



INSTITUTE FOR  
Sustainable  
Communities



ROYAL MINISTRY  
OF FOREIGN AFFAIRS



# KAKO SE FINANSIRAJU USLUGE SOCIJALNE PODRŠKE ZA OSOBE SA INVALIDITETOM U REPUBLICI SRBIJI?

SAŽETAK GLAVNIH NALAZA






## O Centru

**Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije** je nevladina, neprofitna organizacija sa mrežom članica, koja promovise filozofiju samostalnog života i potencijale osoba sa invaliditetom, socijalni pristup invalidnosti i zagovara prava osoba sa invaliditetom.

Centar deluje kao resursni centar u kreiranju i nadgledanju sprovođenja politika u oblasti invalidnosti, testira i predlaže nova rešenja, sprovodi licencirane usluge servisa i edukacija i uspostavlja saradničke i partnerske odnose sa važnim socijalnim akterima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou.

Organizaciju vode osobe sa invaliditetom, a delovanje se bazira na sledećim vrednostima: **posvećenosti, poštovanju ljudskih prava, inovativnosti, partnerstvu, toleranciji i profesionalizmu.**



**KAKO SE FINANSIRAJU  
USLUGE SOCIJALNE PODRŠKE  
ZA OSOBE SA INVALIDITETOM  
U REPUBLICI SRBIJI?**

SAŽETAK GLAVNIH NALAZA

**Beograd, 2011.**

**Naziv publikacije:**

Kako se finansiraju usluge socijalne podrške za osobe sa invaliditetom u Republici Srbiji?

**Autor publikacije:**

Predrag Stošić

**Redaktori:**

Momčilo Stanojević

Sanja Nikolin

**Izdavač:**

Centar za samostalni život  
osoba sa invaliditetom Srbije  
11040 Beograd, Milenka Vesnića 3  
Tel/fax: + 381 11 367 53 18, + 381 11 367 53 17  
e-mail: [office@cilsrbija.org](mailto:office@cilsrbija.org)  
[www.cilsrbija.org](http://www.cilsrbija.org)

**Za izdavača:**

Gordana Rajkov, predsednica

**Priprema i dizajn:**

Suzana Đorđević

Svetislav Marjanović

**Štampa:**

PRINT-UP doo

Leskovac, Voje Nikolajevića 26

**Tiraž:** 500

Beograd, 2011.

Publikacija **Kako se finansiraju usluge socijalne podrške za osobe sa invaliditetom u Republici Srbiji?** nastala je u okviru projekta "**Civilno društvo za odgovornu Vladu i smanjenje siromaštva**" koji se izvodi u saradnji sa Institutom za održive zajednice (ISC) uz finansijsku podršku Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške. Mišljenja i stavovi izneti u ovoj publikaciji su stavovi autora/ki i ne prenose nužno stavove ISC-a i donatora.

## SADRŽAJ

1. Uvod .....	5
2. Cilj ovog analitičkog poduhvata .....	6
3. Metodologija .....	6

### I - NACIONALNI NIVO

4. Osnovni pojmovi u vezi sa praćenjem budžeta Srbije .....	6
5. Naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta – ekonomska klasifikacija 472 .....	7
6. Dotacije nevladinim organizacijama – ekonomska klasifikacija 481 .....	8
7. Analiza socijalnih davanja iz republičkog budžeta .....	10
8. Budžetski fondovi .....	12
9. Zaključci i preporuke na nacionalnom nivou .....	15

### II - LOKALNI NIVO

10. Finansiranje socijalne zaštite na lokalnom nivou .....	16
11. Usporedna analiza finansiranja službi podrške na lokalnu .....	18
12. Zaključci i preporuke na lokalnom nivou .....	19



## 1. UVOD

Pred vama se nalazi sažetak analize budžetskih izdavanja za usluge socijalne podrške u Republici Srbije od 2007. do 2010. godine. Cilj analize je sagledavanje sredsstva budžeta namenjena finansiranju socijalnih davanja, sa posebnim osvrtom na usluge koje su vezane za poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom. Budžetska analiza je deo projekta " Civilno društvo za odgovornu Vladu i smanjenje siromaštva" koji finansira Ministarstvo spoljnih poslova Kraljevine Norveške sa ciljem povećanja odgovornosti u trošenju budžetskih sredstava, kako na lokalnom tako i na centralnom nivou.

Ustav Republike Srbije garantuje jednake mogućnosti za sve građane, pa samim tim i za osobe sa invaliditetom. Strategija za smanjenje siromaštva koja je usvojena 2003. godine navodi osobe sa invaliditetom kao jednu od najugroženijih grupa.

Republika Srbija je ratifikovala većinu međunarodnih dokumentata koja se tiču unapređenja položaja osoba sa invaliditetom, uključujući Međunarodnu konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom. Uprkos stvaranju normativnih uslova za poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom, postoji još čitav niz izazova do efektivnih promena i rezultata na ovom planu. Među glavnim ograničenjima su ulaganje budžetskih sredstava u socijalne usluge namenjene osobama sa invaliditetom.

Iz tog razloga, ova analiza vrši pregled trošenja budžetskih sredstava koja su namenjena poboljšanju položaja osoba sa invaliditetom i prepoznaje budžetske linije iz kojih se one finansiraju. Prilikom analize, u obzir su uzeta ključna strateška dokumenta, kao što su Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom i Strategija razvoja socijalne zaštite, kao krucijalna dokumenta koja pružaju dobru osnovu i definišu aktivnosti, mere i programe u ovoj oblasti. Analiza se odnosila kako na budžet Republike Srbije, tako i na lokalne budžete u Smederevu, Leskovcu i Kragujevcu.

