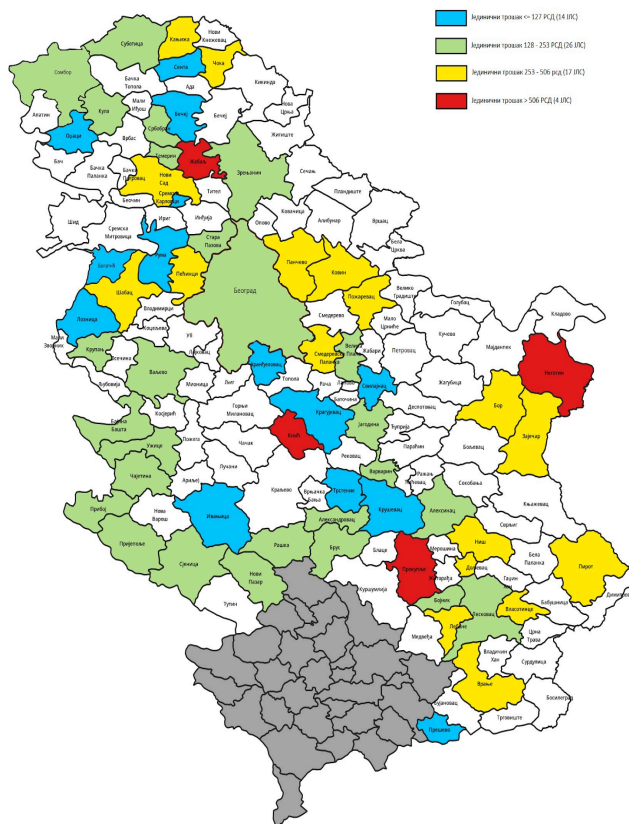
⁸⁶ Израчунат је непондерисан просек који омогућава адекватније поређење висине овог индикатора између општина и градова.

⁸⁷ Матковић и Страњаковић (2016).

Јединице локалне самоуправе обележене су на мапи на следећи начин:

- 14 ЈЛС с јединичним трошком од 127 динара и мање – обележене су плавом бојом 
- 26 ЈЛС с јединичним трошком од 128 до 253 дин – обележене су зеленом бојом 
- 17 ЈЛС с јединичним трошком услуге од 254 до 506 дин – обележене су жутом бојом 
- 4 ЈЛС с јединичним трошком услуге двоструко изнад просека, вишим од 506 дин – обележене су црвеном бојом 

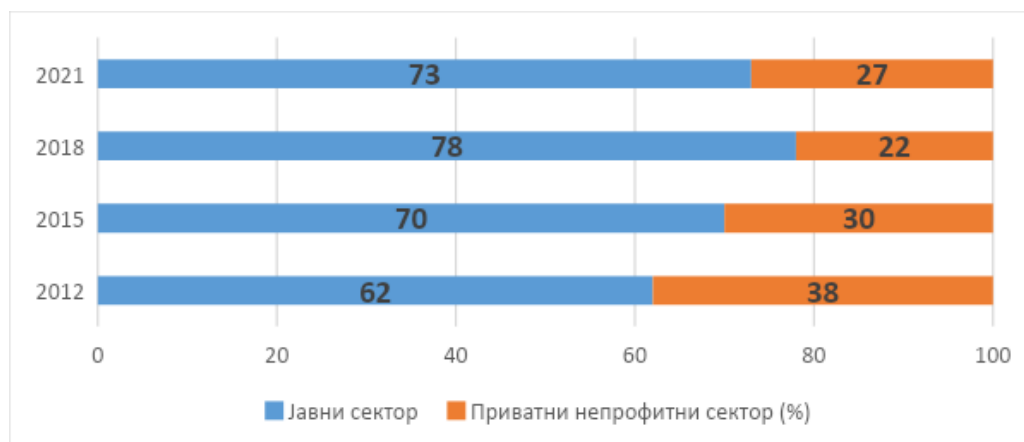
Мапа 1.7.2. ЈЛС по висини јединичних трошкова по сату дневног боравка, 2021.



Пружаоци услуге

Пружаоци из јавног сектора у 2021. и даље обухватају већи удео корисника (73%). Међу пружаоцима из јавног сектора присутне се установе за смештај корисника, центри за социјални рад, центри за пружање локалних услуга који се све више појављују у већим општинама и градовима, али и образовне установе (школе и школе за специјално васпитање и образовање). Међу корисницима пружалаца услуге из јавног сектора, београдски и новосадски чине једну трећину.

Графикон 1.7.2. Корисници према сектору који пружа услугу, 2012, 2015, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

Слика се донекле изменила у односу на 2018. годину, нешто се смањио удео корисника услуге пружалаца из јавног сектора, па је сличнија оној у 2015. Тренд раста удела корисника пружалаца јавног сектора до 2018. се зауставио. Приватни профитни сектор је мање заинтересован за пружање ове услуге, вероватно због захтева везано за структуралне стандарде.

Квалитет услуге

Вредност два индикатора *удео броја корисника који користе услуге код пружалаца који поседују лиценцу у укупном броју корисника (%)* и *удео броја корисника који добијају услугу од пружалаца који спроводе испитивање задовољства корисника у укупном броју корисника услуге (%)* процењени су сваки посебно.

Корисници услуге лиценцираних пружалаца

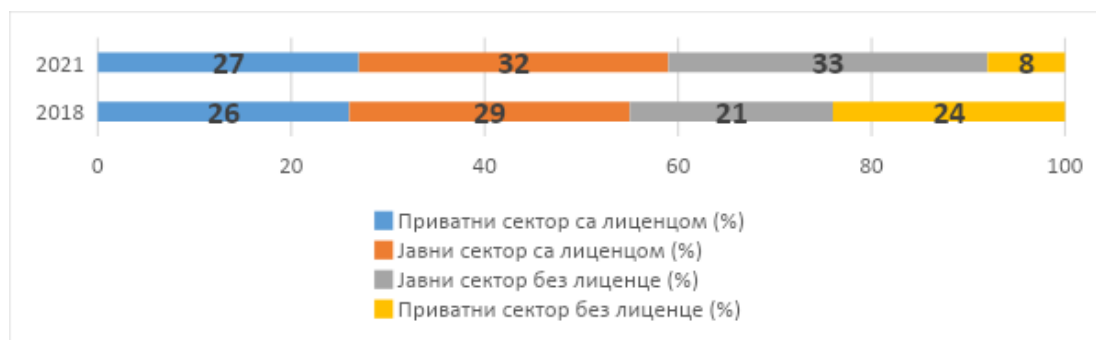
Вредност индикатора *удео броја корисника који користе услуге код пружалаца који поседују лиценцу у укупном броју корисника* у 2021. је 59%, што значи да више од половине корисника добија квалитет услуге гарантоване лиценцом. У овом броју половине корисника услугу пружају лиценцирани пружаоци који припадају јавном сектору. Овај податак треба тумачити са опрезом, јер овде спадају пружаоци из Београда (установа Центар за смештај и дневни боравак деце и омладине ометене у развоју) и Новог Сада (ШОСО Милан Петровић) који чине нешто више од 90% у броју корисника јавних установа које су обезбедиле лиценцу.

Мали удео корисника од 8% добија услугу од нелиценцираних пружалаца из приватног непрофитног сектора. У јавном сектору је тај удео знатан, тако да је број корисника услуге ових пружалаца са и без лиценце изједначен. Код пружалаца услуге без лиценце који долазе из јавног сектора доминирају школе за специјално образовање и у већини су у поступку за добијање лиценце.

Подаци о лиценцираним пружаоцима услуге без обзира на сектор је углавном у складу са налазима *Извештаја о услугама социјалне заштите на локалном нивоу које пружају*

лиценцирани пружаоци услуга у периоду 2016 – 2020. године Републичког завода за социјалну заштиту (РЗСЗ) из 2022. године.⁸⁸

Графикон 1.7.3. Удео корисника који користе услугу лиценцираних пружалаца услуге, према сектору, 2018 и 2021. (%)



Извор: База података услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС за 2012, 2015, 2018 и 2021.

На графикону се рефлектује ситуација у 2021. и 2018. години и уочава се напредак у овој области у оба сектора у 2021. години.

Испитивање задовољства корисника услугом

Испитивање задовољства корисника услуге, као могући индикатор квалитета, спроводи се у највећој мери и код пружалаца ове услуге без обзира на сектор. У 2021. удео корисника који добијају услугу од пружалаца који спроводе ово испитивање је 95%. У 2018. тај удео је износио 87%.

⁸⁸ РЗСЗ (2022), *Извештај о услугама социјалне заштите на локалном нивоу које пружају лиценцирани пружаоци услуга у периоду 2016 – 2020. године* Републичког завода за социјалну заштиту (РЗСЗ) <http://www.zavodsz.gov.rs/media/2270/izvestaj-lplu-2016-2020.pdf>

НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

Индикатори величине програма и обима интервенције показују да услуге социјалне заштите у мандату локалних самоуправа у Србији нису развијене у довољној мери и да су неравномерно доступне. Број корисника услуга је мали, а мала су и средства која се издвајају за ове намене, док поједине услуге одликују нестабилност и неодрживост.

Према подацима мапирања, локалне услуге социјалне заштите обезбеђују се у 142 од 145 општина и градова. Општине Беочин, Алибунар и Трговиште не обезбеђују услуге док овој групи суштински припада још десетак општина, имајући у виду веома мали број корисника и/или ниске расходе. Приближно петина ЈЛС обезбеђује само једну услугу, углавном помоћ у кући за старије и одрасле. Разноврсније и комплексније услуге које су усмерене на већи број корисничких група присутне су једино у појединим већим градовима, док преовлађују општине с две до три успостављене услуге.

Услугама социјалне заштите у мандату ЈЛС обухваћено је приближно 23,2 хиљаде корисника просечно месечно. Притом треба имати у виду да овај број не представља адекватан индикатор за свеукупну процену доступности, пошто се интензитет и модел пружања појединих услуга веома разликују у зависности од врсте услуга. Такође, све услуге нису доступне током целе године у свим локалним самоуправама.

Међу услугама најраспрострањеније су дневне услуге у заједници и то помоћ у кући за старије и одрасле, лични пратилац детета и дневни боравак за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом. Помоћ у кући за старије и одрасле пружа се у 128 ЈЛС, лични пратилац детета у 96 ЈЛС, а дневни боравак за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом у 60 општина и градова. Ове три услуге обухватају скоро 20 хиљада корисника просечно месечно, од којих највећи број користи услугу помоћ у кући за старије и одрасле – преко 14,8 хиљада.

Све остале услуге присутне су у малом броју општина и градова и неразвијене су. Поједине услуге се обезбеђују у веома малом броју ЈЛС. У ову групу услуга спадају предах, свратиште, дневни боравак за децу у сукобу са законом, дневни боравак за старије, становање уз подршку за особе са инвалидитетом, прихватилиште за децу и породични сурадник.

Посебно треба нагласити да су услуге подршке за самосталан живот усмерене на особе с инвалидитетом изразито неразвијене. Услуга персоналне асистенције, једина експлицитно поменута у Конвенцији УН о правима особа с инвалидитетом успостављена је само у 18 ЈЛС за 284 корисника. Услуга становање уз подршку за ОСИ, која је од одлучујуће важности за процес деинституционализације и која се чак за мање развијене ЈЛС у потпуности финансира из републичког буџета, присутна је у свега пет општина и градова, за 92 корисника.

Укупни расходи за услуге социјалне заштите у мандату ЈЛС у 2021. години износили су приближно 4,78 милијарди динара, свега 0,08% БДП-а. На три најраспрострањеније услуге – помоћ у кући за старије и одрасле, лични пратилац и дневни боравак за децу младе са сметњама у развоју и са инвалидитетом троше се три четвртине укупних расхода (приближно 3,6 милијарди).

Највиши расходи за локалне услуге СЗ забележени су у Београду, 1,7 милијарди, више од трећине укупних расхода за ове намене у Србији. Нешто виши расходи присутни су још једино у Новом Саду (приближно 636 милиона динара). Шест општина је издвајало занемарива средства за ове намене или уопште није обезбеђивало локалне услуге СЗ, укључујући и Беочин и Врбас који спадају у најразвијеније ЈЛС у Србији. На медијани

су расходи износили приближно 10 милиона динара годишње, што значи да је у половини градова и општина у Србији за локалне услуге социјалне заштите издвајано мање од овог износа.

Расходи за локалне услуге социјалне заштите по становнику износе свега приближно 719 динара годишње, а у 70% општина и градова и мање од тог износа. У групи ЈЛС које су издвајале мање од просека и мање од медијане налазе се и градови који припадају најразвијенијим локалним самоуправама – Вршац, Ужице, Ниш и Крагујевац.

Највећи расходи по становнику забележени су у Новом Саду и у појединим малим општинама, с десетак хиљада становника. Разлике између локалних самоуправа у расходима за локалне услуге социјалне заштите по становнику не могу да се објасне разликама у броју становника, а корелација не постоји ни и у односу на степен самофинансирања који може да се сматра као апроксимација развијености ЈЛС.

Посматрано по изворима финансирања, локални буџети УНТ обезбеђују 85% средстава за локалне услуге СЗ, а релативно значајан део финансиран је и кроз наменске трансфере (нешто мање од 10%). Остала средства потичу углавном од међународних донатора (3,2%) и партиципације корисника (1,6%).

Поред Београда и Новог Сада, који су издвајали између 1,16% и 2,05% својих буџета за ове намене, приоритет локалним услугама социјалне заштите дале су и поједине мале општине, с издвајањима од приближно 2,5% локалног буџета УНТ (Бојник, Бела Паланка, Власотинце, Бабушница и Црна Трава), које све спадају у групу најнеразвијенијих општина са подручја југа Србије. Поред општина у којима нису евидентирани локалне услуге СЗ, још 9 ЈЛС није определило средства из локалног буџета УНТ за ове намене.

Градови и општине које су добиле и искористиле наменске трансфере (123 ЈЛС), из овог извора су у просеку финансирале преко четвртине укупних расхода за локалне услуге СЗ (26,1%). У овој групи чак свака четврта ЈЛС се претежно ослонила на наменске трансфере за финансирање локалних услуга СЗ, чији је удео у укупним изворима финансирања износио више од 50%. Петнаест општина је преко $\frac{3}{4}$ средстава обезбеђивало из наменских трансфера, од којих се чак 8 искључиво ослонило на овај извор финансирања. Подаци мапирања показују да поједине ЈЛС из II и III групе по нивоу развијености нису обезбедиле одговарајуће учешће из буџета, упркос експлицитно специфицираној законској обавези.

За три најраспрострањеније услуге израчунати су индикатори доступности, ефикасности и квалитета.

Индикатори доступности показују да постоји потреба за даљим унапређењем и развојем услуга социјалне заштите у мандату ЈЛС.

Обухват старијих услугом помоћ у кући (0,92% на нивоу укупне популације 65+ у Србији) низак је, поготово у поређењу с развијеним европским земљама.⁸⁹ Хипотетичка стопа обухвата је још нижа (0,75%) с обзиром на то да је еквивалентан број корисника по моделу пружања услуге два сата дневно сваког радног дана мањи од стварног броја. Поређење индикатора доступности услуге помоћ у кући за старије по појединим ЈЛС показује да постоје велике разлике, посебно када се узму у обзир и различит интензитет и модел пружања услуге. Тако, на пример, готово 40% ЈЛС нису пружале услугу свих 12

⁸⁹ Према подацима за 2021. годину, у 13 земаља ЕУ просечан удео корисника дуготрајне неге (65+) којима се обезбеђују услуге у сопственом дому износи 8,1%. Највише вредности забележене су у Шпанији, Данској, Немачкој Шведској и Немачкој, где се овај удео креће између 10,3% и 16,6 % (ОЕЦД, 2021).

месеци. Додатно, приближно тек свака четврта локална самоуправа пружа услугу у просеку сваког дана по два сата по кориснику. Доступност је посебно недовољна у руралним подручјима.