Istovremeno, analiza budžeta predstavlja iskorak u budućnost za Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije, jer se nakon decenija zastupničkog rada za poboljšanja u normativnom okviru Centar ovoga puta bavio monitoringom implementacije i to kroz njen najkomplikovaniji izraz - kroz budžet. Nije lako za NVO u Srbiji da se bave analizom budžeta zato što je to zahtevan posao koji generiše rezultate samo uz mnogo truda. Verujemo da će ovaj pionirski poduhvat poslužiti i ostalim organizacijama civilnog društva kao podstrek da i same " skoče " u nepoznato jer kada građani kontrolišu budžet, država bolje radi svoj posao. Svim dosadašnjim učesnicima u zahvalni smo što će sa dužnom pažnjom uzeti u obzir naše napore da diskusiju potkrepimo utvrđivanjem postojećeg stanja i predlozima za naredni period.

## **2. CILJ OVOG ANALITIČKOG PODUHVATA**

Glavni cilj ovog analitičkog poduhvata bio je da se utvrdi kako se usvojene politike i važeća strateška dokumenta u kojima se pominju službe podrške ogledaju u izdvajanja iz budžeta. Nakon utvrđivanja postojećeg stanja, Centar je analizirao prostor za dopunske ili modifikovane intervencije u narednom periodu koje će doprineti stvarnom poboljšanju položaja osoba sa invaliditetom, u skladu sa proklamovanim strateškim ciljevima.

Naravno, analiza ima za cilj i da ukaže na čitav niz problema koji se tiču nedovoljno usaglašenih politika, nejasnih kriterijuma, nedostajućih podataka i nedosledne implementacije. Najzad, analiza potvrđuje dobro znanu činjenicu da je uvek potrebno da se postojeći modeli preispituju i usavršavaju jer neadekvatno finansiranje može da uruši čitav strateški okvir.

## **3. METODOLOGIJA**

Metodologija koja je primenjena u ovoj analizi zasniva se na prikupljanju relevantnih dokumenata i uporednoj analizi usvojenih budžeta i rebalansa sa realizovanim budžetima u 2008, 2009. i 2010. godini. U okviru budžeta, bavili smo se ekonomskim klasifikacijama 472, 481 i funkcijama 010, 070 i 090, uključujući i rebalanse. Uporednom analizom je dat pregled kretanja ukupnog budžeta i izdvajanja po ove dve budžetske linije kako bi se stekao uvid u to da li finansiranje usluga socijalne zaštite prati potrebe ugroženih grupa, prvenstveno osoba sa invaliditetom i u kojoj meri.

## **I - NACIONALNI NIVO**

### **4. OSNOVNI POJMOVI U VEZI SA PRAĆENJEM BUDŽETA SRBIJE**

Osnovna dokumenta na nacionalnom nivou koja su potrebna da bi se izvršila kvalitetna analiza trošenja budžetskih sredstava su: Zakon o budžetu Republike Srbije, Zakon o izmenama i dopunama budžeta Republike Srbije, Finansijski planovi i planovi rada Ministarstava, Zakon o završnom računu Republike Srbije, Izveštaji o radu Ministarstava.

Osnovna dokumenta na lokalnom nivou su: Odluka o budžetu, Odluka o rebalansu, Odluka o završnom računu, Planovi rada i izveštaji o radu svih budžetskih korisnika. Sredstva koja stoje na raspolaganju državi i lokalnim samoupravama su ograničena, i po pravilu, nedovoljna da podmire sve potrebe zajednice. Ipak, nije jedino važno pitanje kolikim sredstvima raspolaže država ili lokalna samouprava, već i na koji ih način raspoređuje i troši. Dakle, sa stanovišta OCD, a i naše analize ključno je pitanje preraspodele unutar raspoloživih sredstava.

Kada analiziramo budžet, mi se zapravo pitamo koje je prioritete za finansiranje odredila država - lokalna samouprava, u kojoj meri ona ispunjava obaveze preuzete usvojenim zakonima i ratifikovanim međunarodnim konvencijama, na koji način su prioritete definisani i da li su potkrepljeni razvojnim planovima i strategijama, ko su dobitnici a ko gubitnici budžeta.



**Tabela 1. Budžet Republike Srbije u periodu 2007-2010**

Godina	Primanja budžeta	Izdaci budžeta	Deficit	% deficita	% deficita u odnosu na budžetska primanja
2007B*	581.841.505.769	595.517.786.100	-13.676.280.331	2,30	2,35
2008B	639.600.289.635	654.429.163.862	- 14.828.874.227	2,27	2,32
2009R**	650.174.345.330	695.959.075.793	- 45.784.730.463	6,58	7,04
2009B	698.756.200.000	748.652.903.100	- 49.896.703.100	6,66	7,14
2009R	649.357.997.000	719.854.143.000	- 70.496.146.000	9,79	10,86
2009R2	614.986.971.200	719.854.143.000	- 104.867.171.800	14,57	17,05
2010B	714.823.840.000	797.498.137.000	- 82.674.297.000	10,37	11,57

\* označava inicijalni budžet

\*\* označava rebalans budžeta

Tokom celog posmatranog perioda, prisutan je budžetski deficit. Posebno je karakteristična 2009. godina u kojoj je budžetski deficit bio skoro 15%, odnosno preko 17% od ostvarenih prihoda budžeta u toj godini. Ekonomska kriza dovela je do toga da su izvorni prihodi budžeta u 2009. godini bili manji od izvornih prihoda budžeta u 2008. godini. Uprkos tome, budžetski izdaci su u posmatranom periodu neprestano rasli.

## **5. NAKNADE ZA SOCIJALNU ZAŠTITU IZ BUDŽETA – EKONOMSKA KLASIFIKACIJA 472**

Sredstva ove ekonomske klasifikacije namenjena su za:

- naknada bolesnim i licima sa invaliditetom,
- naknada za porodilje,
- naknada za porodicu i decu,
- naknada za nezaposlene,
- starosnih i porodičnih penzija,
- naknada za umrle,
- naknada za kulturu,
- stipendija,
- učnički i studentski standard,
- sportskih nagrada i drugo slično.

Različita ministarstva koriste ovu ekonomsku klasifikaciju. Kako je Ministarstvo za rad i socijalnu politiku najveći korisnik ove ekonomske klasifikacije, u analizi smo se bavili samo ovim Ministarstvom.

Kao što se vidi iz tabele 2. naknada za socijalna davanja variraju u posmatranom periodu (2007 – 2010) s tim da procentualno učešće ekonomske klasifikacije 472 u ukupnom budžetu pokazuje trend opadanja. Primetno je povećanje izdvajanja iz budžeta Republike za ove namene u 2009. godini u odnosu na 2008.

**Tabela 2. Odnos izdataka budžeta i izdvajanja za ekonomsku klasifikaciju 472**

Godina	Izdaci budžeta	Klasa 472	% učešća 472 u izdacima budžeta
2007B	595.517.786.100	62.005.074.491	10,41
2008B	654.429.163.862	67.353.455.000	10,29
2008R	695.959.075.793	85.115.467.952	12,23
2009B	748.652.903.100	72.813.130.000	9,73
2009R	719.854.143.000	70.756.668.000	9,83
2010B	797.498.137.000	77.881.476.000	9,77

## **6. DOTACIJE NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA – EKONOMSKA KLASIFIKACIJA 481**

Strategija razvoja socijalne zaštite promovise obezbeđivanje kvalitetnijih usluga kroz:

- Podsticanje razvoja raznovrsnih socijalnih usluga u zajednici i uključivanje u sferu pružanja usluga što više različitih socijalnih aktera;
- Uvođenje novih usluga socijalne zaštite u okviru postojećih institucija i službi socijalne zaštite i u zajednici;
- Podržavanje i afirmaciju porodice kao najboljeg okvira zaštite ranjivih grupa i podsticanje razvoja hraniteljstva, usvojenja, usluga dnevnih centara, kućne nege i pomoći i drugih usluga socijalne zaštite;
- Izradu standarda i unapređenje kvaliteta usluga koje se pružaju u okviru institucija i službi socijalne zaštite;
- Obezbeđenje ravnopravnog statusa svih davalaca usluga kroz finansiranje prava i sistem akreditacija i licenci, nezavisno od toga da li su u pitanju javne službe, privatne, ili nevladine organizacije.

Značajnu ulogu u realizaciji Strategije razvoja socijalne zaštite imaju udruženja građana odnosno OCD. Zato je zanimljivo da se sagleda u kojoj je meri intenzivnija uloga OCD prepoznata u Strategiji, adekvatno odslukana u Budžetu.

**Tabela 3. Ukupna izdvajanja u budžetu za ekonomsku klasifikaciju 481 za period 2007-2010.**

Godina	Sredstva iz budžeta	Izdaci iz dodatnih prihoda organa	Ukupno
2007B	3.436.665.647	1.587.077.147	5.023.742.794
2008B	3.581.271.000	1.227.042.688	4.808.313.688
2008R	4.565.460.736	1.781.574.329	6.347.035.065
2009B	3.854.122.000	1.241.934.000	5.096.056.000
2009R	2.941.444.000	1.172.142.000	4.113.586.000
2010B	3.214.447.000	1.331.337.000	4.545.784.000

Ukupno izdvojena sredstva u budžetu Republike za dotacije NVO u posmatranom periodu variraju iz godine u godinu. Ipak uočljiv i primetan je pad ukupnih izdvajanja za ovu grupu korisnika. Slična je situacija i kada se prati izdvajanje koje je Ministarstvo rada i socijalne politike imalo za liniju 481 što se vidi u tabeli 4.

Osnovni akcent je monitoring finansiranja udruženja građana i OCD koje se vrši iz Ministarstva rada i socijalne politike, a čiji je cilj unapređenje položaja osoba sa invaliditetom kroz izdvajanja na u liniji 481.<sup>1</sup>

**Tabela 4. Ministarstvo za rad i socijalnu politiku, budžetska izdvajanja za ekonomsku klasifikaciju 481<sup>2</sup>**

Godina	Ministarstvo rada i socijalne politike	% od ukupnog izdvajanja za klasu 481
2007B	466.093.651	9,28%
2008B	610.000.000	12,69%
2008R	706.933.768	11,14%
2009B	527.990.000	10,36%
2009R	489.088.893	10,19%
2010B	362.622.000	7,98%

Izdvajanje Ministarstva za liniju 481 pokazuje trend smanjenja u posmatranom periodu.

<sup>1</sup> Inače, već godinama se analizom ove budžetske linije bavi Centar za razvoj neprofitnog sektora (CRNPS). Više informacija potražiti na sajtu CRNPS i u publikaciji [http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/Linija-481\\_Dotacije-NVO\\_web.pdf](http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/Linija-481_Dotacije-NVO_web.pdf)

<sup>2</sup> Podaci iz Zakona o Budžetu i predloga Zakona o završnom računu Budžeta Republike Srbije

## 7. ANALIZA SOCIJALNIH DAVANJA IZ REPUBLIČKOG BUDŽETA KROZ EKONOMSKU KLASIFIKACIJU 481

Funkcija 010 – bolest i invalidnost, Ekonomska klasifikacija 481 – Dotacije nevladinim organizacijama

Prenos sredstava na ovoj poziciji vrši se na osnovu Zakona o finansiranju udruženja boraca oslobodilačkih ratova Srbije<sup>3</sup> i Zakona o udruženjima.<sup>4</sup> Radi se o organizacijama sa različitim programima, interesovanjima i aktivnostima vezanim za kategorije boraca – veterana, ratnih vojnih lica sa invaliditetom, odnosno njihovih porodica, kao i poštovalaca srpskih tradicija. Sredstva iz budžeta RS se odobravaju namenski – u skladu sa unapred ponuđenim i odobrenim programskim načelima, a na osnovu njihovog, prethodno verifikovanog, godišnjeg programa rada<sup>5</sup>.