Услугу лични пратилац детета је 2021. године користило приближно 2,5 хиљаде деце са сметњама у развоју и инвалидитетом основношколског и средњошколског узраста. Према подацима *Националног извештаја о инклузивном образовању 2019-2021* број ученика са сметњама у развоју који похађају основно и средње образовање износи приближно 23 хиљаде (Министарство просвете, науке и технолошког развоја, 2022). Општа стопа обухвата услугом отуда се може проценити на приближно 11%. Не постоје процене о незадовољеним потребама за овом услугом, али је јасно да је она у потпуности недоступна у 49 ЈЛС, у којима није ни успостављена.

Број деце и младих до 26 година са сметњама у развоју и инвалидитетом корисника услуге дневног боравка износио је приближно 1.200 у 2021. години. Према пописним подацима из 2011. године, број деце и младих с инвалидитетом (0–25) износио је више од 17 хиљада, а број деце корисника додатка за негу и помоћ другог лица 2020. године износио је преко 8,5 хиљада. Иако стављање у однос ових податка није методолошки коректно, јер су у питању три различите дефиниције инвалидитета, јасно је да је доступност услуге дневног боравка мала.

И јединични трошкови као индикатори ефикасности израчунати су за три најраспрострањеније услуге. Посебно треба указати на то да јединични трошкови морају да се посматрају у контексту других индикатора, да не указују нужно на проблем недовољне ефикасности, али да су индикативни и да је веома важно да су локалне самоуправе упознате с овим подацима како би могле даље да унапређују пружање услуга.

Анализа јединичних трошкова показује да је у Србији у просеку сат услуге помоћ у кући коштао 405 динара по кориснику, услуге лични пратилац детета приближно 404 динара, а услуге дневни боравак за децу и младе 253 динара.

Простора за преиспитивање има, како у локалним самоуправама у којима су ови трошкови значајно испод просека, тако и у онима у којима су превисоки. Тако је, на пример, у 5 општина и градова услуга лични пратилац упола јефтинија од просека, што пре свега покреће питање адекватности месечних накнада које поједине ЈЛС исплаћују за рад пратилаца. У десетак општина може се сматрати да је јединични трошак услуге помоћ у кући толико низак да захтева преиспитивање њеног садржаја и квалитета. На другом крају је тридесетак локалних самоуправа у којима су јединични трошкови услуге помоћ у кући на нивоу цене која се за ове услуге наплаћује у профитном приватном сектору у Београду. Слично, у неколицини општина јединични трошкови по сату дневног боравка двоструко су изнад просека и значајно изнад трошкова у Београду и Новом Саду, градовима с највећим бројем корисника и дугом традицијом у пружању ове услуге.

Индикатори квалитета који се прате на основу мапирања разликују се у зависности од индикатора и врсте услуга.

Квалитет услуге помоћ у кући може позитивно да се оцени на основу оба дефинисана индикатора. У односу на друге две услуге за које су индикатори анализирани, помоћ у кући бележи највећи скор, с обзиром на то да 96% корисника добија услугу од пружалаца који су лиценцирани или су у процесу лиценцирања, а 98% од оних који спроводе анкету о задовољству корисника.

Висок је удео и корисника услуге лични пратилац детета који добијају услугу од пружалаца са лиценцом. Проблем и даље постоји за услугу дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју и са инвалидитетом, с обзиром да трећина корисника добија услугу од пружалаца који су још увек у поступку лиценцирања, а чак 8% од оних који су без лиценце, махом из непрофитног сектора.

На основу другог индикатора квалитета, разлике су мале. Удео корисника који добијају услугу од пружалаца који спроводе анкете о задовољству корисника креће се између 88% (лични пратилац детета) и 98% (помоћ у кући за старије). Потребна је детаљнија анализа овог индикатора да би се утврдило у којој мери пружаоци који спроводе истраживање о задовољству корисника користе ове налазе за унапређење квалитета својих услуга.

Свеукупно посматрано, остварени су помаци у односу на стање које је забележено у ранијим циклусима мапирања - 2012, 2015. и 2018. године. Број општина и градова који обезбеђују услуге се повећао, а издвојена су и већа средства за услуге. Знатније разлике у односу на претходни период могу се пре свега уочити на нивоу детаљније анализе.

Највећи напредак је остварен у развоју услуге лични пратилац детета. Ова услуга није постојала 2012, затим се наметнула као нужност у условима инклузивног образовања, те је 2015. почела да се пружа у 30 ЈЛС, а 2018. године постала је једна од најраспрострањенијих услуга која се обезбеђивала у 76 ЈЛС. Ширење услуге се наставило, па је 2021. године она присутна у 96 општина и градова, а број корисника се у односу на 2018. годину повећао за више од 50%:

Помаци су присутни и у случају најраспрострањеније локалне услуге социјалне заштите, помоћ у кући за старије и одрасле. ПУК се 2021. године обезбеђује у већем броју ЈЛС него у ранијим циклусима мапирања (128, дакле у четири, пет општина више него ранијих година). Укупан број корисника ПУК се међутим смањило, приближно на ниво који је забележен 2015. године, али је услуга стабилнија, са знатно већим уделом ЈЛС које обезбеђују услугу свих 12 месеци и најмање десет сати недељно.

Услуга саветовалиште, се нагло проширила 2018. године превасходно захваљујући наменским трансферима, а 2021. године се задржала на приближно истом нивоу.

Број општина и градова које обезбеђују услугу дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју и са инвалидитетом се постепено смањује, од 71 2012. године на свега 60 2021. године. У истом периоду континуирани тренд смањења бележи и број корисника, са 2,5 хиљаде на приближно 1,8 хиљада.

Распрострањеност појединих услуга које су развијане уз подршку донатора 2012. и 2015. године смањила се 2018. године, а 2021. се углавном задржала приближно на том нивоу. То се односи на услуге помоћ у кући за децу с инвалидитетом, предак, па и становање уз подршку за особе с инвалидитетом. Број ЈЛС које обезбеђују услугу породични сарадник, која је први пут регистрована 2015. године у 7 општина и градова, смањило се на 5 у наредном циклусу мапирања 2018., и на свега 3 града 2021. године (Краљево, Нови Сад и Ваљево). Још је веће смањење броја корисника, од 1.152 у 2015., на свега 176 у последњем циклусу мапирања, 2021. године.

Расходи за локане услуге СЗ су повећани, као и број градова и општина које су користиле наменске трансфере, али и оних који су у односу на 2018-ту годину улагале средства из локалних буџета УНТ. Пораст расхода је пратио кретање БДП-а, па је чак остварен и мали пораст њиховог учешћа од 0,06% 2012 и 2015. године на 0,08% БДП-а 2021.

Реални расходи су 2021. године порасли за приближно 22% у односу на 2018-ту годину, док је стопа раста реалних издвајања из локалних буџета УНТ била и већа (35,5%). Велики број ЈЛС је значајно повећао улагања из овог извора, укључујући пре свега општине у којима су 2021. забележени, а 2018. године уопште нису евидентирани расходи локалних буџета УНТ (21 ЈЛС). Додатно, расходи локалних буџета УНТ су више него удвостручени у готово трећини ЈЛС.

Знатан број ЈЛС, међутим, није повећао улагања из локалних буџета УНТ. У 40 локалних самоуправа издвајања из локалног буџета УНТ за локалне услуге СЗ су се 2021. у односу на 2018. годину смањила или су остала на нули.

Иако је већи број ЈЛС искористило наменске трансфере, њихов укупан износ се међутим у реалном изразу смањило, за 29,4% у односу на 2018-ту.⁹⁰ У реалном изразу позитиван раст је забележен само у 5 ЈЛС, са нешто већим стопама у Зрењанину и у општини Кула. Позитиван помак је наравно остварен и у већем броју ЈЛС које према налазима мапирања 2018. године нису искористиле наменске трансфере, иако су обезбеђивале услуге (18 ЈЛС). Поједине општине и градови су међутим замениле средства која су раније улагала из локалних буџета наменским трансферима за финансирање локалних услуга (*ефекат супституције*).

Међу пружаоцима услуга доминирају установе из јавног сектора. Државни сектор и даље изразитије доминира међу корисницима услуга смештаја, становања уз подршку, дневних боравака, и саветодавно-терапијских услуга. Приватни сектор, профитни или непрофитни преовлађује за кориснике услуге помоћ у кући за старије и одрасле, персонална асистенција, помоћ у кући за децу и свратиште.

Доминација јавног сектора смањује се међу најраспрострањенијим услугама, помоћ у кући и лични пратилац детета и дневног боравка за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом. Удео профитних пружалаца услуге који су се први пут појавили 2018. у мапирању, повећао се за услугу лични пратилац детета.

Налази мапирања омогућавају и формулисање једног броја препорука. Поједине препоруке не разликују се од оних које су конципиране у претходном циклусу.

Прво, потребно је да се успостави редован систем извештавања ради прикупљања података о услугама социјалне заштите у надлежности ЈЛС. На националном нивоу потребно је да се дефинише минималан сет података који би се редовно и континуирано пратили за услуге које представљају стандардан део система. Обимнија истраживања, попут мапирања, могла би да се понавља на три године до пет година како би се прикупили детаљнији подаци и како би се обухватиле услуге које су тек у фази пилотирања, услуге које се финансирају из донаторских извора и сл. Праћење и евалуација омогућили би да се сагледају распрострањеност, доступност и ефикасност локалних услуга социјалне заштите. Редовно извештавање и мапирање би обезбедили да се проблеми и неефикасности уоче и кроз самоевалуацију локалних самоуправа и међусобно поређење. Континуирано унапређење и изградња професионалних и административних капацитета за праћење и евалуацију услуга социјалне заштите у мандату ЈЛС посебно би добили на значају за адекватније коришћење наменских трансфера, али и за даљи развој услуга.

Друго, налази мапирања покрећу више питања која се тичу наменских трансфера и указују на то да је потребно преиспитати поједина решења у овом домену.

⁹⁰ Према извештају Државне ревизорске институције (2022:8) „укупан износ одређених наменских трансфера у социјалној заштити се смањивао из године у годину и то: у 2019. години је износио 752 милиона динара, у 2020. години 605 милиона динара, а у 2021. године 556 милиона динара“.

Подаци мапирања показују да је 2021. године свеукупан износ искоришћених наменских трансфера у социјалној заштити смањен и у номиналном, а поготово у реалном износу у односу на 2018. годину. У номиналном износу искоришћени трансфери су смањени са 622,4 на 472,2 милиона динара, а у реалном за 29,4%.

То је свакако резултат мање опредељених средстава за ове намене у буџету Републике Србије. Према Закону о буџету Републике Србије за 2021. годину који је донет у децембру 2020. износ наменских трансфера више није одређен на нивоу од 1,5% средстава опредељених за програм социјалне заштите у разделу МРЗБСП-а, што је било у супротности са тада важећом Уредбом.⁹¹ С обзиром да је наведени програм социјалне заштите планиран у износу од 55,4 милијарди, средства за наменске трансфере је требало да износе преко 825,5 милиона, а не свега 556 милиона.

У априлу 2021. године Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити је измењена у делу који је прецизирао износ средстава за наменске трансфере.⁹² Према новом решењу обавеза о издвајању 1,5% средстава опредељених за програм социјалне заштите у разделу МРЗБСП-а више не постоји, што озакоњава смањење укупних средстава која се додељују локалним самоуправама у форми наменског трансфера у СЗ.

У буџету Републике Србије су тако 2022. и 2023. године планирана средства у износу од свега 500 милиона динара, што и у апсолутном износу представља смањење у односу на 2021. и све се више удаљава од концепта по којем ова средства треба да прате буџет за социјалну заштиту у оквиру МРЗБСП-а.⁹³ Да је остало претходно решење, и уз претпоставку поштовања закона, за наменске трансфере у социјалној заштити је требало да буде издвојено приближно 844 милиона 2022. и 938,6 милиона 2023. године. Издвајање већих средстава за наменске трансфере је свакако важан предуслов за даљи развој локалних услуга СЗ, па је потребно да се изменом Уредбе то и обезбеди, враћањем претходног решења или уз помоћ неке друге формулације.

Поред укупног износа, потребно је да се преиспитају критеријуми за додељивање наменских трансфера, начин њиховог праћења и контроле. У наставку је указано само на један број недостатака који директно произилазе из налаза мапирања.

И овај циклус мапирања потврђује неадекватност критеријума „број корисника права и услуга социјалне заштите из надлежности ЈЛС“ који изоловано посматрано, ван контекста модела пружања услуге, нема никакву спознајну вредност, не одражава социјалну ситуацију у ЈЛС, нити потребу за услугама. Могуће је, као што налази и потврђују, да се поједине локалне самоуправе определе за велики број корисника којима се пружа услуга ниског интензитета и обрнуто. Такође је неадекватно да се просто сабирају корисници веома разнородних права (једнократних помоћи на пример) и услуга као што су, на пример, дневне услуге у заједници и саветовалишта.

Додатно, критеријуми за додељивање трансфера нису успостављени на начин који би онемогућио ЈЛС да искористе средства с националног нивоа за финансирања већ успостављених услуга и да преусмере своје фондове за друге намене (ефекат супституције).

⁹¹ Закон о буџету Републике Србије за 2021. годину. Службени гласник РС 149/20, 40/21 и 100/21. Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити. Службени гласник РС Србије 18/2016 (члан 3).

⁹² Уредба о изменама Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити. Службени гласник РС 18/2016, 38/2021 (члан 1). У основи односе се на програм 0902, у оквиру раздела МРЗБСП-а.

⁹³ Закон о буџету Републике Србије за 2022. годину. Службени гласник РС 110/21, 125/22 Закон о буџету Републике Србије за 2023. годину. Службени гласник РС 138/22.

Налази мапирања упозоравају да је неопходно праћење и евалуација реализације уредбе, уз дубински увид и размену искустава ЈЛС којима су средства додељена, како би се механизам наменских трансфера унапредио. Јасно је да поједине ЈЛС које припадају II и III групи по степену развијености на пример нису обезбедиле одговарајуће учешће из буџета у финансирању локалних услуга СЗ иако је то предуслов за добијање трансфера.⁹⁴

И препоруке Државне ревизорске институције у извештају о наменским трансферима у социјалној заштити јасно упућују на неопходност да се поједина решења у Уредби ревидирају. У препорукама се, додатно истиче и потреба да надлежно министарство обезбеди неопходне податке како би критеријуми могли да се у потпуности примене, да изврши анализу утицаја наменских трансфера на развој услуга, да предложи мере за унапређење, као и да спроводи контролу њиховог трошења (Државна ревизорска институција, 2022:7). Посебно је важна препорука да надлежно министарство мора благовремено да спроводи активности у расподели наменских трансфера како би ЈЛС могле да планирају и континуирано обезбеђују услуге.⁹⁵

И Европска комисија указује да постоји проблем транспарентности система наменских трансфера (Европска комисија, 2020:97).

Треће, и овај циклус мапирање подстиче промишљања о *оптималном нивоу распрострањености и доступности појединих услуга социјалне заштите у мандату ЈЛС*. Да ли је, на пример, пожељно да свака општина и град имају одређене капацитете за дневни боравак деце са сметњама и инвалидитетом и колике у односу ову рањиву групу? Који је обухват услугама дуготрајне неге пожељан, а који би требало да се дефинише као оптималан? Који део потреба остаје незадовољен, а који део успостављене услуге задовољавају? Промисљање о оптималном нивоу развијености појединих услуга могло би да послужи као оријентир за локалне самоуправе приликом доношења стратешких планова и одлука о успостављању и ширењу услуга социјалне заштите. Ово посебно може да буде значајно и за успостављање међуопштинских услуга.

Четврто, за поједине услуге намеће се и *потреба преиспитивања минималних стандарда*. Ово се посебно односи на услугу дневног боравка за децу и младе са сметњама у развоју и инвалидитетом, имајући у виду потребу прилагођавања садржаја рада боравка у условима развоја инклузивног образовања. Ради унапређења стандарда, важно је да се размотре примери општина које су трансформисале услуге социјалне заштите и додатно их прилагодили потребама деце која су укључена у образовање. Пажњу заслужује иновативна социјално-образовна услуга, чији је циљ обезбеђење потпуније подршке инклузивном образовању и деци са инвалидитетом и деци из најсиромашнијих породица, као и полудневни боравак, са садржајем који је усклађен са школским обавезама. Потребно је израдити и минималне стандарде за услуге које дужи низ година постоје у систему, а које нису стандардизоване, као што су саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, а посебно услуга породични сарадник. Додатно, иако је систем унапређен у односу на стање затечено 2018. године, један мањи број пружалаца услуга и даље се суочава с проблемима у процесу лиценцирања, посебно из невладиног сектора. И Државна ревизорска институција (2022: 33-36) у свом извештају о наменским трансферима указује на потребу израде и

⁹⁴ Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити: 18/2016-34, 38/2021-6 (члан 5).

⁹⁵ Према налазима Државне ревизорске институције (2022:26) последњих неколико година решења о коначним износима расподеле се доносе тек у марту или априлу текуће године.

измене стандарда и ближих услова за коришћење услуга, као и ефикаснијег система лиценцирања.

Пето, потребно је да се додатно **дефинишу поједини индикатори уз шири професионални консензус**. Ово се посебно односи на индикаторе квалитета, уз прикупљање података о критеријумима за пријем корисника, степен индивидуализације услуга и спровођење самоевалуације. Мониторинг и евалуација услуга представљају важан предуслов унапређења квалитета. Потребно је да се формулишу и додатни индикатори квалитета који би пратили однос запослених и броја корисника, промене у индивидуалном напретку, посебно деце с тешкоћама у развоју у области развоја животних вештина, самосталности и постигнућа у инклузивном образовању.

Шесто, **услугама интензивне подршке породицама у којима постоји опасност од издвајања детета, подршке за самосталан живот особа с инвалидитетом, а посебно персоналној асистенцији потребно је да се додели приоритет у наредном периоду**. Услуге као што је становање уз подршку особа с инвалидитетом, које су у мешовитој надлежности у погледу финансирања, и које представљају најважнији предуслов за наставак процеса деинституционализације, очито не могу да се развију без фокусиране стручне подршке с националног нивоа који ће оснажити локалне капацитете. Повећање интензивне подршке природној породици, на пример кроз услугу породичног сарадника, свакако је посебно значајно у контексту превентивних активности и као део напора да се спречи измештање и институционализација деце.

Најзад, неопходно је да се донесе **нова Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе**, која није промењена од 2014. године, упркос законској обавези да се ревидира сваке године. Разврставање ЈЛС у групе према нивоу развијености отуда се базира на застарелим подацима. Недавна истраживања показују да би коришћење ажурираних података довело до промене статуса преко половине општина, при чему би се статус 50 општина погоршао, а 35 побољшао (Јакопин и Чокорило 2022). Ослањање на застареле податке за процену нивоа развоја општина и градова у Србији неизбежно доводи до мање ефикасне подршка ЈЛС у сфери услуга.

2. МАПИРАЊЕ МАТЕРИЈАЛНЕ ПОДРШКЕ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

2.1. ДАВАЊА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Јединице локалне самоуправе (ЈЛС) додељују различите врсте новчаних давања и помоћ у природи на основу Закона о социјалној заштити и Закона о финансијској подршци породици с децом.⁹⁶

Према Закону о социјалној заштити основни вид материјалне подршке у надлежности ЈЛС је једнократна помоћ која се додељује у случају изненадног или тренутног стања социјалне потребе или евентуално при упућивању на услугу смештаја. Једнократна помоћ може да буде у новцу или у природи. Прецизирано је и да „износ једнократне новчане помоћи не може бити већи од просечне зараде по запосленом у јединици локалне самоуправе у месецу који претходи месецу у коме се врши исплата“ (члан 110). Законом је предвиђено да јединице локалне самоуправе могу да додељују и друге врсте помоћи, од којих су експлицитно, као пример, наведене народне кухиње и субвенције (члан 111).

Према Закону о финансијској подршци породици с децом општине и градови обезбеђују средства за регресирање трошкова боравка деце из материјално угрожених породица у предшколским установама, али могу да утврде и друга права, већи обим права и повољније услове за њихово остваривање ако за то имају довољно средстава (члан 11).

Општине и градови одлучују се за различите врсте материјалне подршке, а права су прецизирана одговарајућим одлукама о социјалној заштити и одлукама о финансијској подршци породици с децом.

Налази мапирања показују да ЈЛС, у складу са Законом о социјалној заштити, обезбеђују једнократне новчане помоћи у стању изненадне или тренутне социјалне потребе према члану 110. (ЈНП), али да додељују и велики број других давања, у виду додатне, друге врсте помоћи (ДП) према члану 111. овог закона.

Одлукама о социјалној заштити прецизира се да се ЈНП додељује у случају отклањања последица елементарних непогода, постпеналне заштите, прихвата по престанку смештаја, задовољавања основних животних потреба, накнаде здравствених трошкова (пре свега за куповину лекова) и у другим ситуацијама према процени стручних радника центара за социјални рад (ЦСР). Поједине ЈЛС социјална давања у случају елементарне непогоде, пожара и слично називају и интервентне једнократне помоћи.

Као што Закон предвиђа, поступак за додељивање новчане помоћи води ЦСР, а за помоћ у природи организација/служба коју одреди ЈЛС. Износ се лимитира, а одлукама се обично прецизира и да право може да се оствари само једном или два пута годишње.

За разлику од једнообразности у поступању и дефинисању ЈНП (у погледу процедуре и износа), додатне помоћи имају различита својства, што се одражава и на разноврсност свеукупне материјалне подршке у надлежности ЈЛС.

Прво, материјална подршка може да буду у новцу и у природи. Давања у природи могу да се односе на бесплатан оброк у народној кухињи или ужину у школи, огрев, намирнице, школски прибор, одећу и обућу и сл. Један део давања је у виду субвенција, умањења комуналних рачуна или умањења рачуна за превоз. Поједина давања подразумевају

⁹⁶ Закон о социјалној заштити. Службени гласник РС 24/11 и 117/2022 - одлука УС. Закон о финансијској подршци породици са децом. Службени гласник РС 113/17 и 50/18. 46/21 - одлука УС, 51/21 - одлука УС, 53/21 - одлука УС, 66/21, 130/21, 43/23 - одлука УС и 62/23)

заправо надокнаду трошкова када је већ извршено плаћање (лекови, сахрана и сл.) или се средства уплаћују институцији која пружа услугу (интернати, студентски домови).

Друго, помоћ може да се додељује једнократно (у случају сахране, на почетку школске године за школски прибор и уџбенике, за вантелесну оплодњу), повремено, више пута годишње (покриће трошкова летовања, зимовања и екскурзија за сиромашну децу, помоћ самохраним родитељима два-три пута годишње), али и у виду континуиране месечне подршке док год корисници испуњавају услове (умањење рачуна за комуналне услуге, народна кухиња, стипендије, превоз и слично).

Треће, материјалном подршком могу да буду обухваћене различите угрожене групе: сиромашни, жртве трговине људима или насиља у породици, млади који напуштају систем социјалне заштите, талентована деца и студенти, деца без родитељског старања, деца из породица избеглих и расељених лица, деца палих бораца, деца са сметњама у развоју, особе с инвалидитетом, тешко оболела лица, ратни војни инвалиди и слично.

Усмеравање материјалне подршке сиромашнима може да подразумева да се социјална давања додељују на основу посебно дефинисаних цензуса на локалном нивоу, али и корисницима НСП или дечјег додатка који већ остварују права по националним критеријумима. У појединим ЈЛС уместо материјалног стања домаћинства проверава се доходак појединца, па се помоћ додељује, на пример, пензионерима с ниским пензијама или незапосленим студентима.

Као резултат овако разноликих програма, општине и градови у својим одлукама различите врсте помоћи називају различитим именима: једнократна, увећана, интервентна, ванредна, повремена, стална, посебна, месечна...

Поред наведених социјалних давања, поједине ЈЛС организују добровољно радно ангажовање корисника НСП и других материјално угрожених лица које ЦСР упућују на рад у јавне установе и предузећа (домове здравља, болнице, јавна комунална предузећа...) на ограничено време (на пример 80 или 100 сати месечно). Накнада током радног ангажовања исплаћује се у виду једнократне новчане помоћи и обично је изједначена с нето минималном зарадом по сату. У појединим општинама накнада је у натури (роби). Корисницима НСП у датом периоду не умањују се социјална давања с националног нивоа, што повећава њихову мотивацију за „активацију“.

Налази мапирања и преглед једног броја одлука о правима у области финансијске подршке породици с децом показује да готово све ЈЛС обезбеђују додатна давања приликом рођења детета (укључујући поклон пакете) и бесплатан боравак или регресирање трошкова боравка у предшколској установи, а поједине и права на новчану помоћ незапосленим трудницама и/или породиљама (често у трајању од годину дана), давања родитељима близанаца (тројки и четворки), давања приликом рођења деце преко четвртог реда рођења, регресирање трошкова боравка у продуженом боравку у нижим разредима основне школе и др. Ова социјална давања такође могу да буду и у новцу и у натури (поклон пакети, регресирање трошкова боравка). По трајању су најчешће једнократна, иако могу да се додељују и током годину дана (давања породиљама на пример). Циљна група су породице с децом и најчешће деца вишег реда рођења.

2.2. МЕТОДОЛОГИЈА

Опште

Подаци о материјалној подршци иницијално су прикупљени у периоду од марта до августа 2023. године, кроз упитник у Excel формату (Анекс 1) који је пратило детаљно упутство.⁹⁷ Узета су у обзир сва социјална давања која се додељују на основу респективних одлука о социјалној и дечјој заштити а која су ЈЛС излистале у упитницима, без обзира на дилеме да ли би поједине врсте подршке требало да буду приписане, на пример, образовању или здравственој заштити.⁹⁸ Свих 145 општина и градова попунили су упитнике.

Посебно су прикупљени подаци за новчана давања, а посебно за помоћ у природи. Упитником је предвиђено да се социјална давања оба типа разврстају на четири групе:

1. Давања материјалне подршке корисницима којима се истовремено додељује НСП из републичког буџета.
2. Давања другим сиромашним појединцима и породицама уз проверу материјалног стања, на основу критеријума које дефинишу ЈЛС.
3. Категоријска давања појединим угроженим групама без провере материјалног стања (на пример субвенције за превоз свим ђацима, умањење комуналних рачуна корисницима права на помоћ и негу другог лица или ратним војним инвалидима, новчана подршка деци без родитељског старања након престанка коришћења услуге смештај, стипендије које се додељују студентима по основу успеха и слично).
4. Давања поводом рођења детета, мере усмерене на усклађивање рада и родитељства и друге мере популационе/пронаталитетне политике (укључујући, на пример, давања незапосленим породиљама, бесплатан боравак у предшколској установи уколико се одобрава трећем и сваком наредном детету по реду рођења без провере материјалног стања породице, накнада трошкова за вантелесну оплодњу и слично).

Структура давања анализирана је према подели на укупно три уместо на четири групе, тако што су сва давања за сиромашне, уз проверу материјалног стања (1. и 2.) у истој групи.

Кроз процес мапирања прикупљани су подаци о корисницима и укупним годишњим расходима за материјалну подршку у надлежности ЈЛС 2021. године.

На основу искуства претходног, али и текућег циклуса мапирања, уочено је више проблема везаних за прикупљање података о корисницима. Најпре, није могуће да се прикупе подаци и о броју домаћинстава и о броју појединаца који живе у датим домаћинствима, јер већина ЈЛС не води овакву врсту евиденције. Друго, није могуће да се утврди да ли појединци корисници неке подршке припадају истом домаћинству (на пример колико има деце која добијају субвенцију за превоз, а која су из исте породице). Најзад, не могу да се идентификују преклапања корисника (колико има корисника који остварују право по више основа, на пример, и једнократну помоћ и субвенције за рачуне и подршку поводом рођења детета). Подаци који омогућавају дате увиде ће

⁹⁷ Детаљније видети у методолошким напоменама у делу публикације који се односи на мапирање услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС.

⁹⁸ Као што су, на пример, дилеме у вези с помоћи у случају вантелесне оплодње која пре припада давањима која би требало приписати здравственој заштити или у случају универзалног субвенционисаног превоза за ђаке, који суштински припада функцији образовања.

евентуално моћи да се прикупе тек када се за те потребе буде користио јединствени регистар *Социјална карта*.⁹⁹

Судећи на основу детаљно попуњених упитника о појединачним давањима, корисници материјалне подршке најчешће су сиромашни, породице с децом, као и деца и млади из рањивих група.

У складу са ESSPROS упутством новчана давања су дефинисана као помоћ која је исплаћена у готовини, без специфициране намене, као и у случају када се не тражи доказ о томе како је новац потрошен (Eurostat, 2022: 42). Тако су у новчана давања, укључене једнократне новчане помоћи за опште намене али и за уџбенике, одећу, обућу, огрев, као и стипендије, новчане награде за ученике, ваучери и слично.

Када добија новац, корисник га троши према сопственом избору за различите намене. У случају давања у природи, овај избор не постоји, иако заправо захваљујући чињеници да не мора да троши доходак на дату робу или услугу, кориснику остаје на располагању више средстава за друге потребе.

У складу с одредницом о непостојању избора, а на основу међународно прихваћене методологије за националне рачуне и ESSPROS (EC/IMF/OECD/UN/WBG, 2009; Eurostat, 2022), у давања у природи поред робе (као што су огрев, намирнице, школски прибор, одећа и обућа), укључене су и субвенције за плаћање рачуна (за комуналне услуге, превоз), надокнада трошкова за конкретне намене за које се тражи доказ о расходу и за коју је утврђена специфична потреба (за сахрану, вантелесну оплодњу), као и средства уплаћена институцији која пружа бесплатне услуге или обезбеђује робу (студентски домови, апотеке, превозник, гробља, предшколске установе, Црвени крст за народне кухиње и пакете хране и слично).

Помоћ у природи подељена је на 7 категорија имајући у виду конкретан вид и намену подршке: 1) народне кухиње 2) ужине и субвенционисани оброци у школама 3) помоћ у роби 4) субвенције комуналних рачуна 5) субвенције за превоз 6) субвенције за предшколске установе и 7) остало. У категорију остало укључени су расходи за сахрану, вантелесну оплодњу, лекове, смештај ученика и студената у домовима и друго. У односу на претходни циклус мапирања извршене су методолошке промене. Из категорије остало издвојене су у посебну категорију субвенције за предшколске установе, с обзиром на њихову величину.

У свим случајевима корелација је рачуната у односу на број становника, који апроксимира величину општина и градова, и у односу на степен самофинансирања који апроксимира степен развијености ЈЛС. Број становника је пописни податак и односи се на 2022. годину, с обзиром да посебно на нивоу мањих општина, боље одражава стање него процене становништва за 2021. годину (Републички завод за статистику, 2023). Степен самофинансирања ЈЛС показује однос између изворних и уступљених прихода и укупних прихода и примања. Извор података су консолидовани завршни рачуни ЈЛС, а подаци за 2021. годину преузети су са сајта Републичког секретаријата за јавне политике (2023).¹⁰⁰

За све структуре и индикаторе рачунат је пондерисани просек који по дефиницији даје већи пондер великим општинама и градовима. У специфичним случајевима када је рачунат непондерисан просек, то је наглашено.

⁹⁹ Закон о социјалној карти, Службени гласник РС 14/21.

¹⁰⁰ За општину Књажевац податак се односи на 2020. годину.

Индикатори материјалне подршке на локалном нивоу

На основу прикупљених података израчунати су индикатори материјалне подршке у надлежности ЈЛС.¹⁰¹

Индикатори величине програма и обима интервенције

Најважнији показатељ **величине програма** је *број корисника*.