U izveštaju o radu Ministarstva za 2008. godinu stoji da je za finansiranje materijalnih troškova udruženja ukupno potrošeno 64.980.865 dinara, a za finansiranje projektnih aktivnosti potrošeno je 62.015.252 dinara.

Dotacije NVO u okviru funkcije 010 u 2009. godini karakteriše ujednačen plan i izvršenje ali isto tako i značajno smanjenje izdvojenih sredstava za ovu namenu u odnosu na 2008. godinu. odnosno u 2009. godini su se samo finansirali materijalni troškovi udruženja ali nije bilo sredstava za projektne aktivnosti.

Funkcija 070 – Socijalna pomoć ugroženom stanovništvu neklasifikovana na drugom mestu

Ekonomska klasifikacija 472 – Naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana<sup>6</sup>, utvrđena su prava iz oblasti socijalne zaštite koja se finansiraju iz budžeta Republike. Na osnovu člana 116. Zakona, donet je Pravilnik o kriterijumima i merilima za utvrđivanje cena usluga u oblasti socijalne zaštite koje finansira Republika<sup>7</sup>. Zakonom i Pravilnikom utvrđene su osnovice i način usklađivanja prava.

### **Prava iz oblasti socijalne zaštite koja se finansiraju iz budžeta Republike su:**

- materijalno obezbeđenje,
- dodatak za negu i pomoć drugog lica,
- smeštaj u ustanovu socijalne zaštite,
- smeštaj u drugu porodicu,
- pomoć za osposobljavanje za rad,
- usluge socijalnog rada,
- program rada centara,
- programi unapređenja socijalne zaštite,

<sup>3</sup> Službeni glasnik RS 21/90

<sup>4</sup> Službeni glasnik RS br. 51/09

<sup>5</sup> Izveštaj o radu Ministarstva za rad i socijalnu politiku za 2008. i 2009. godinu

<sup>6</sup> "Službeni glasnik RS", br. 36/91, 39/93, 67/93, 46/94, 52/96, 29/2001, 84/2004 i 115/05)

<sup>7</sup> "Službeni glasnik RS", br. 15/92, 100/93, 12/94, 51/97, 70/03, 97/03, 99/04, 100/04, 25/05 i 77/05

- jednokratne pomoći,
- investiciona ulaganja u ustanove za smeštaj korisnika,
- pravo korisnika novčane naknade za pomoć negu drugog lica koji su ovo pravo ostvarili kao deca sa invaliditetom,
- pravo na uvećan dodatak za pomoć i negu drugog lica kod koga je utvrđeno telesno oštećenje od 100% po jednom osnovu.<sup>8</sup>

Sredstva za ostvarivanje prava koja su zakonom utvrđena kao prava od opšteg interesa, obezbeđuju se u budžetu Republike.<sup>9</sup>

**Tabela 5. Broj korisnika TNP po godinama ( 2008, 2009 i 2010.)**

Godina	OSTVARENO		Prosek isplaćenih sredstava po korisniku
	Broj korisnika TNP	IZNOS	
2008	43.917	5.105.490.070	116.253
2009	49.364	5.764.013.149	116.765
2010	51.468	6.303.411.316	122.472

U posmatranom periodu (2008-2010) došlo je do značajnijeg rasta izdvajanje države za tuđu negu i pomoć a istovremeno je i broj korisnika značajno povećan. U istom periodu došlo je i do povećanja broja korisnika MOPa za 14%. Iako se za materijalno obezbeđenje porodice (MOP) može reći da je povećanje broja korisnika normalna posledica ekonomske krize, nejasno je na koji je način došlo do povećanje broja korisnika dodatka za negu i pomoć drugog lica od skoro 20%.

U 2009. godini, ukupan iznos na budžetskoj liniji 472 je za skoro 630 miliona manji nego u 2008. godini. I pored toga, za socijalna davanja u okviru ove budžetske linije su izdvojena znatno veća sredstva nego u 2008. godini. U uslovima recesije, ova činjenica svedoči o nastojanjima Ministarstva da se prilagodi povećanim socijalnim potrebama stanovništva. Kretanje izdvajanja za MOP, dodatka za negu i pomoć drugog lica, porodični smeštaj i pomoć za osposobljavanje za rad u 2008. i 2009. godini dati su u tabeli 6.

**Tabela 6. Uporedni prikaz izdvajanja po liniji 472 u okviru grupe 040, u 2008. i 2009. godini**

Iznos	2008. godina	2009. godina	Razlika
Materijalno obezbeđenje porodice	3.730.000.000	4.577.354.613	847.354.613
Dodatak za negu i pomoć drugog lica	5.180.350.000	5.764.013.149	583.663.149
Porodični smeštaj (naknada za rad i naknada za izdržavanje korisnika)	1.405.450.000	1.113.883.746	- 291.566.254
Pomoć za osposobljavanje za rad	40.000.000	38.008.039	- 1.991.961

<sup>8</sup> Član 25a Zakona

<sup>9</sup> Izmene i dopune finansijskog plana Ministarstva rada i socijalne politike za 2008. godinu

## 8. BUDŽETSKI FONDOVI

U skladu sa čl. 5. Zakona o igrama na sreću („Sl. glasnik RS“, broj 84/04), ostvarena sredstva se dele u odnosu 60% za fondove ispalte nagrada i troškova organizatora igara a preostalih 40% se dele na:

- 20% Crveni Krst
- 20% Sport
- 20% Lokalna samouprava
- Ostalih 40% sredstva su namenjeni za finansiranje specifičnih potreba u okviru MRSP

Po Odluci Vlade formirani su namenski fondovi za finansiranje specifičnih potreba marginalnih grupa. Do 2010.godine su postojala tri namenska Fonda.<sup>10</sup>

Dalja raspodela među fondovima je sledeća:

- Budžetski fond za programe socijalno humanitarnih organizacija 50,00%
- Budžetski fond za ustanove socijalne zaštite 47,50%
- Budžetski fond za programe zaštite i unapređenja položaja OSI 2,50%

U tabeli 7. su prikazani projektovani prihodi sva tri posmatrana Fonda u skladu sa Zakonom o igrama na sreću.