Праћење фактичког броја корисника различитих врста социјалних давања на локалном нивоу не обезбеђује међутим адекватне информације, пошто није у питању основно право које се додељује у свим ЈЛС по једнаким критеријумима и с једнаким циљем. У зависности од локалне политике и тренутних околности, поједине ЈЛС могу да додељују велике износе материјалне подршке малом броју корисника, а поједине веома мале суме великом броју домаћинстава. Да би се елиминисале ове разлике, потребно је да се израчуна колико би свака ЈЛС имала корисника у хипотетичкој ситуацији када би сваки корисник на годишњем нивоу добио једнаку суму помоћи у висини једне нето просечне зараде. Број хипотетичких, еквивалентних корисника у висини просечне зараде (ЕКПЗ) је индикатор величине програма у појединим општинама и градовима:

$$\text{ЕКПЗ} = \frac{\text{укупни годишњи расходи за материјалне подршке у датој ЈЛС}}{\text{ПЗ}}$$

ЕКПЗ – *број еквивалентних корисника у висини једне нето просечне зараде*

ПЗ – *просечна месечна зарада по запосленом без пореза и доприноса у РС*

Просечна зарада изабрана је имајући у виду да *Закон о социјалној заштити* наводи управо овај параметар када ограничава износ једнократне помоћи која се исплаћује из локалног буџета (члан 110), а не на пример минималну зараду. Хипотетички број корисника се рачуна с обзиром на зараду у Републици, а не у односу на просечне зараде у појединим ЈЛС, како би се омогућила упоредивост између општина и градова.

Просечна зарада без пореза и доприноса (алтернативно просечна нето зарада) на месечном нивоу 2021. године износила је 65.864 РСД (Републички завод за статистику, 2022).

Показатељи који омогућавају да се сагледа **обим интервенције** су:

- *Удео укупних годишњих расхода за материјалну подршку у буџетским расходима дате ЈЛС (у %) и*
- *Расходи за материјалну подршку по становнику (у РСД)*

Број становника по општинама и градовима је пописни податак из 2022. године (Републички завод за статистику, 2023). Укупни буџетски расходи за 2021. годину на основу завршних рачуна преузети су од Републичког секретаријата за јавне политике (2023).

Издвојен је и индикатор обима интервенције усмерене на смањење сиромаштва, који се рачуна стављањем у однос *расхода за локалну материјалну подршку сиромашнима с издацима за НСП и дејчи додатак с националног нивоа за дату ЈЛС*. На тај начин сагледава се колико општине и градови „додају“ средстава за смањење сиромаштва

¹⁰¹ Детаљније видети у Матковић и Шундерић, 2018.

својих материјално угрожених грађана на сваки динар који даје Република из националног буџета.

Расходи за НСП и дечије додатке по општинама и градовима су процењени. Расходи по појединим ЈЛС су апроксимирани на основу броја корисника (лица) у датим општинама и градовима 2021. године који је преузет из ДевИнфо базе (Републички завод за статистику, 2023а) и просечних износа НСП-а и дечијег додатка у 2021. години који су исплаћени на националном нивоу. Просечни износи исплаћени на националном нивоу су израчунати као количник између расхода и броја корисника (лица) одговарајућих давања. Укупни расходи су податак МРЗБСП-а и достигли су 2021. године 13.262.342.264 динара за НСП и 10.274.795.762 за дечији додаток.¹⁰² Просечно исплаћени НСП по појединцу са националног нивоа је износио просечно месечно 5.410 динара, а дечији додаток (укључујући и увећани) 3.818 динара по детету.

Показатељи учинка

Показатељи учинка омогућавају оцену програма.

Обухват је важна мера учинка сваког програма. Ради процене обухвата сагледава се број корисника у односу на укупну популацију или у односу на одговарајући део популације (на пример у односу на број деце и младих, број живорођене деце, број старих и слично).

Имајући у виду расположивост података¹⁰³ за потребе датог истраживања израчуната је *хипотетичка стопа обухвата (ХСО)* стављањем у однос броја еквивалентних корисника у висини нето просечне зараде у Републици Србији (ЕКПЗ) и укупног броја домаћинстава у датој ЈЛС. Број домаћинстава по општинама и градовима је пописни податак (Републички завод за статистику, 2023б). ХСО дефинисан на овај начин пре свега има аналитичку вредност у компаративном контексту.

Износи социјалних давања представљају једну од основних информација о сваком програму. Због различитих ограничења, укључујући и проблеме у вези с прикупљањем података о корисницима, просечан износ давања по кориснику израчунат је само за новчана давања која ЈЛС додељују корисницима НСП.

Просечан износ давања по кориснику је *количник просечне месечне суме расхода за новчана давања која ЈЛС додељују НСП корисницима и просечног месечног фактичког броја домаћинстава корисника ове групе давања у датој години.*

Приликом рачунања овог индикатора, у укупне расходе за новчана давања корисницима НСП нису укључени расходи за радно ангажовање, за побољшање стамбених услова и за накнаде у случају елементарне непогоде. Ова давања су искључена јер се додељују са врло специфичном наменом, по правилу су по кориснику врло висока, јављају се спорадично и искривљују перцепцију о просечним износима.

¹⁰² Укупни расходи се односе и на ЈЛС на подручју Косова и Метохије. То не утиче на просечне износе који су такође рачунати имајући у виду и кориснике са овог подручја.

¹⁰³ Други показатељ обухвата приказан у Матковић и Шундерић (2018), *фактичка општа стопа обухвата*, није могао да буде израчунат због немогућности да се добију прецизни подаци о броју корисника појединих давања.

Општине и градови који нису издвојили податке за давања корисницима НСП или који немају ова давања су искључени из анализе.¹⁰⁴ Индикатор је израчунат за укупно 128 ЈЛС.

Методологија за рачунање овог индикатора је измењена у односу на претходни циклус мапирања (Матковић и Страњковић, 2020).

У програмима који су усмерени на најсиромашније адекватност треба да одговори на питање да ли су износи помоћи довољни за извлачење из сиромаштва и за достизање одговарајућег животног стандарда. Имајући у виду да су социјална давања у мандату ЈЛС само једнократна или допунска и да се често додељују с намером да задовоље неку веома конкретну потребу, адекватност је немогуће дефинисати на неки уопштенији начин за све групе давања заједно.

Да би се проценила *адекватност новчане помоћи најсиромашнијима*, износ просечног месечног новчаног давања корисницима НСП (домаћинствима) који се додељује из локалног буџета у свакој ЈЛС подељен је с просечним месечним износом новчане социјалне помоћи која се додељује по кориснику (домаћинству) с националног нивоа. Износ просечног новчаног давања корисницима НСП (домаћинствима) је већ израчунат као индикатор *износи социјалних давања*. Просечни месечни износ НСП који је 2021. године додељиван домаћинствима са националног нивоа представља количник између укупних расхода за НСП на националном нивоу и броја домаћинстава који су просечно месечно остваривали ово право. Овај износ је 13.371 РСД у 2021. години.

Због евентуалног преклапања корисника нису узета у обзир давања у природи, што би свакако омогућило свеобухватније поређење.

¹⁰⁴ У овој групи су 8 ЈЛС које уопште немају новчана давања за сиромашне (Бач, Чока, Кањижа, Мало Црниће, Меровина, Сечањ, Сурдулица и Житиште) и 9 ЈЛС које нису могле да раздвоје давања из групе 1 и 2, односно број корисника којима се истовремено додељује НСП из републичког буџета и број корисника, сиромашних појединаца и породица којима се додељује помоћ на основу критеријума које дефинишу ЈЛС (Апатин, Бачка Паланка, Ђићевац, Димитровград, Љиг, Опово, Свилајнац, Тугин и Врбас).

2.3. РАСХОДИ ЗА МАТЕРИЈАЛНУ ПОДРШКУ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЛС

Укупни расходи за материјалну подршку у надлежности ЈЛС 2021. године износили су приближно 9,1 милијарде динара – 0,15% БДП-а. Ови расходи су за преко 4,3 милијарде већи од расхода за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС (4,8 милијарди динара), али су за готово трећину мањи од издвајања републичког буџета за новчану социјалну помоћ најугроженијим становницима датих општина и градова (приближно 13,3 милијарди РСД).

Од укупних расхода приближно 41% је реализовано у три највећа града у Србији: Београду (2,78 милијарде РСД), Новом Саду (710 милиона РСД) и Нишу (268 милиона РСД).

У укупним расходима преовлађивали су расходи за давања у природи (преко 5 милијарди РСД – 55,7%). На различита новчана давања утрошено је преко 4 милијарде РСД (44,3% укупних расхода за материјалну подршку).

Графикон 2.3.1. Удео расхода за помоћ у природи и новчана давања у укупним расходима за материјалну подршку у надлежности ЈЛС, 2021.



Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

Расходи за помоћ у природи доминирали су у мањини ЈЛС, али преовлађују у највећим градовима - Београду (66,1%), Нишу (59%) и Новом Саду (75,5%), па отуда и у структури укупне подршке (Анекс 7, Табела 1).

Већина општина и градова у Србији (89 ЈЛС) одлучује се искључиво или преовлађујуће за новчана давања. Удео расхода за новчана давања у укупним расходима за материјалну подршку износи 80% и више у готово свакој четвртој ЈЛС, од којих 6 уопште и не пружа помоћ у природи (Богатић, Босилеград, Љиг, Нови Кнежевац, Сента и Владимирци). На супротном крају су две ЈЛС у којима је удео расхода за новчана давања мањи од 10% (Бор и Уб).

Опредељење за социјална давања у новцу или у природи може да буде идеолошко питање, у смислу да у појединим ЈЛС преовлађује уверење да је новчана подршка у складу с веровањем у слободу избора појединца, али може да буде и техничко питање, у




смислу да је давање у природи организационо захтевније. Најзад, оно зависи и од циљне групе и типа подршке која се додељује.

Табела 2.3.1. Дистрибуција ЈЛС према уделу расхода за новчана давања у расходима за укупну материјалну подршку, 2021.

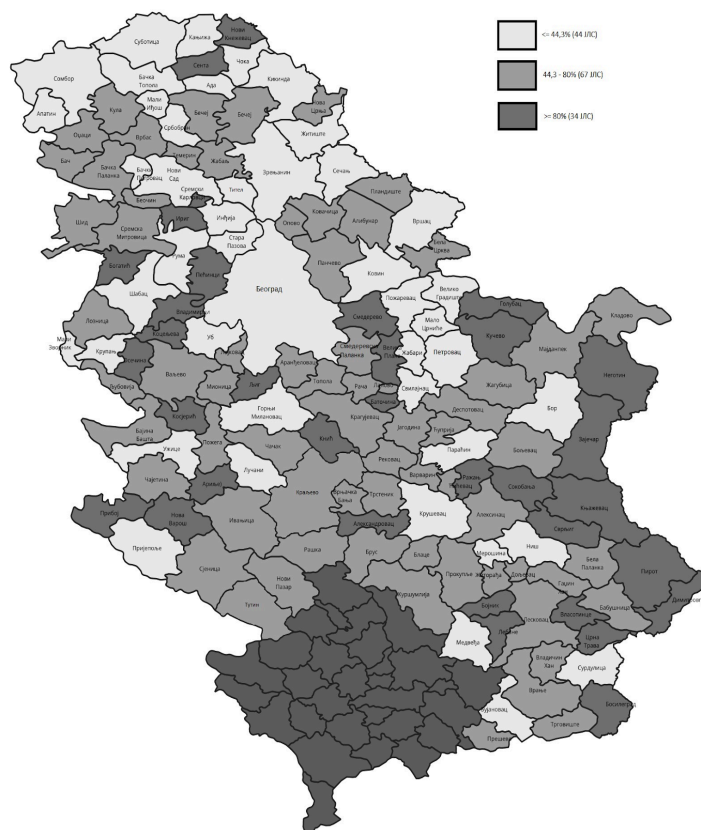
Број ЈЛС	Удео новчаних давања
44	≤ 44,3%
67	44,3% < X < 80%
34	≥ 80%

Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

На Мапи 2.3.1. неутралним бојама¹⁰⁵ приказане су јединице локалне самоуправе груписане у односу на удео расхода за новчана давања у 2021. години на следећи начин:

- 44 ЈЛС у којима је удео на нивоу просека и мањи (44,3%) обележене су 
- 67 ЈЛС у којима је удео између просека, али мањи од 80% обележене су 
- 34 ЈЛС у којима је удео 80% и више обележене су 

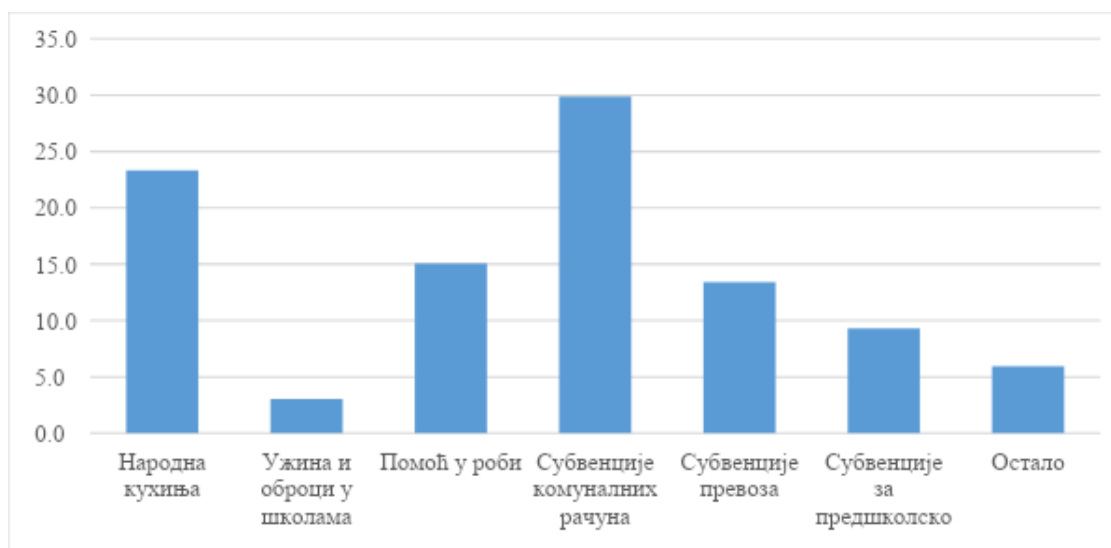
Мапа 2.3.1. Дистрибуција ЈЛС према уделу расхода за новчана давања у расходима за укупну материјалну подршку, 2021.



¹⁰⁵ На овој и на наредној мапи коришћене су неутралне боје имајући у виду да се ЈЛС према овом индикатору не оцењују у смислу најслабије рангиране (црвена боја на другим мапама) или најбоље рангиране (зелена боја).

Давања у природи која су заступљенија у укупним расходима (55,7%) веома се разликују по локалним самоуправама. На Графикону 2.3.2 приказана је структура расхода за давања у природи. У њој доминирају расходи за субвенције комуналних рачуна (приближно 1,5 милијарде РСД – 29,9%) и расходи за народне кухиње (приближно 1,2 милијарди РСД – 23,3%). Пошто је у питању пондерисани просек и с обзиром да се врста давања у природи веома разликује по општинама и градовима (Анекс 7, Табела 2) ови подаци, међутим, не одражавају типично стање широм Србије. Сliku тако на пример деформише велики износ расхода за субвенције комуналних рачуна у Београду (1,17 милијарди РСД) који чине чак готово 78% укупних издвајања за ове намене у Србији.

Графикон 2.3.2. Структура расхода за помоћ у природи према врсти давања, 2021.