**Tabela 7. Prihodi budžetskih fondova u skladu sa Zakonom (projekcija) za 2008. i 2009. godinu**

	2008. godina		2009. godina	
	Planirani	Ostvareni	Planirani	Ostvareni
Prihodi od igara na sreću	3.400.000.000	3.229.441.475	3.072.063.675	2.851.816.993
Prihodi fondova - 40%	1.360.000.000	1.291.776.590	1.228.825.470	1.140.726.797
Budžetski fond za programe zaštite i unapređenja položaja OSI - 2,50%	34.000.000	30.720.637	28.518.170	32.294.415
Budžetski fond za programe socijalno-humanitarnih organizacija - 50%	680.000.000	614.412.735	570.363.399	645.888.295
Budžetski fond za ustanove socijalne zaštite - 47,50%	646.000.000	583.692.098	541.845.229	613.593.880

<sup>10</sup> Formiranje i finansiranje budžetskih fondova određeni su članovima 64-67 Zakona o budžetskom sistemu Republike Srbije.

Daleko veći problem predstavlja sama praksa. Naime, kada se pogledaju podaci iz predloga Zakona o završnom računu za 2008. godinu, vidi se da ukupni tekući prihodi u skladu sa Zakonom o igrama na sreću za sva tri Fonda čine samo 16,61% od ukupnih sredstava koje je budžet prihodovao od igara na sreću. Finansijski izraženo, tekući prihodi sva tri Fonda u 2008. godini iznose 473,7 miliona dinara, a zakonska obaveza je bila da se prema ova tri Fonda opredele sredstva u iznosu od 1,14 milijardi dinara što čini negativnu razliku od 667 miliona dinara. Ova tri Fonda raspolagala su ukupnim iznosom od 926,9 miliona dinara, što predstavlja 32,5% od ukupno ostvarenih sredstava u Budžetu Republike od igara na sreću. Značajan deo sredstava kojim su sva tri Fonda raspolagala ostao je neutrošen i ta sredstva su prenetu u narednu budžetsku godinu.

Ukupno prenetu sredstva u 2010. godinu su 359,32 miliona dinara, a ponovo najviše sredstava se prenosi u okviru Budžetskog fonda za ustanove socijalne zaštite 301,26 miliona dinara. Ista se situacija ponavlja i u 2010. godini, situacija je slična. Ukupno je utrošeno 671.979.119,47, a preneto u narednu godinu 432.382.766,69 dinara.

Tokom 2010. godine, usvojen je Zakon o izmenama i dopunama zakona o igrama na sreću<sup>11</sup>. Zahvaljujući izmenama članova 5. i 18. Zakona, drugačije je definisan način na koji se 40% sredstava od igara na sreću raspoređuje: Namenska primanja budžeta iz čl.5. stav 2. ovog zakona, raspoređuju se u iznosu od po 20% za finansiranje:

1. Crvenog krsta Srbije,
2. Organizacija osoba sa invaliditetom i drugih udruženja čiji je cilj unapređenje socijalno ekonomskog i društvenog položaja osoba sa invaliditetom (20%),
3. Ustanova socijalne zaštite i drugih udruženja čiji je cilj unapređenje socijalno ekonomskog i društvenog položaja lica u stanju socijalne potrebe,
4. Sporta,
5. Jedinica lokalne samouprave.

<sup>11</sup> „Sl. glasnik RS“, broj 95/10

Pregled finansiranih projekata po javnim konkursima za projekte OCD iz Budžetskog fonda za programe zaštite i unapređenja položaja osoba sa invaliditetom:

**Tabela br. 8. Pregled odobrenih projekata po prioritetima u 2008 - 2010. godini**

Redni broj	Prioritet koji se finansira po projektu	2008		2009		2010	
		broj projekata	Iznos	broj projekata	Iznos	broj projekata	Iznos
1	Usluge dnevnih aktivnosti u lokalnoj zajednici	21	21.436.264,80	39	35.985.575,97	52	42.296.274,17
2	Primena pomoćnih (asistivnih) tehnologija u cilju bolje socijalne integracije OSI	40	29.483.661,91	6	4.055.005,52	2	1.698.288,00
3	Prevenција institucionalizacije deinstitutionalizacije	18	12.942.989,59	22	18.760.577,58	35	24.368.842,48
4	Promocija prava OSI i principa jednakih mogućnosti	12	8.841.139,47				
5	Poboljšanje pristupačnosti fizičkog okruženja	7	5.643.573,05				
6	Ostali inovativni servisi	6	3.596.017,40				
7	Mešovita grupa kada je više grupa aktivnosti u projektu	12	11.179.802,65	4	2.166.631,40	0	0
	<b>UKUPNO</b>	<b>116</b>	<b>93.123.448,87</b>	<b>71</b>	<b>60.967.790,47</b>	<b>89</b>	<b>71.363.404,65</b>

Prema projekcijama budžeta i dodeljenim sredstvima za sva tri fonda u periodu 2008 – 2010. godina primetno je da su sredstva koja su Fondovi dobijali ispod granice koju propisuje Zakon o igrama na sreću. Prilikom izvršenja budžeta ovi fondovi su dobili manje sredstava nego što je to određeno Zakonom.