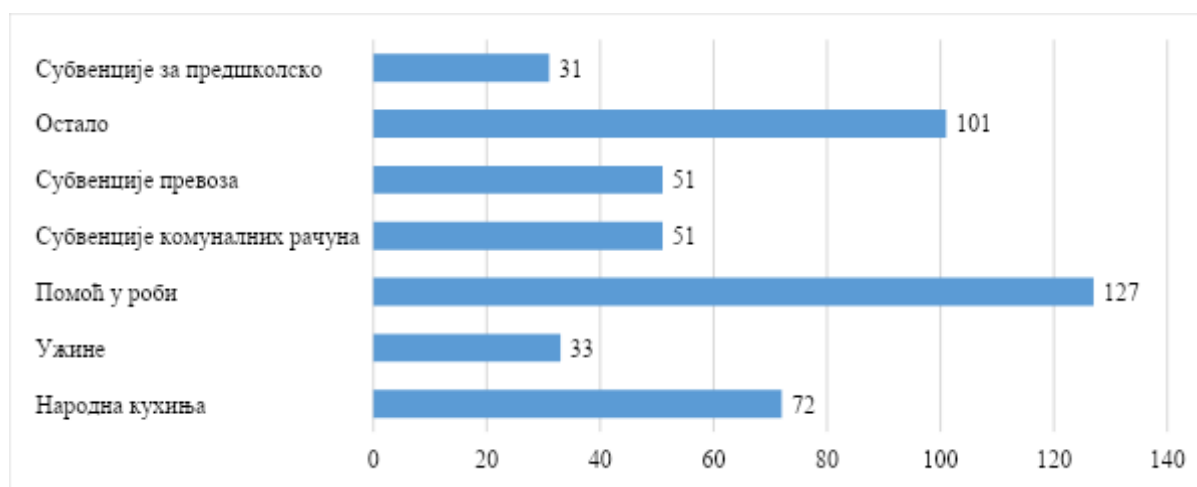


Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021..

Анализа непондерисаног просека показује да су у градовима и општинама доминирали расходи за помоћ у роби (35,5%), и за народне кухиње (20,0%), док значајнији удео бележе још субвенције за превоз (12,9%) и остали расходи (за сахрану, вантелесну оплодњу, лекове, смештај ученика и студената у домовима и сл.) (11,9%) (Анекс 7, Табела 2).

На наредном графикону приказан је број ЈЛС у којима су забележени расходи за поједине врсте помоћи у природи. Као што је већ указано, 6 ЈЛС нису додељивале помоћ у природи (Анекс 7, Табела 1). Највећи број ЈЛС додељивао је помоћ у роби (127), а у великом броју општина и градова (101) присутни су макар и мали расходи из категорије остало. Подршка у виду обезбеђења бесплатних оброка у народним кухињама забележена је у 72 ЈЛС, а субвенције превоза и комуналних рачуна присутне су у педесетак општина и градова. Бесплатну ужину и оброке у школама, као и субвенције за предшколско додељивао је мањи број ЈЛС (33 и 31, респективно).

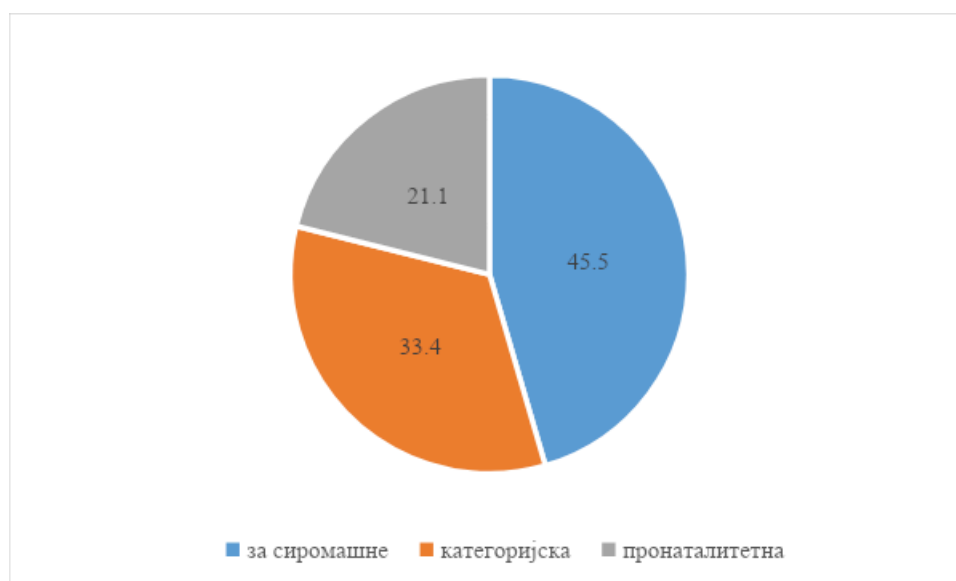
Графикон 2.3.3. Број ЈЛС према давањима у природи које додељују, 2021.



Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

Посматрано по групама давања, највећи удео укупних расхода односи се на давања која се додељују уз проверу материјалног стања, корисницима НСП-а или другим сиромашним лицима (45,5%). Удео расхода за категоријска давања чини трећину (33,4%), а за пронаталитетна нешто преко петине укупних расхода (21,1%).

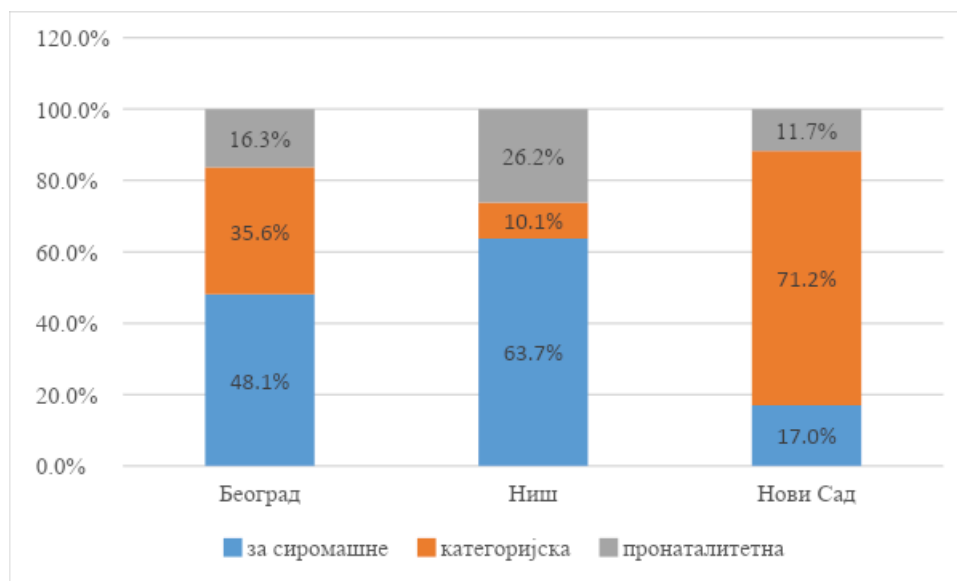
Графикон 2.3.4. Структура укупних расхода по групама давања, 2021.



Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

Структура расхода по групама давања у Београду се очекивано, због пондерисаног просека, не разликује значајније од структуре за Србију (Графикон 2.3.5.). У Новом Саду изразито доминирају категоријска давања (71,2%), а у Нишу давања за сиромашне, уз проверу материјалног стања (63,7%).

Графикон 2.3.5. Структура укупних расхода по групама давања: Београд, Ниш и Нови Сад, 2021.



Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

Судећи према расходима, социјална давања која се додељују сиромашнима доминирају у односу на друге две групе (категоријска и пронаталитетна) у више од половине ЈЛС. У 30 ЈЛС овај удео износи преко $\frac{3}{4}$ укупних расхода за материјалну подршку. Градови су мање заступљени у овој групи. Изузетак у том смислу су Јагодина, Смедерево, Врање и посебно град Сомбор, у коме категоријска и пронаталитетна подршка уопште нису присутне.

На супротној страни су две општине у којима, према прикупљеним подацима, удео давања уз проверу материјалног стања износи мање од 5% (Мало Црниће и Уб).

Табела 2.3.2. Дистрибуција ЈЛС према уделу расхода за сиромашне у укупној материјалној подршци 2021.

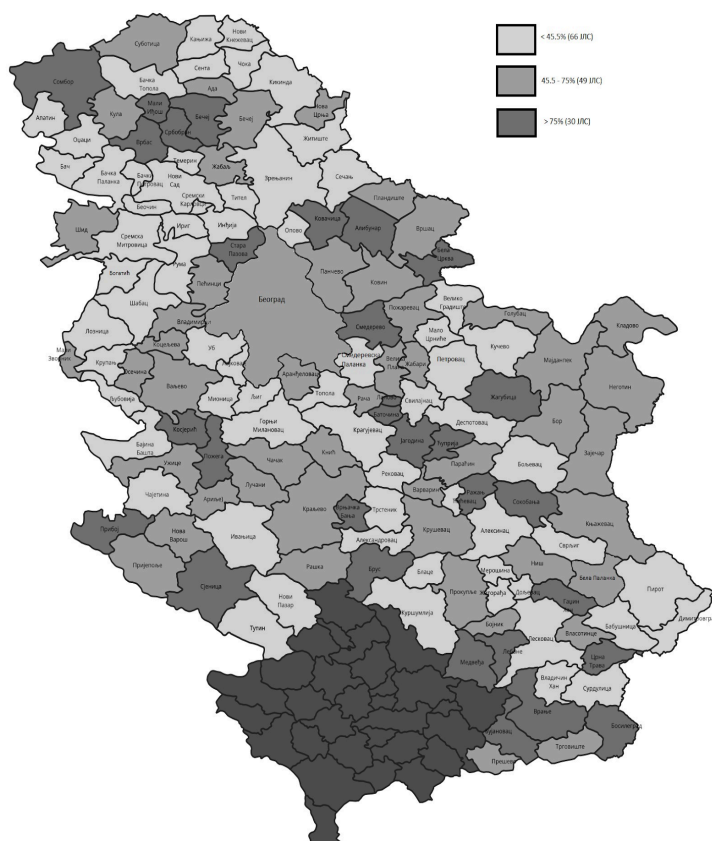
Број ЈЛС	Удео расхода за сиромашне
66	$< 45,5\%$
49	$45,5\% \leq X \leq 75,0\%$
30	$> 75,0\%$

Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

На Мапи 2.3.2 неутралним бојама су означене јединице локалне самоуправе груписане у односу на удео расхода за сиромашне у 2021. години на следећи начин:

- 66 ЈЛС у којима је удео мањи од просека (45,5%) обележене су
- 49 ЈЛС у којима је удео између просека и $\frac{3}{4}$ укупних расхода (45,5% и 75,0%) обележене су
- 30 ЈЛС у којима је удео изнад 75% обележене су

Мапа 2.3.2. Дистрибуција ЈЛС према уделу расхода за сиромашне у укупној материјалној подршци 2021.



Део расхода у групи новчаних давања за сиромашне односи се на тзв. радно ангажовање. Према резултатима мапирања, радно ангажовање је 2021. било присутно у свега 17 општина и градова, а укупни расходи за ове намене износили су 26,7 милиона динара.

У само неколико општина ови расходи су представљали значајнији удео у укупним расходима за давања која су усмерена на сиромашне (Ражањ, Велико Градиште, Лебане и Тићевац). Од највећих градова радно ангажовање је забележено само у Новом Саду.

Поређење основних налаза 2018. и 2021. године

У односу на 2018. годину када је први пут спроведено мапирање материјалне подршке у надлежности ЈЛС у Србији расходи су порасли у номиналном износу за приближно 1,8

милијарди динара, а у реалном за 1,25 милијарди, односно по стопи реалног раста од 16,0%. Удео у БДП-у је порастао на 0,15% у односу на 0,14% 2018. године (Матковић и Страњаковић, 2020). Расходи су порасли у 93 ЈЛС (Анекс, Табела 3). У Београду је стопа раста реалних расхода износила 9,1%, док је смањење забележено у Новом Саду (-25,7%) и Нишу (-35,0%).

Као и 2018. године и 2021. доминирају расходи за помоћ у природи, а њихов удео се незнатно смањено са 57,9% на 55,7%. Удео расхода за новчана давања и даље доминира у већини ЈЛС, али не и у највећим градовима Београду, Нишу и Новом Саду.

Када се анализира непондерисан просек, у структури расхода за помоћ у природи остао је готово непромењен удео издатака за народне кухиње, порастао је значајно удео за помоћ у роби (са 19,8 на 35,5%), а смањено се за субвенције за превоз (са 22,5 на 12,9%). С обзиром на методолошке промене у односу на претходни циклус мапирања могуће је само парцијално поређење ове структуре.¹⁰⁶

Структура расхода по групама давања се такође није значајно променила. Као и 2018. године у овој структури доминирају расходи за сиромашне, док су најмање присутни расходи за пронаталитетна давања. У односу на 2018.-ту удео расхода за сиромашне је порастао, са 39,2% на 44,3% 2021. године, а сразмерно се смањено удео за категоријске и пронаталитетне подршке. Према налазима оба циклуса мапирања у већини ЈЛС доминирају расходи за сиромашне у односу на друге две групе давања.

Табела 2.3.3. Основни налази мапирања 2018. и 2021.

	2018	2021
РАСХОДИ ЗА МАТЕРИЈАЛНУ ПОДРШКУ		
Номинални	7,3 милијарде РСД	9,1 милијарди РСД
Реални (у динарима 2021)	7,85 милијарди	9,1 милијарди РСД
СТРУКТУРА ПО ВРСТИ ДАВАЊА		
Новчана давања	42,1%	44,3%
Помоћ у природи	57,9%	55,7%
СТРУКТУРА ПО ГРУПАМА ДАВАЊА		
За сиромашне	39,2%	45,5%
Категоријска	35,3%	33,4%
Пронаталитетна	25,5%	21,1%

Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2018. и 2021..

Највећа промена у односу на 2018. годину забележена је у расходима за радно ангажовање који су смањени за више од десет пута. Преполовио се и број ЈЛС које су пријавиле радно ангажовање. О разлозима за смањење може само да се спекулише. Могуће је тако на пример да је одређени утицај имала и одлука Уставног суда на основу које је из Закона о социјалној заштити избачена одредба о мерама социјалног укључивања (активацији).¹⁰⁷

¹⁰⁶ Видети детаљније у делу о методологији.

¹⁰⁷ Закон о социјалној заштити. Службени гласник РС 24/11 и 117/2022 - одлука УС.

2.4. ИНДИКАТОРИ МАТЕРИЈАЛНЕ ПОДРШКЕ

Међу индикаторима укупне материјалне подршке разматрани су индикатори величине и обима програма, као и индикатори учинка: обухват, просечан износ трансфера и адекватност.

Индикатор величине програма

Индикатор величине програма је број *еквивалентних корисника у висини просечне зараде (ЕКПЗ)*. Овај индикатор показује број корисника који би свака ЈЛС имала у хипотетичкој ситуацији када би сваки корисник на годишњем нивоу добио једнаку суму материјалне подршке у висини једне просечне нето зараде. Овај индикатор не елиминише разлике у величини популације по општинама и градовима, али елиминише разлику у моделима додељивања подршке (на пример високи износи који се додељују малом броју корисника или ниски износи великом броју домаћинстава и слично).





Разлике између општина и градова према овом индикатору велике су и одражавају разлике у величини и броју становника. ЕКПЗ се креће од свега тридесет, четрдесет хипотетичких корисника у мањим општинама до више хиљада у великим градовима и 42.151 у Београду. Просечан број ЕКПЗ је 953,¹⁰⁸ а медијална вредност је приближно 351. Корелација између ЕКПЗ и броја становника очекивано је врло висока (0,99).

Табела 2.4.1. Дистрибуција ЈЛС према броју еквивалентних корисника у висини просечне зараде, 2021.

Број ЈЛС	Број ЕКПЗ
72	< 351
34	$\leq 351 < X < 702$
35	$702 \leq X \leq 4.000$
4	> 4.000

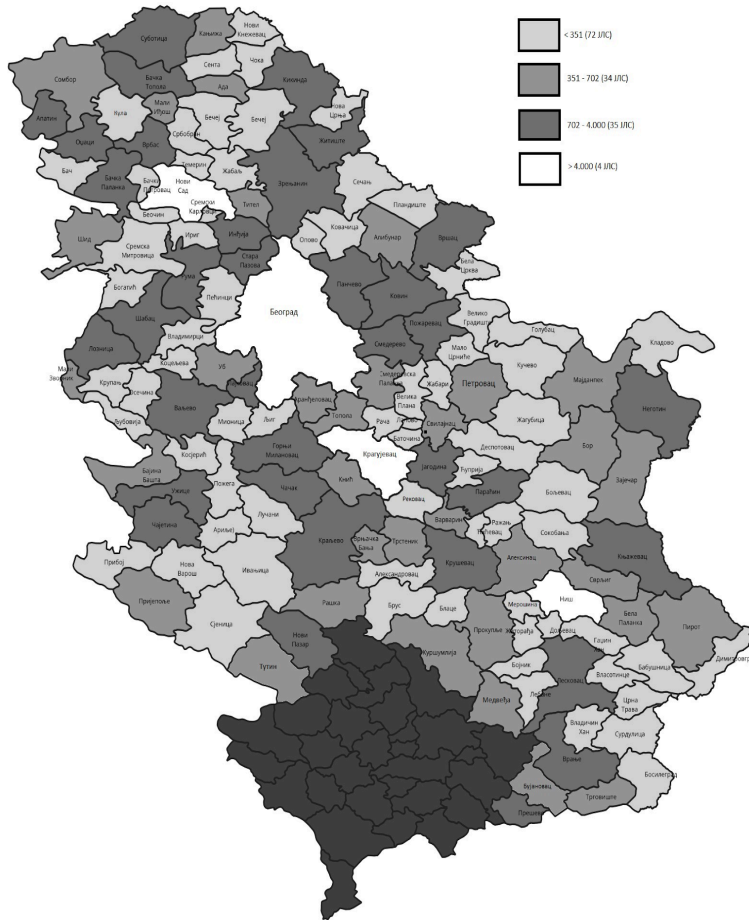
Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

На Мапи 2.4.1. приказане су неутралним бојама јединице локалне самоуправе груписане у односу на ЕКПЗ у 2021. години на следећи начин:

- 72 ЈЛС у којима је вредност ЕКПЗ мања од медијане (351) обележене су 
- 34 ЈЛС у којима је вредност ЕКПЗ једнака медијани или већа од ње, а мања од двоструке вредности медијане (351–702) обележене су 
- 35 ЈЛС у којима је вредност ЕКПЗ једнака двострукој вредности медијане или већа, али мања од вредности у највећим градовима (702 – 4.000) обележене су 
- 4 ЈЛС, четири највећа града Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац у којима је ЕКПЗ изузетно висок (преко 4.000) обележене су 

¹⁰⁸ Податак се односи на непондерисан просек

Мапа 2.4.1. Дистрибуција ЈЛС према броју еквивалентних корисника у висини просечне зараде, 2021.



Индикатори обима интервенције

Први индикатор обима интервенције је *удео укупних годишњих расхода за материјалну подршку у буџетским расходима дате ЈЛС (у %)*.

У Србији се на локалном нивоу у просеку издваја 2,44% локалних буџетских расхода за материјалну подршку. Од 22 ЈЛС које су највише издвајале за дате намене (двоструко више од просека, 4,9% и више) скоро половина припада девастираним најнеразвијенијим општинама са малим буџетима и изразитим социјалним потребама на југу Србије (Мерошина, Прешево, Трговиште, Бела Паланка, Сврљиг и Медвеђа) и општинама из IV групе (Варварин, Рековац, Књажевац и Црна Трава). Од општина из I групе по степену развијености само Крагујевац и Лајковац спадају у ЈЛС чији је удео расхода за материјална давања најмање двоструко изнад просека.

Удео расхода је нижи од просека у 76 ЈЛС, а упола мање од просека (мање од 1,22%) издвајало је 17 ЈЛС. Свака трећа ЈЛС у овој групи припада најнеразвијенијим општинама (Прибој, Лебане, Бојник, Сјеница, Жагубица и Голубац), али су присутни и већи развијенији градови (Сремска Митровица, Сомбор и Панчево). Од најразвијенијих ЈЛС, поред града Панчева и Пећинци припадају групи општина и градова које издвајају веома мало средстава за материјалне подршке.

Београд је издвајао испод просека за материјалне подршке (2,05%), као и Нови Сад и Ниш, чији је удео, међутим, ближи просеку (2,35% и 2,33% респективно).





Корелација између удела расхода за материјалну подршку у укупним расходима ЈЛС и степена самофинансирања као апроксимације степена развијености није утврђена (кофицијент корелације -0,2). Не постоји, дакле, правилност да развијеније општине и градови више улажу из сопствених буџета за ове намене или да мање развијене улажу мање. Не постоји ни корелација између броја становника и удела расхода за материјалну подршку (-0,06).

Табела 2.4.2. Дистрибуција ЈЛС према уделу расхода локалних буџета за материјалну подршку, 2021.

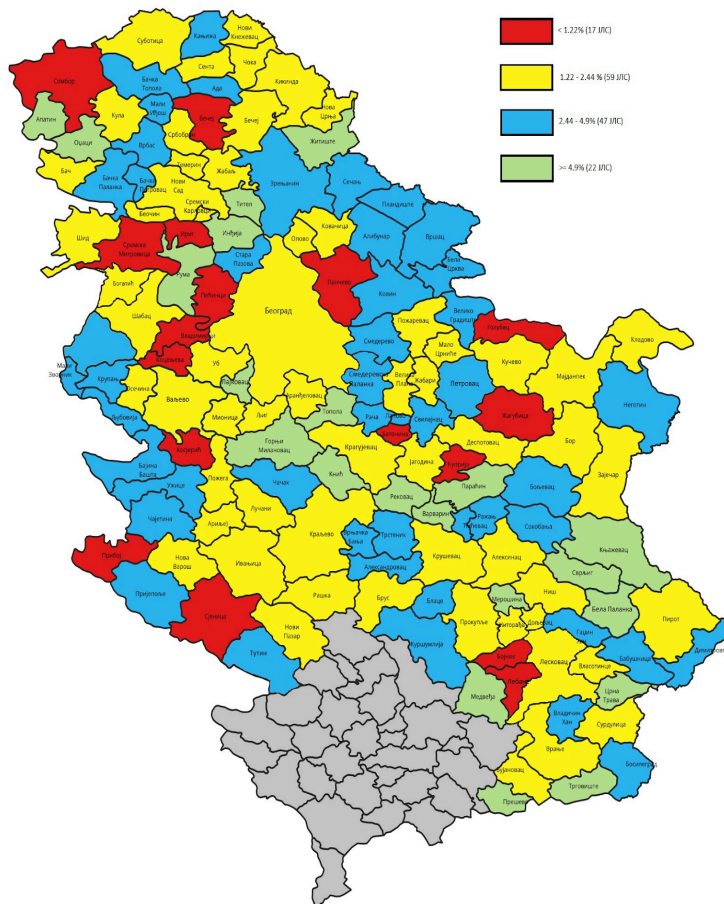
Број ЈЛС	Удео расхода
17	< 1,22%
59	1,22% ≤ X < 2,44%
47	2,44 ≤ X < 4,9%
22	≥ 4,9%

Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

На Мапи 2.4.2. приказане су јединице локалне самоуправе груписане у односу на удео расхода за материјалну подршку у локалним буџетима у 2021. години на следећи начин:

- 17 ЈЛС у којима је удео упола нижи од просека (1,22%) и мање од тога обележене су црвеном бојом 
- 59 ЈЛС у којима је удео расхода између половине просека и просека (1,22% и 2,44%) обележене су жутом бојом 
- 47 ЈЛС у којима је удео расхода између просека и два пута изнад просека (2,44% и 4,9%) обележене су плавом бојом 
- 22 ЈЛС у којима је удео расхода већи од двоструког износа просека (преко 4,9%) обележене су зеленом бојом 

Мапа 2.4.2. Дистрибуција ЈЛС према уделу расхода локалних буџета за материјалну подршку, 2021.



Други индикатор обима интервенције су *просечни годишњи расходи за материјалну подршку по становнику*.

На локалном нивоу је 2021. у просеку издвајано 1.369 РСД по становнику за материјалну подршку. Корелација између два индикатора обима интервенције је очекивано висока (0,8), па се општа слика у значајној мери поклапа с оном која произилази из анализе удела расхода за материјалне подршке у локалним буџетима.

Двоструко више од просека (преко 2.738 РСД) издвајало је 11 ЈЛС, махом са мањим бројем становника. Чак пет општина је из IV групе по степену развијености или са девастираних подручја, а само једна (Лајковац) је из I групе.

Близу две трећине ЈЛС издваја по становнику испод просека, а веома ниски расходи по становнику, најмање двоструко мањи од просека (684,5 РСД), присутни су у 32 ЈЛС. Међу онима који по становнику најмање улажу у материјалну подршку својих грађана нашли су се и најразвијеније општине (Пећинци и Сента) и град Панчево.

Београд (1.651 РСД) и посебно Нови Сад (1.925) су по становнику издвајали значајно изнад просека, док је Ниш према овом индикатору заостајао за просеком (1.075 РСД).

Табела 2.4.3. Дистрибуција ЈЛС према просечним годишњим расходима за материјалну подршку по становнику, 2021.

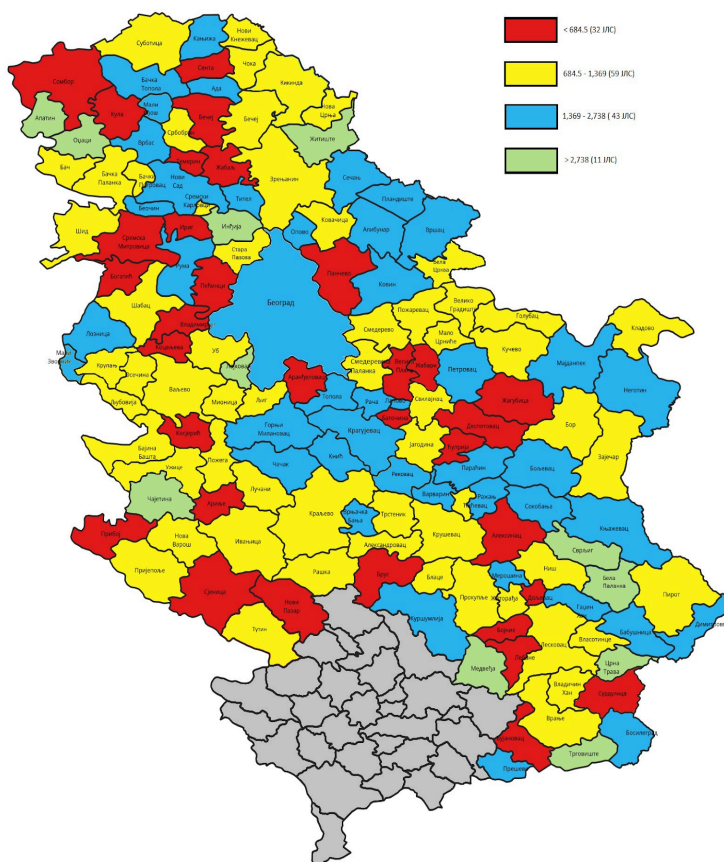
Број ЈЛС	Просечни годишњи расходи по становнику (у РСД)
32	$< 684,5$
59	$684,5 \leq X < 1.369$
43	$1.369 \leq X \leq 2.738$
11	> 2.738

Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

На Мапи 2.4.3. приказане су јединице локалне самоуправе груписане у односу на расходе за материјалну подршку по становнику у 2021. години на следећи начин:

- 32 ЈЛС у којима су расходи по становнику најмање двоструко мањи од просека (684,5 РСД) обележене су црвеном бојом ■
- 59 ЈЛС које издвајају између половине просека и просека (између 684,5 РСД по становнику годишње и 1.369 РСД) обележене су жутом бојом ■
- 43 ЈЛС које издвајају између просека и два пута више од просека (1.369 и 2.738 РСД по становнику годишње) обележене су плавом бојом ■
- 11 ЈЛС које издвајају најмање двоструко изнад просека (2.738 РСД по становнику годишње) обележене су зеленом бојом ■

Мапа 2.4.3. Дистрибуција ЈЛС према расходима за материјалну подршку по становнику, 2021.



Корелација између расхода за материјалну подршку по становнику и степена самофинансирања није утврђена (кофицијент корелације - 0,16), као ни корелација с бројем становника (-0,02). То заправо значи да нема правилности да на пример развијеније или веће локалне самоуправе улажу по становнику више у материјалне подршке него мале и неразвијене општине.

Индикатор обима интервенције усмерене на смањење сиромаштва представља однос *расхода за материјалне подршке које се на локалном нивоу додељују уз проверу материјалног стања с издацима за НСП и дечји додаток с националног нивоа за дату ЈЛС.*

Укупна социјална давања за сиромашне с националног нивоа (за НСП и дечји додаток) за свих 145 ЈЛС износила су 2021. године приближно 22 милијарде динара, а општине и градови су за сиромашне додатно издвојили приближно 4,13 милијарди РСД, дакле, у просеку додатних 18,8%.

Највише додатних средстава за сиромашне издвојило је 24 ЈЛС, међу којима су велики градови као Београд и Ужице. Треба напоменути да ови градови бележе исподпросечан удео корисника НСП-а и дечјег додатка, па је разумљиво да су средстава из локалног буџета за сиромашне знатна у односу на оно што се издваја на националном нивоу.¹⁰⁹ Ово међутим није опште правило. Међу ЈЛС које издвајају значајна додатна средства су на пример и мале неразвијене општине Црна Трава и Медвеђа с високим натпросечним уделом корисника НСП и дечијег додатка.¹¹⁰

Нови Сад и Ниш издвајају близу просека, додатних 20,1%, односно 17,1% средстава респективно.

Табела 2.4.4. Дистрибуција ЈЛС према додатним социјалним давањима за сиромашне на локалном нивоу у односу на национални ниво, 2021.

Број ЈЛС	Додатна давања за сиромашне на локалном нивоу (%)
58	< 9,4%
40	9,4 % ≤ X < 18,8%
23	18,8 % ≤ X ≤ 37,6%
24	> 37,6%

Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

На Мапи 2.4.4. приказане су јединице локалне самоуправе груписане у односу на обим интервенција које су усмерене на сиромашне 2021. на следећи начин:

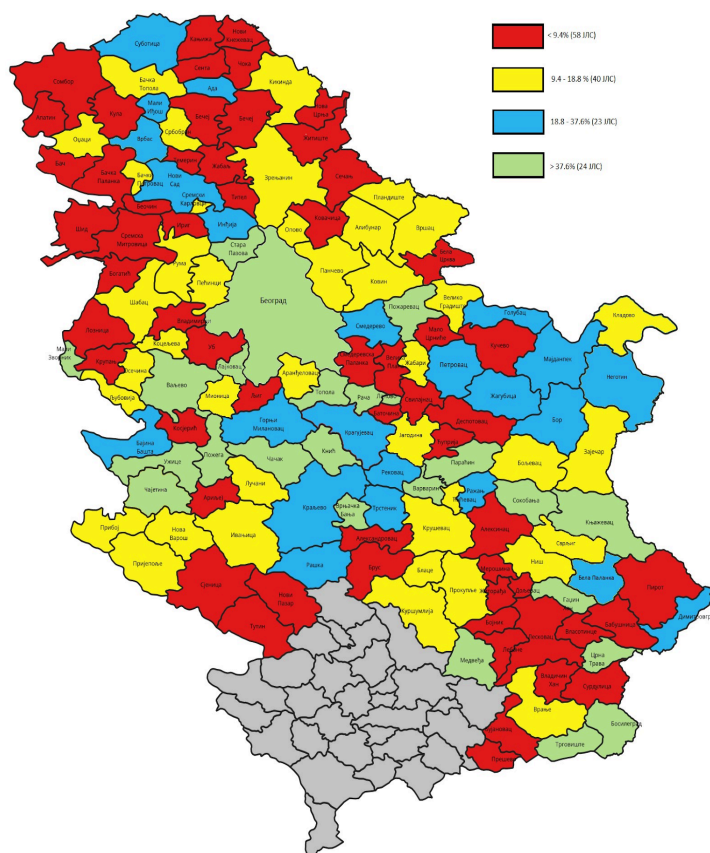
- 58 ЈЛС у којима је обим упола мањи од просека и мање (9,4%) обележене су црвеном бојом ■
- 40 ЈЛС у којима је обим између половине просека и просека (између 9,4% и 18,8%) обележене су жутом бојом ■

¹⁰⁹ Према подацима DevInfo базе удео корисника НСП у укупној популацији 2021. године у Ужицу је износио свега 0,2%, а у Београду 0,9% у односу на 2,8% у Србији. Такође удео деце корисника дечијег додатка (основног) у укупној популацији деце је износио 6,3% у Ужицу и 5,2% у Београду према 14% у Србији (Републички завод за статистику, 2023а).