Ovo ukazuje da zbog umanjenja sredstava i aktivnosti koje se podržavaju sredstvima ovih Fondova su smanjene tj. mnogi projekti i programske su ostali bez finansijske podrške. Iz ovih pregleda kao i iz dobijenih podataka MRSP ne može se jasno utvrditi koliko sredstava i za koje svrhe su upotrebljena ova sredstva tj. ne može se sa sigurnošću tvrditi koje su službe podrške finansirane, za koji broj korisnika, kao ni postignute rezultate tih projekata.

Detaljniji prikaz analize za svaki fond pojedinačno, dat je u integralnoj verziji Izveštaja.



## 9. ZAKLJUČCI I PREPORUKE NA NACIONALNOM NIVOU

- Kao značajan korisnik budžeta koji je namenjen najranjivijim grupama stanovništva u Republici Srbiji, Ministarstvo rada i socijalne politike treba da posveti još veću pažnju poboljšanju funkcije planiranja i monitoring budžeta. Trend je takav da veći broj korisnika konkurišu za manji iznos sredstava u mnogim kategorijama, a Ministarstvo nastoji da odgovori na potrebe. U tome bi mnogo pomoglo jačanje funkcije nadzora i blagovremeno prebacivanje nepotrošenih sredstava na linije ili u ekonomske klasifikacije gde sredstva vidno nedostaju.
- Budžetski fondovi su velika i nedovoljno iskorišćena prilika za poboljšanje statusa i položaja ciljnih grupa. Neophodno je da proces trošenja budžetskih sredstava bude transparentan, da se u proces planiranja budžeta uključe i relevantne organizacije osoba sa invaliditetom.
- Neophodno je da trošenje sredstava iz budžeta koja su namenjena finansiranju raznih projektnih aktivnosti nevladinih organizacija, odnosno udruženja građana bude transparentnije i u skladu sa jasnim i unapred definisanim kriterijumima. Takođe je potrebno da javnosti budu dostupni rezultati finansiranih projekata, a ne samo spisak dobitnika sredstava. To bi zahtevalo i jačanje monitoringa za sredstva dodeljena kroz projekte.
- Iz podataka se vidi da je 2009. godine zapravo izdvojeno 2,5% manje u odnosu na 2008. godinu. Planom za 2010. godinu izdvajanje je dalje smanjeno za 2,6% u odnosu na 2008. godinu. Ako se u obzir uzme kriza opravdano se postavlja pitanje zbog čega je za one koji su najugroženiji i kojima je posebno u uslovima krize neophodna pomoć izdvojeno manje sredstava.
- Sredstava je uvek malo pa je važno da se finansiraju racionalni, potrebni, svrsishodni i strateški opravdani troškovi. Iz analize se stiče utisak da ne postoji uvid u celinu rezultata na osnovu različitih budžetskih linija i fondova. Neophodno je da javnost od ovog kao i od drugih ministarstava počne da traži izveštaje o napretku u rešavanju sektorskih pitanja i izazova, umesto da se zadovolji uvidom u navođenje fragmentarnih aktivnosti.
- Trebalo bi da se organizacije civilnog društva, a pre svega OOSI, potrudie da sa Ministarstvom dogovore formiranje komisije koju bi sačinjavali predstavnici Ministarstva i ključnih organizacija i saveza OSI, a koja bi donosila odluke o projektima koji se finansiraju na javnim konkursima. Na taj način bi se organizacije i udruženja OSI uključili direktno u proces donošenja odluka. Ministarstvo bi opet dobilo pristup značajnim informacijama i platformu za javnu debatu koja doprinosi boljim rešenjima. U toku kampanje za transparentnije finansiranje, na Fokus grupama organizovanim u Beogradu, Smederevu, Leskovcu i Kragujevcu, same OCD dale su i konkretne predloge za unapređenje raspodele sredstava iz Budžetskog fonda za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, uključujući da se preciziraju iznosi (procenti) za dalju unutrašnju raspodelu ovih sredstava i to:

- 60 % za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom namenjenih udruženjima koja deluju na republičkom ili pokrajinskom nivou
- 25 % za projekte za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom kroz razvoj usluga lokalnog i međuopštinskog karaktera
- 15 % za Otvoreni konkursa (sufinansiranje međunarodnih projekata koje sprovode OOSI, međunarodnu saradnju, poboljšanja pristupačnosti fizičkog okruženja, unapređenja prostorno - tehničkih uslova rada
- Kreiranje jasnog mehanizma za uključenosti i uticaj Nacionalne organizacije OSI, kao reprezentativne organizacije koja legitimno zastupa interese svih OSI i OOSI u Republici Srbiji, u procese definisanja kriterijuma za raspodelu sredstava iz Budžetskog fonda za unapređenje položaja OSI i monitoringa

## II - LOKALNI NIVO

### 10. FINANSIRANJE SOCIJALNE ZAŠTITE NA LOKALNOM NIVOU

U Budžetima gradova Kragujevca i Smedereva se zapaža pad prihoda kako i realnim tako i nominalnim u budžetima.

Grad Kragujevac je u 2008. godini imao izvršenje od 5,5 milijardi dinara da bi u 2010. godini izvršenje bilo za 1,5 milijardi dinara manje. To znači drastičan pad prihoda Grada i velike probleme u funkcionisanju. Za Kragujevac je karakteristično i to da postoje velika odstupanja između plana (Odluke o budžetu) i realizacije (Odluka o završnom računu). U sličnoj situaciji je i Grad Smederevo, jer je budžet u 2010. godini imao izvršenje koje je bilo na nivou izvršenja iz 2008. godine, što znači realan pad od najmanje 15% u odnosu na budžet iz 2008. godine. Smederevo karakteriše veliko odstupanje između plana i izvršenja. Jedino Grad Leskovac, u posmatranom periodu, beleži konstantan rast budžeta, a odstupanja plana od izvršenja nisu tako drastična.