¹¹⁰ Према подацима DevInfo базе удео корисника НСП у укупној популацији 2021. године у Црној Трави је износио 10,1%, а у Медвеђи 6,9% у односу на 2,8% у Србији. Такође удео деце корисника дечијег додатка (основног) у укупној популацији деце је износио 23,4% у Црној Трави и 26,4% у Медвеђи према 14% у Србији (Републички завод за статистику, 2023а).

- 23 ЈЛС у којима је обим између просека и двоструке вредности просека (18,8% и 37,6%) обележене су плавом бојом ■
- 24 ЈЛС у којима је обим најмање двоструко виши од просека (37,6%) обележене су зеленом бојом ■

Мапа 2.4.4. Дистрибуција ЈЛС према проценту додатних давања за сиромашне на локалном нивоу у односу на национални, 2021.



Индикатори учинка – обухват

Индикатор учинка на основу којег се сагледава обухват је *хипотетичка стопа обухвата* (ХСО) која се рачуна стављањем у однос броја еквивалентних корисника у висини просечне нето зараде (ЕКПЗ) и укупног броја домаћинстава у датој ЈЛС. ЕКПЗ је већ израчунат као индикатор величине програма.

Просечна хипотетичка стопа обухвата на нивоу ЈЛС у Србији износила је 5,34% 2021. године, с обзиром да је укупан број ЕКПЗ износио 138.143, а број домаћинстава по попису 2022. 2.589.344.

Међу 12 ЈЛС у којима је хипотетичка стопа обухвата висока, најмање двоструко већа од просека, доминирају мале и махом неразвијене општине.

У 60% општина и градова стопа је испод просека, а у 28 ЈЛС забележена је хипотетичка стопа обухвата најмање упола нижа од просечне стопе (2,67%). У овој групи су и неки од најразвијенијих градова (Панчево) и општина (Пећинци и Сента), али и најнеразвијеније девастиране општине с југа Србије (Лебане и Бојник).

У Београду и Новом Саду ХСО је изнад просека и износила је 6,1% и 6,9% респективно. Хипотетичка стопа обухвата у Нишу је свега 4,1%, испод просечне вредности овог индикатора за Србију.

Табела 2.4.5. Дистрибуција ЈЛС према хипотетичкој стопи обухвата, 2021.

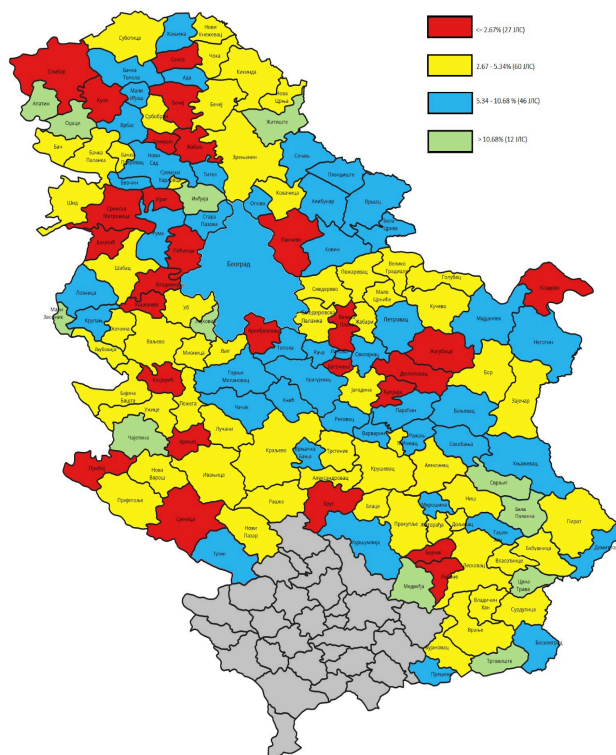
Број ЈЛС	ХСО
27	$\leq 2,67\%$
60	$2,67\% < X < 5,34\%$
46	$5,34\% \leq X \leq 10,68\%$
12	$> 10,68\%$

Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

Корелација између ХСО и степена самофинансирања није утврђена (коэффициент корелације -0,16), као ни корелација с бројем становника (-0,03). Хипотетички обухват, дакле, не расте с порастом броја становника, нити са степеном развијености локалних самоуправа.

На Мапи 2.4.5. приказане су јединице локалне самоуправе груписане у односу на хипотетичку стопу обухвата 2021. године на следећи начин:

- 27 ЈЛС у којима је хипотетичка стопа обухвата упола мања од просека (2,67%) обележене су црвеном бојом ■
- 60 ЈЛС у којима је хипотетичка стопа обухвата између половине просека и просека (између 2,67% и 5,34%) обележене су жутом бојом ■
- 46 ЈЛС у којима је хипотетичка стопа обухвата између просека и два пута више од просека (5,34% и 10,68%) обележене су плавом бојом ■
- 12 ЈЛС у којима је хипотетичка стопа обухвата двоструко виша од просека (10,68%) обележене су зеленом бојом ■



Мапа 2.4.5. Дистрибуција ЈЛС према хипотетичкој стопи обухвата, 2021.

Индикатори учинка – износ социјалних давања и адекватност

Износ социјалних давања и адекватност су због различитих ограничења израчунати само за новчана давања која су усмерена на кориснике НСП и то у 128 јединица локалне самоуправе.¹¹¹

Просечан износ давања по кориснику израчунат је као *количник просечне месечне суме расхода за поједина новчана давања која ЈЛС додељују НСП корисницима и просечног месечног фактичког броја домаћинстава корисника ове групе давања у датој ЈЛС 2021. године*.¹¹²

У просеку је приближно свако десето НСП домаћинство (10,3% од укупног броја у 128 ЈЛС) добијало неку врсту додатне новчане подршке из локалних буџета, у просечном месечном износу од приближно 11.331 РСД месечно (Анекс 7, Табела 4).

Да би се сагледала адекватност ове помоћи, месечни износ давања по НСП кориснику у свакој ЈЛС подељен је с просечним месечним износом новчане социјалне помоћи која се додељује с националног нивоа (13.371 РСД). На тај начин сагледава се колико се увећава адекватност помоћи корисницима НСП захваљујући новчаним давањима с локалног нивоа. У просеку је адекватност, формулисана на овај начин, износила 84,7% у 128 ЈЛС.

Адекватност је нижа од просека, испод 84,7% у 58 ЈЛС. У неколицини ЈЛС релативно ниска давања додељена су и малом броју НСП домаћинстава. Ниво адекватности најмање упола мањи од просека (испод 42,35%) и низак обухват НСП корисника, између 3,4 и 6,8%, забележен је у општинама Уб, Лебане и Ражањ, али и у градовима Сремска Митровица, Пирот и Суботица (Анекс 7, Табела 4).

У 30 ЈЛС адекватност је износила двоструко изнад просека и више, преко 169,4%, што значи да су давања са локалног нивоа била за приближно 70% виша од просечног месечног износа НСП по кориснику са националног нивоа. У овој групи посебно треба издвојити градове и општине које су не само додељивале релативно значајне износе већ су и обухватиле значајнији удео корисника НСП, као што су Чачак, Врњачка Бања и Пожега (обухват корисника НСП приближно 18% и више). С друге стране, један број ЈЛС у којима се давања могу оценити као адекватна, одликује веома низак обухват НСП домаћинстава, мањи од 1% (Бабушница, Дољевац, Кикинда, Нови Кнежевац и Сента) (Анекс 7, Табела 4).

У Београду и Новом Саду адекватност је изнад просека (107,3 и 91,5%, респективно), а висок је и обухват НСП корисника (27,2 и 21,4% респективно). У Нишу су и адекватност (53%) и обухват (8,8%) испод просека.

Најзад, овај индикатор треба тумачити опрезно имајући у виду и да су поједине ЈЛС давале значајну подршку у природи корисницима НСП. Пошто начин вођења евиденције не омогућава да се избегне двоструко збрајање оних који су примали подршку и у новцу и у природи, адекватност је израчуната само за новчана давања.

С обзиром да је за процену адекватности битан и обухват корисника НСП, али и да се поједине општине и градови одлучују за знатна давања у виду помоћи у природи, на мапи су коришћене неутралне боје.

¹¹¹ Детаљно објашњење и списак ЈЛС које су искључене могу се видети у одељку о методологији.

¹¹² Ibid.

Табела 2.4.6. Дистрибуција ЈЛС према адекватности давања корисницима НСП, 2021.

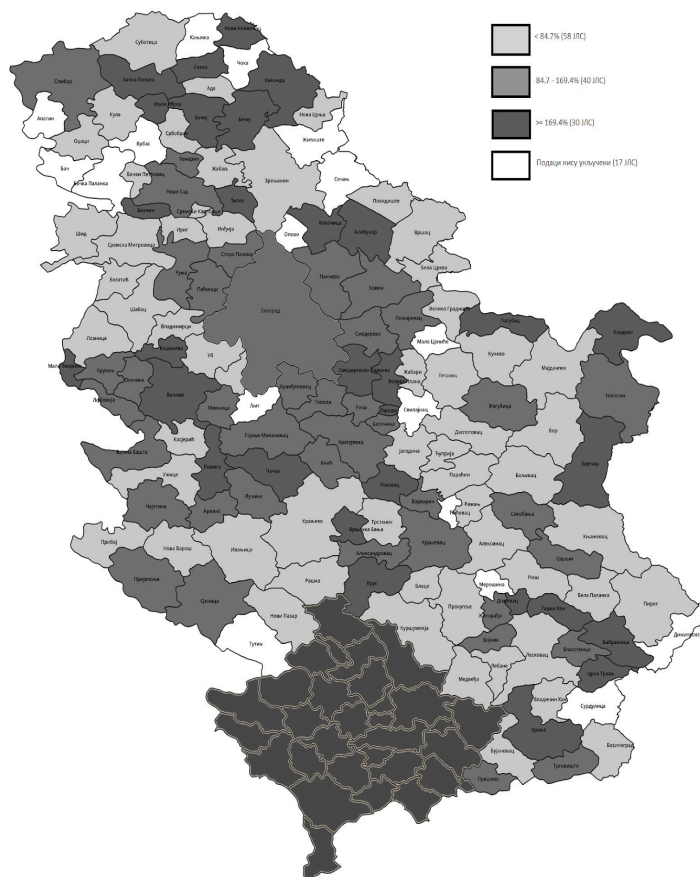
Број ЈЛС	Адекватност
58	$< 84,7\%$
40	$84,7\% \leq X < 169,4$
30	$\geq 169,4$
17	Подаци нису укључени

Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2021.

На Мапи 2.4.6. неутралним бојама су означене јединице локалне самоуправе груписане у односу на индикатор адекватности 2021. на следећи начин:

- 58 ЈЛС у којима је адекватност мања од просека (84,7%) обележене су
- 40 ЈЛС у којима је адекватност између просека и двоструке вредности просека (између 84,7% и 169,4%) обележене су
- 30 ЈЛС у којима је адекватност на нивоу двоструке вредности просека и изнад (169,4% и више) обележене су
- 17 ЈЛС за које подаци нису укључени обележене су белом бојом

Мапа 2.4.6. Дистрибуција ЈЛС према адекватности давања корисницима НСП, 2021.



Поређење вредности индикатора 2018. и 2021. године

Поређење индикатора 2021. године у односу на 2018-ту показује да се њихове вредности нису значајније промениле (Табела 2.4.7.). Нешто већи додатни расходи за сиромашне на локалном нивоу у односу на национални, су резултат континуираног смањења издатака за НСП и дечији додатак у Србији (Матковић, 2021). Смањење ЕКПЗ и хипотетичке стопе обухвата пре свега је резултат бржег пораста просечне нето зараде по запосленом у Србији од пораста локалних расхода за материјалне подршке.

Вредности индикатора износ социјалних давања и адекватност за кориснике НСП нису упоредиве због методолошких промена и обухвата ЈЛС у односу на претходни циклус мапирања.

Табела 2.4.7. Просечне вредности индикатора, 2018. и 2021.

Индикатори	2018	2021
ИНДИКАТОРИ ВЕЛИЧИНЕ ПРОГРАМА		
<i>ЕКПЗ</i>	1.014	953
ИНДИКАТОРИ ОБИМА ИНТЕРВЕНЦИЈЕ		
<i>Удео расхода за материјалну подршку у локалном буџету</i>	2,5%	2,44%
<i>Расход за материјалну подршку per capita</i>	1.045 РСД	1.369 РСД
<i>Додатни локални расходи за сиромашне у односу на националне</i>	13,2%	18,8%
ИНДИКАТОРИ ОБУХВАТА		
<i>ХСО</i>	6,1%	5,3%

Извор: База података материјалне подршке у надлежности ЈЛС за 2018. и 2021..

Напомене: ЕКПЗ - еквивалентни корисници у висини просечне зараде; ХСО – хипотетичка стопа обухвата

2.5. НАЛАЗИ И ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

Кроз процес мапирања прикупљени су подаци о социјалним давањима у надлежности ЈЛС која се додељују по основу одлука о социјалној заштити и одлука о финансијској подршци породици са децом. Поред обезбеђења различитих врста услуга социјалне заштите, општине и градови у Србији додељују својим грађанима материјалну подршку с различитим циљевима, настојећи најчешће да их заштите од изненадних и краткотрајних ризика, хроничног сиромаштва, угрожености која произлази из статуса инвалидитета и других рањивих идентитета или да их финансијски подрже приликом рађања и подизања деце.

Материјална подршка може да буде у новцу или у натури, укључујући и бесплатне оброке у народним кухињама, субвенције за плаћање комуналних рачуна или превоза, регресирање трошкова у предшколским установама и сл. Многа социјална давања додељују се једнократно или повремено, док су поједина у виду сталне месечне подршке. Судаћи на основу детаљно попуњених упитника о појединачним давањима, корисници су најчешће сиромашни, породице с децом, као и деца и млади из рањивих група.

Укупни расходи за материјалну подршку у надлежности ЈЛС 2021. године износили су приближно 9,1 милијарду динара (0,15% БДП-а), и значајно су виши него за услуге социјалне заштите у надлежности општина и градова. Од укупних расхода приближно 41% је реализовано у три највећа града у Србији: Београду (2,78 милијарде РСД), Новом Саду (710 милиона РСД) и Нишу (268 милиона РСД).

У укупним расходима преовлађивали су расходи за давања у натури (преко 5 милијарди РСД – 55,7%). На различита новчана давања утрошено је приближно 4 милијарде РСД (44,3% укупних расхода за материјалну подршку). У већини ЈЛС (преко 60% од укупног броја) доминирали су расходи за давања у новцу, али су највећи градови више трошили на помоћ у натури, која је отуда заступљенија и у укупним расходима.