Grad Kragujevac ima u odnosu na druga dva grada znatno veće budžete (kako plan tako i realizaciju). Kada se podaci o realizaciji budžeta uporede sa brojem stanovnika (tabela 9.) može se zaključiti sledeće:

**Tabela 9. Budžetski prihodi po stanovniku u Smederevu, Leskovcu i Kragujevcu (2008 – 2010)**

Godina	Smederevo	Leskovac	Kragujevac
2008	18.460,35	11.169,89	31.592,40
2009	14.620,09	12.092,52	25.428,05
2010	18.697,09	14.297,10	22.621,00

Grad Kragujevac ima veliki pad budžetskih prihoda po stanovniku i to za 9 hiljada dinara u 2010. godini u odnosu na 2008. godinu, istovremeno Grad Kragujevac beleži konstantan pad budžetskih prihoda u posmatranom periodu.

Grad Smederevo ima velike oscilacije, pa je tako 2010. godina nominalno na istom nivou kao i 2008. godina dok je u 2009. godini prihod po stanovniku bio manji za 4 hiljade dinara u odnosu na 2008. godinu.

Grad Leskovac, kao što je već i rečeno, u posmatranom periodu beleži postepen i konstantan rast budžetskih prihoda po stanovniku.

Iako jedino Leskovac ima rast budžetskih prihoda, on je ipak u nepovoljnijoj poziciji u odnosu na druga dva posmatrana Grada, jer je njegov prihod po stanovniku u 2010. godinu manji za 4.400 dinara u odnosu na Smederevo, odnosno za 8.300 dinara u odnosu na Kragujevac. Ovo naravno čini manevarski prostor Grada Leskovca mnogo manjim u odnosu na Smederevo, a posebno u odnosu na Kragujevac.

Ovi podaci pokazuju da je Grad Leskovac imao nešto bolju poziciju za vreme najveće ekonomske krize.

Uporedna analiza budžetske linije 472 - naknada za socijalnu zaštitu iz budžeta:

**Tabela 10. Ukupna i izdvajanja po stanovniku za liniju 472 (2008 -2009)**

	UKUPNA IZDVAJANJA			IZDVAJANJA PO STANOVNIKU		
	Leskovac	Smederevo	Kragujevac	Leskovac	Smederevo	Kragujevac
Budžet 2008	13.194.000	42.511.905	48.305.000	84	387,14	277,00
Završni 2009	24.059.215	43.616.394	42.437.014	154	397,20	243,35
Budžet 2010	16.040.000	41.480.000	61.714.000	103	377,75	353,89
Završni 2010	14.798.356	36.953.672	71.460.109	95	336,53	409,78

Na osnovu ovoga jasno se zapaža da Grad Leskovac za socijalna davanja iz budžeta izdvaja kako u apsolutnom iznosu tako i po glavi stanovnika najmanje sredstava, pa je u 2009. godini Grad Leskovac izdvojio čak 3 puta manje sredstava za ovu namenu od Smedereva i 4 puta manje od Kragujevca.

Ipak da bi se dobila realna slika o tome koliko se izdvaja za socijalnu zaštitu iz budžeta mora se videti i za koje namene se sredstva troše jer ne finansiraju sve lokalne samouprave iste socijalne potrebe svojih stanovnika.

Ono što predstavlja značajnu razliku između ova tri grada je mnogo detaljniji prikaz pozicija u okviru ove budžetske linije kod Grada Smedereva i Kragujevca u odnosu na grad Leskovac. Ovako definisane pozicije po budžetskoj liniji 472, omogućuju mnogo transparentniji način monitoringa trošenja budžetskih sredstava pa je lakše i sagledati mogućnosti da se civilni sektor uključi u proces kreiranja budžeta. Grad Leskovac je u želji da svoj budžet učini transparentnijim u Odluci o budžetu za 2010. godinu mnogo detaljnije planirao sredstva na ovoj budžetskoj liniji. Tako je za 2010. godinu predviđeno finansiranje sledećih aktivnosti:

Naknada za socijalnu zaštitu iz budžeta uključuje:

- Boračka zaostavština
- Materijalno obezbeđenje
- Jednokratne pomoći
- Dopunska boračka zaštita
- Mrtvozorstvo
- Jednokratne pomoći Centar za socijalni rad
- Prihvatilište Centar za socijalni rad
- Naknada za novorođenu decu
- Naknada za socijalnu zaštitu iz budžeta (agencija za LER)

To predstavlja značajan iskorak u odnosu na dosadašnju praksu. Jer iz pozicija koje su u okviru ove budžetske linije bile predviđene u ranijim budžetima, skoro da i nije mogla da se početno utvrdi namena tih sredstava a samim tim i praćenje trošenja ovih sredstava.

## **11. UPOREDNA ANALIZA FINANSIRANJA SLUŽBI PODRŠKE NA LOKALU**

Jedna od najvećih razlika koja postoji u budžetima Grada Smedereva sa jedne i Kragujevca i Leskovca sa druge strane je u budžetskoj liniji iz koje se finansiraju službe podrške ili usluge proširene socijalne zaštite. Gradovi Kragujevac i Leskovac za ovu namenu koriste budžetsku liniju 481, a Grad Smederevo budžetsku liniju budžetsku liniju 463. Bez obzira na ukazanu razliku svi gradovi finansiraju službe podrške. Analizom budžeta za 2008. godinu kod Grada Smedereva je taj da se samo u budžetu za 2008. godinu definišu posebno stavke koje se finansiraju u ovoj budžetskoj liniji dok se u završnom računu za istu godinu, odluci o budžetu i završnom računu za 2009. godinu daje samo sumarni iznos.

U Gradu Kragujevcu i u budžetima i u završnim računima za 2008. i 2009. godinu dat je samo zbirni prikaz sredstava koja su namenjena socio-humanitarnim organizacijama, a jedini transparentniji podatak u kojoj su meri finansirane socio humanitarne organizacije dat je u Strategiji razvoja socijalne zaštite u Gradu Kragujevcu gde je u 2008. godini predidjeno finasiranje 11 udruženja predviđeno 7 miliona dinara i za ostale programe NVO, za osobe sa invaliditetom 1,8 milona dinara.

## 12. ZAKLJUČCI I PREPORUKE NA LOKALNOM NIVOU

U sva tri grada u posmatranom periodu lokalne samouprave su finansirale udruženja i nevladine organizacije koje se bave pružanjem usluga socijalne zaštite, a istovremeno su finansirale i socijalnu zaštitu iz budžeta.

Specifičnosti po gradovima su:

Grad Smederevo vrši indirektno finansiranje udruženja koja se bave pružanjem socijalnih usluga preko budžetske linije 463, dok Grad Leskovac finansira udruženja koja se bave pružanjem usluga socijalne zaštite preko budžetske linije 481.

Grad Kragujevac je to linija 481, ali je problematična vidljivost tog finansiranja.

Gradovi Smederevo, Kragujevac imaju Strateški plan socijalne zaštite, dok grad Leskovac nema već u okviru Strategije razvoja grada delimično definiše neke od prioriternih aktivnosti u oblasti socijalne zaštite.

- Generalno je neophodno da budžeti sva tri grada budu transparentniji kod Leskovca u delu socijalne zaštite, a kod Smedereva i Kragujevca u delu finansiranja pružanja socijalnih usluga.
- Neophodno je u Leskovcu uraditi Strategiju socijalne zaštite, a u Smederevu i Kragujevcu prvo izvršiti analizu do sada urađenog iz usvojene Strategije razvoja socijalnih usluga, odrediti metodologiju i način na koji će se vršiti monitoring i praćenje izvršenja Strategije i ukoliko je neophodno uraditi reviziju i uskladiti akcioni plan sa realnim finansijskim mogućnostima lokalne samouprave.
- Zajedničkim radom svih aktera na lokalnom nivou, koji je već u toku (potpisivanjem protokola o saradnji), potrebno je uraditi Strategiju socijalne zaštite na lokalnom nivou Leskovca i u skladu sa usvojenom Strategijom, za sva tri grada, definisati prioritete na lokalnom nivou i postepeno institucionalno uvoditi pojedine usluge.
- Važno je napomenuti i to da je prilikom definisanja ovih usluga koje će se uvoditi na lokalnom nivou neophodno uspostaviti dobru i čvrstu komunikaciju sa donosiocima odluka na lokalnom nivou, jer bez njihove podrške neće se realizovati nijedan projekat.
- Postepeno uvođenje programskog budžeta. Ranije je istaknuto da su lokalne samouprave u obavezi da uvedu programsko budžetiranje koje podrazumeva petogodišnje planiranje budžeta lokalne samouprave.
- Projektno finansiranje odnosno finansiranje po konkursu treba unaprediti i za svaku budžetsku godinu ponaosob odrediti prioritete koji će se po raspisanom konkursu i finansirati. Prioriteti moraju da budu usklađeni sa svim relevantnim strategijama na lokalnom, Regionalnom i nacionalnom nivou.
- Treba iskoristiti primer dobre prakse, ( Grad Smederevo koji finansira iz budžeta službe podrške u skladu sa Lokalnim akcionim planom koji je usvojila Skupština Grada a na inicijativu Koalicije organizacija osoba sa invaliditetom sa teritorije Smedereva.





## Edicija istraživanja

Jedna od kontinuiranih delatnosti Centra za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije je istraživanje fenomena invalidnosti u različitim oblastima kao što su socijalna zaštita, pristupačnost, siromaštvo i zapošljavanje. Ovaj segment svog rada Centar smatra veoma značajnim zato što u Republici Srbiji postoji izuzetno mali broj radova koji su istraživali ovaj fenomen. S druge strane egzaktni podaci koji se dobijaju ovakvim istraživanjima su neophodan preduslov za zagovaranje prava osoba sa invaliditetom i kreiranje adekvatne politike i mera u oblasti invalidske politike.

Ranije sprovedena i objavljena istraživanja Centra su:

- 1. Servis personalnih asistenata kao alternativni oblik podrške invalidima**, Borivoje Ljubinković, Gordana Rajkov, Beograd, 2001.
- 2. Analiza opravdanosti ulaganja u organizovanje servisa personalnih asistenata za pomoć osobama sa invaliditetom u Srbiji**, dr Mirosinka Dinkić, Jelena Momčilović, Beograd, 2005.
- 3. Iskustva samostalnosti - Participativno akciono istraživanje**, Tim istraživača, Beograd, 2005.
- 4. Servisi socijalne zaštite za osobe sa invaliditetom - Istraživanje jaza između politike i prakse**, dr Mirosinka Dinkić, Kosovka Ognjenović, Borivoje Ljubinković, Gordana Rajkov, Slavica Milojević, Beograd, 2008.
- 5. Usporedno istraživanje o kvalitetu zaposlenosti osoba sa invaliditetom**, Borivoje Ljubinković, Gordana Rajkov, Damjan Tatić, Slavica Milojević, Ivana Janićijević, Momčilo Stanojević, Beograd, 2009.
- 6. Razvoj zastupničkih kapaciteta organizacija osoba sa invaliditetom u Srbiji**, Gordana Rajkov, Borivoje Ljubinković, Vesna Cipruš, Kosovka Ognjenović, Beograd, 2009.
- 7. Zapošljavanje osoba sa invaliditetom u Srbiji - Mogućnosti i izazovi**, Borivoje Ljubinković, Gradimir Zajić, Momčilo Stanojević, Damjan Tatić, Ivana Janićijević, Beograd, 2010.
- 8. Obaveza zapošljavanja osoba sa invaliditetom u Srbiji - Primeri dobre prakse**, Gradimir Zajić, Marko Milanović, Momčilo Stanojević, Ivana Janićijević, Beograd, 2011.