Анализа непондерисаног просека која боље одражава типичну ситуацију у Србији, показује да су у градовима и општинама доминирали расходи за помоћ у роби (35,5%), и за народне кухиње (20,0%), док значајнији удео бележе још субвенције за превоз (12,9%) и остали расходи (за сахрану, вантелесну оплодњу, лекове, смештај ученика и студената у домовима и сл.) (11,9%). У Београду је велики удео расхода за субвенције комуналних рачуна.

Посматрано по групама давања, највећи удео расхода односи се на давања која се додељују уз проверу материјалног стања, корисницима НСП-а или другим сиромашним лицима (45,5%). Удео расхода за категоријска давања је мањи (33,4%) док су најмања издвајања за пронаталитетне мере (21,1%). Расходи за давања која се додељују сиромашнима доминирају у односу на категоријска и пронаталитетна у више од половине ЈЛС, а у 30 општина и градова њихов удео износи преко $\frac{3}{4}$ укупних расхода за материјалну подршку. Структура расхода по групама давања у Београду се не разликује значајније од структуре за Србију. У Новом Саду изразито доминирају расходи за категоријска давања (71,2%), а у Нишу за давања уз проверу материјалног стања (63,7%).

Радно ангажовање присутно је у свега 17 ЈЛС. У само неколико општина расходи за ове намене су представљали значајнији удео у укупним расходима за сиромашне.

Расходи за материјалне подршке у надлежности ЈЛС су порасли у односу на 2018. годину када је први пут спроведено мапирање ових давања. У реалном износу они су порасли за нешто више од 1,25 милијарди, односно по стопи реалног раста од 16,0%, док је удео у БДП-у незнатно порастао са 0,14% на 0,15%.

Као и 2018. године и 2021. преовлађују расходи за помоћ у природи, а њихов удео се незнатно смањило са 57,9% на 55,7%. Удео расхода за новчана давања и даље доминира у већини ЈЛС, али помоћ у природи преовлађује у већим градовима, па отуда и у структури укупне подршке, као и према резултатима претходног мапирања.

Анализа непондерисаног просека, показује да је 2021. године у односу на 2018-ту у структури расхода за помоћ у природи остао готово непромењен удео издатака за народне кухиње, да је значајно порастао удео за помоћ у роби, а смањило се за субвенције за превоз.

Структура расхода по групама давања се није значајно променила. Као и 2018. године у овој структури доминирају расходи за сиромашне, док су најмање присутни расходи за пронаталитетна давања. У односу на 2018. годину удео расхода за сиромашне је порастао, са 39,2% на 45,5% 2021. године, а сразмерно се смањило удео за категоријске и пронаталитетне подршке.

Највећа промена у односу на 2018. годину забележена је у расходима за радно ангажовање који су смањени за више од десет пута. Преполовио се и број ЈЛС које су пријавиле радно ангажовање.

Индикатор величине програма број еквивалентних корисника у висини просечне зараде (ЕКПЗ) у просеку износи 953 . То значи да су општине и градови у просеку 2021. године хипотетички за 953 корисника доделили материјалну подршку у висини једне нето просечне зараде. Медијална вредност овог индикатора је приближно 351. Хипотетички број корисника веома се разликује на нивоу појединих општина и градова, одражавајући разлике у њиховој величини. ЕКПЗ се креће од свега тридесет, четрдесет хипотетичких корисника у мањим општинама до више хиљада у великим градовима и преко 42.150 у Београду.

Индикатор обима интервенције показује да се у Србији на локалном нивоу у просеку издваја 2,44% локалних буџетских расхода за материјалне подршке. Међу 22 ЈЛС које су највише издвајале за дате намене (двоструко више од просека, 4,88% и више) скоро половину чине најнеразвијеније општине са малим буџетима и изразитим социјалним потребама које припадају девастираним подручјима на југу Србије (Мерошина, Прешево, Трговиште, Бела Паланка, Сврљиг и Медвеђа) и општине из IV групе (Варварин, Рековац, Књажевац и Црна Трава). Од најразвијенијих ЈЛС у ову групу спадају само Крагујевац и Лајковац.

Према другом индикатору обима интервенције, на локалном нивоу је 2021. године у просеку издвајано 1.369 РСД по становнику за материјалне подршке. Најмање двоструко више од просека (преко 2.738 РСД) издвајало је 11 ЈЛС, махом са мањим бројем становника, од којих је готово половина из IV групе по степену развијености или са девастираним подручја. Близу две трећине ЈЛС издваја по становнику испод просека, а веома ниски расходи по становнику, најмање двоструко мањи од просека (684,5 РСД), присутни су у 32 ЈЛС, међу којима такође не постоји правилност у погледу степена развијености или броја становника. Београд (1.651 РСД) и Нови Сад (1.925) су по становнику издвајали значајно изнад просека, док је Ниш према овом индикатору знатно заостајао (1.075 РСД).

Индикатор обима интервенције усмерене на смањење сиромаштва показује да општине и градови у просеку додају приближно 18,8% у односу на средства која се из републичког буџета издвајају за ове намене, односно за програме НСП и дечји додатак који се додељују уз проверу материјалног стања. Релативно висок ниво обима интервенције у једном броју ЈЛС резултат је чињенице да се локална улагања пореде с улагањима из републичког буџета, која су ниска услед релативно малог броја и удела корисника НСП и дечјег додатка. Значајна додатна средства улаже, међутим, и један број општина код којих то није случај (Црна Трава и Медвеђа).

Индикатор учинка, просечна хипотетичка стопа обухвата износи приближно 5,34%. Међу 12 ЈЛС у којима је вредност ХСО висока, најмање двоструко већа од просека, доминирају мале, али и неразвијене општине. У Београду и Новом Саду ХСО стопа је изнад просека и износила је 6,1% и 6,9% респективно. У 60% општина и градова стопа је испод просека, а у 27 ЈЛС забележена је хипотетичка стопа обухвата упола нижа од просечне стопе (2,67%).

Просечан износ давања материјалне подршке из локалних буџета корисницима НСП у 128 локалних самоуправа за које су подаци доступни приближно је 11.331 РСД месечно. Давања су у просеку додељивана тек сваком десетом НСП домаћинству.

Адекватност новчане помоћи сиромашнима у просеку износи 84,7%. Ниво адекватности упола мањи од просека (испод 42,3%) и низак обухват НСП корисника, забележен је у градовима Сремска Митровица, Пирот и Суботица. У Београду и Новом Саду адекватност је изнад просека (107,3 и 91,5%, респективно), а висок је и обухват НСП домаћинства (27,2 и 21,4% респективно).

Поређење индикатора 2021. године у односу на 2018.-ту показује да се њихове вредности нису значајније промениле. Нешто већи додатни расходи за сиромашне на локалном нивоу у односу на национални, су резултат континуираног смањења издатака за НСП и дечији додатак у Србији. Смањење ЕКПЗ и хипотетичке стопе обухвата пре свега је резултат бржег пораста просечне нето зараде по запосленом у Србији од пораста локалних расхода за материјалне подршке.

Истраживање није утврдило да су индикатори обима интервенције или учинка повољнији за развијеније или за веће општине и градове.

На крају, неколико завршних општих напомена.

Истраживање *Мапирање материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији* кроз које су прикупљени подаци из 2021. године и израчунати поједини индикатори у овој области, спроводи се по други пут. Истраживање је процедурално засновано на раније успостављеном мапирању услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа које се спроводило током више циклуса од 2012. године.

Резултати мапирања материјалне подршке 2021. и 2018. године показују да на овај начин поједини подаци могу да прикупе са доста високим степеном поузданости. То се пре свега односи на податке о расходима, на основу којих је добијена представа о обухвату и размерама интервенције у области материјалне подршке коју додељују ЈЛС. Подаци о фактичком броју корисника материјалне подршке у надлежности ЈЛС, осим парцијално, не могу свеобухватно да се прикупе путем мапирања, како због различитог дефинисања појма корисник (појединац или домаћинство) на нивоу појединих права и у различитим ЈЛС, тако и због неевидентирања преклапања корисника који могу више пута да добију подршку у форми различитих давања. Овај проблем је нерешив без информационог система који би на одговарајући начин идентификовао кориснике

материјалне подршке – и појединце и домаћинства којима они припадају. Јединствени регистар *Социјална карта*, који је однедавно функционалан могао би да омогући да се прикупе подаци који би обезбедили потпуније истраживање материјалне подршке у надлежности ЈЛС.

На основу оба до сада спроведена циклуса мапирања материјалне подршке у надлежности ЈЛС може да се закључи да поједини индикатори, као на пример износ социјалних давања по кориснику и адекватност, треба да се рачунају одвојено по појединим давањима. Када се стекну технички услови за исказивање фактичког броја корисника, потребно је да се конструишу индикатори за износ социјалних давања и адекватност на нивоу појединих давања, као што је то у мапирању дефинисано за НСП.

Као отворено остаје питање да ли поједини проблеми са прикупљањем података могу да се разреше уз већу менторску подршку. Такође, ради бољег разумевања појединачне ситуације у општинама и градовима, али и општих трендова драгоцено би било да се након прве фазе прикупљања и обраде података одрже регионалне радионице на којима би се презентовали прелиминарни налази.

Наставак стручне расправе о појединим индикаторима, њихово унапређење и евентуалне промене информатичког система јединственог регистра *Социјалне карте* како би се омогућило аутоматско израчунавање предефинисаног сета показатеља о материјалној подршци, свакако би обезбедило боље разумевање и развој заштите на локалном нивоу.

У завршној фази изградње индикатора материјалне подршке у надлежности ЈЛС могао би да се евентуално осмисли и композитни индикатор нивоа материјалне подршке који општине и градови обезбеђују својим грађанима.

У домену законских решења, формулација „друге врсте материјалне помоћи“ у Закону о социјалној заштити (члан 111) требало би свакако да се додатно промисли и да се макар јасно прошири и на новчана давања. Треба свакако имати у виду и да је ригидност других секторских закона у погледу надлежности локалних самоуправа приморала многе општине и градове да поједине подршке финансирају по основу одлука о социјалној заштити иако суштински ту не спадају. То се односи на пример на финансирање превоза за студенте независно од материјалног положаја породице, додељивање стипендија на основу успеха и сл. Остаје отворено питање и законског регулисања тзв. добровољног радног ангажовања.

ЛИТЕРАТУРА

Анализа *Подршка образовању деце у 20 општина и градова* (2023), у оквиру пројекта „Унапређени равноправни приступ и завршавање предуниверзитетског образовања за децу којој је потребна додатна образовна подршка – УЧИМО СВИ ЗАЈЕДНО“, Министарства просвете у сарадњи са УНИЦЕФ-ом, уз подршку Делегације Европске уније у Србији (интерни документ)

Аутономни женски центар (2022). Фемицид – убиства жена у Србији – Квантитативно-наративни извештај 1. јануар – 30. јун 2022. године https://www.womenngo.org.rs/images/femicid/FEMICID_Polugodi%C5%A1nji_Kvantitativno_-_narativni_godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2022._godina.pdf

Влаовић Васиљевић Д, *Водич за организације цивилног друштва: стандарди услуга социјалне заштите у заједници и процедуре лицензирања*, подржале ЕУ и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије, 2013.

Државна ревизорска институција (2022). Извештај о ревизији сврсисходности пословања: Ефикасност расподеле и коришћења наменских трансфера у социјалној заштити. Доступно на: <https://dri.rs/storage/newaudits/2022-3-SV%20Efikasnost%20raspodele%20i%20koriscenja%20namenskih%20transfera%20u%20socijalnoj%20zastiti.pdf>

ЕС/IMF/OECD/UN/WBG (2009). *System of National Accounts 2008*. <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf>

Eurostat (2022). *European system of integrated social protection statistics – ESSPROS*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Доступно на: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-22-013>

Европска комисија (2020). Радни документ комисије. Република Србија - Извештај за 2020. годину. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/srbia_report_2020_SR.pdf

Јакопин, Е. & Чокорило, Н. (2022). Регионални покретачи раста у Републици Србији. Београд: Републички завод за статистику.

Матковић (2021). Социјална и дечја заштита. Прилог за *Четврти национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији* (интерни документ).

Матковић Г. и Страњаковић, М. (2016). *Мапирање услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*. Београд: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије.

Матковић Г. и Страњаковић, М. (2020). *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*. Београд: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије.

Матковић, Г., Шундерић Ж. (2018). *Модел за локализацију процеса европских интеграција: за област социјалне и дечије заштите*. Београд: Центар за социјалну политику.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја (2022). *Национални извештај о инклузивном образовању у Републици Србији за период од 2019. до 2021. године* <https://prosveta.gov.rs/wp-content/uploads/2022/12/Nacionalni-izvestaj-o-IO-2019-2021.pdf>

Матковић, Г. (2017), Праћење социјалне укључености у Републици Србији: Индикатори социјалне заштите и социјалне сигурности, Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Републички завод за статистику и УНИЦЕФ, https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/10/Pracenje_socijalne_ukljucenosti_u_Republici_Srbiji_trece_dopunjeno_izdanje_Indikatori_socijalne_zastite_i_socijalne_sigurnosti.pdf

ОЕЦД (2021). Long-Term Care Resources and Utilisation. *OECD Health Statistics* (database). Доступно: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH_LTCR

Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (2013, 2018, 2019), <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2013/42/3/reg>

Правилник о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету, ученику и одраслом (2018) <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-dodatnoj-obrazovnoj-zdravstvenoj-socijalnoj-podrsi.html>

Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2013/42/1/reg>

Републички завод за социјалну заштиту (2016), Пилотирање услуге *породични сарадник* и евалуација резултата пружање услуге <http://www.zavodsz.gov.rs/media/1204/pilotiranje-usluge-ps2016.pdf>

Републички секретаријат за јавне политике (2023). Методолошке напомене. Доступно на: <https://rsjp.gov.rs/cir/analiticki-servis/>

Републички завод за статистику (2022). Просечне зараде по запосленом, децембар 2021. Саопштење <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221047.html>

Републички завод за статистику (2023). Старост и пол – подаци по насељима. Попис становништва, домаћинстава и станова 2022. Београд: Републички завод за статистику

Републички завод за статистику (2023а). База података DevInfo: Преглед стања и развоја општина. Доступно на: <http://devinfo.stat.gov.rs/Opstine/libraries/asp/Home.aspx>

Републички завод за статистику (2023б). Домаћинства према броју чланова – подаци по насељима. Попис становништва, домаћинстава и станова 2022. Београд: Републички завод за статистику.

Републички завод за статистику (2018). Бруто домаћи производ, 2005-2014. - Наставак процеса ревизије. Саопштење за јавност. Доступно на: <https://www.stat.gov.rs/publikacije/>

Републички завод за статистику (2018а). Ревизија бруто домаћег производа (БДП) Републике Србије 2015-2017. Доступно на: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20180925-najava-revizije-bdp-a/>

РЗСЗ (2022), *Извештај о услугама социјалне заштите на локалном нивоу које пружају лиценцирани пружаоци услуга у периоду 2016 – 2020. године* Републичког завода за социјалну заштиту (РЗСЗ) <http://www.zavodsz.gov.rs/media/2270/izvestaj-lplu-2016-2020.pdf>

Синтетизовани извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2014. (2015) годину, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, стр. 50.

Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022-2026.

<https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-socijalnu-zastitu/strategija-deinstitucionalizacije-i-razvoja-usluga-socijalne-zastite-u-zajednici-za-period-2022-2026godine>

Стратегија за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021–2025. године

<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/47/1/reg>

Закон о финансијској подршци породици са децом. Службени гласник РС 113/17 и 50/18. 46/21 - одлука УС, 51/21 - одлука УС, 53/21 - одлука УС, 66/21, 130/21, 43/23 - одлука УС и 62/23).

Закон о социјалној заштити. Службени гласник РС 24/11 и 117/2022 - одлука УС.

Закон о потврђивању Конвенције МОП о најгорим облицима дечијег рада (2003).

Закон о основама система образовања и васпитања (2021)

Закон о спречавању насиља у породици (2016)