**АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА**

1. **Одређење проблема који закон треба да реши**

 Потреба за увођењем социјалних карата садржана је у експозеу о Програму Владе Р. Србије у Народној скупштини 28. јуна 2017. године и дефинисана је као приоритет рада Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. У делу експозеу ,,Боље таргетирање социјалне заштите истакнуто је да ће се ,,У Републици Србији увести интегрисани систем израде социјалних карти кроз повезивање великог броја различитих институција- ПУ МУП, Карастар непокретности..., и складу са најбољим позитивним примерима светске праксе, а да ће се увођењем овог система спречити злоупотреба и омогућити праведнија расподела тако што ће социјалну помоћ добити они корисници којима је та помоћ заиста и потребна, као и да ће се тиме бавити у склопу веће активности на дигитализацији свих јавних сервиса доступних грађанима и потпуном увођењу електронске управе у Републици Србији.

 Основ за израду ИС Социјална карта је Закључак о усвајању Акционог плана за спровођење програма Владе, који је Влада донела на седници одржаној 09. новембра 2017. године, документ 05 Број:021-1-10807/2017-2 од 09. новембра 2017. године, у коме се увођење социјалних карата дефинише као приоритет рада Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања( у даљем тексту: Министарство) .

Такође треба поменути и Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода, који је усвојен је у децембру 2014. године, као и донети Акциони план за његово спровођење за период 2017-2020. којим је у оквиру активности 2.2.8 - предвиђено успостављање базе података угрожене популације (најрањивијих категорија становништва - деца, млади, жене, особе са посебним потребама и старије особе), ажурно вођење података, статистичка обрада података и редовно достављање података Сектору за ванредне ситуације и у ком се Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања као и центри за социјални рад наводе као институције одговорне за реализацију те активности.

Ради дефинисања приоритета социјалне политике у области социјалне заштите, идентификовања појединаца и циљних група корисника и обликовања мера које најбоље покривају њихове потребе, неопходно је што потпуније сагледати социјални и материјални статус корисника и потенцијалних корисника, а неопходан предуслов за то је прикупљање и коришћење података који тај статус одређују из свих доступних извора државне управе.

У оквиру постојеће информатичке подршке у социјалној заштити, не постоје сви потребни подаци, нити су подаци који постоје оранизовани на адекватан начин. Постојећа информатичка подршка је парцијална и организована кроз више одвојених информационих целина.

С друге стране, поједина документа која се прилажу уз захтеве нису довољан доказ да подносилац захтева заиста испуњава неки од прописаних услова. Тако на пример, пореска уверења или потврде из катастра које се прилажу уз захтев не гарантују да подносилац захтева и/или члан заједничког домаћинства не поседује имовину на територији Републике Србије већ само да је не поседује на територији општина рођења и становања.

У оквиру самог Министарства постоји више одвојених информационих система који представљају подршку у раду Министарства за остваривање права корисника социјалне заштите. Информациони системи који постоје у Министарству у вези су са остваривањем права из области социјалне заштите, покривају области регулисане следећим законима и/или одговарајућим подзаконским актима:

* Закон о социјалној заштити,
* Закон о финансијској подршци породици са децом,
* Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица,
* Закон о правима цивилних инвалида рата, и други закони који уређују права бораца, цивилних жртава рата и чланова њихових породица

Главна карактеристика постојећих информационих подсистема је да они пружају само делимичну подршку у поступцима одлучивања о правима и исплатама за призната права, као и да су формирани за појединачна права која остварује велики број корисника и која повлаче највише буџетских средстава за исплату у форми централизованог обухвата и исплате по решењима за призната права. Права која не подразумевају новчана давања из републичког буџета нису обухваћена централизованим евиденцијама. Исто важи за права која се односе и на услуге социјалне заштите.

Информациони системи који подржавају исплату новчаних давања по овим правима су формирани као одвојене целине, углавном без додирних тачака било да су у питању евиденциони подаци о корисницима или правима, било да су у питању саме исплате. Историјски гледано, информациони системи су настајали у различитим временским периодима и углавном су били окренути ка обрачуну исплата за свако право понаособ уз вођење неопходних евиденција везаних за конкретно право.

Сваки појединац може имати различит статус у оквиру различитих права, на пример носилац права на материјално обезбеђење породице може бити члан домаћинства у захтеву за остваривање права на дечији додатак и слично. Појединац који остварује различита права из области социјалне заштите води се у евиденцијама корисника онолико пута колико различитих информационих система постоји, иако се сви појединци који се евидентирају по правима из области социјалне заштите ради јединственог идентификовања, воде по јединственом матичном броју грађанина.

Осим евиденције лица, за нека права је неопходно водити и евиденцију породица и/или домаћинстава. Актуелне идентификационе ознаке за породицу и/или домаћинставо које се користе у информационим системима социјалне заштите су интерне, формиране за потребе обраде података за појединачно право, за разлику од ЈМБГа чије је издавање и праћење јасно дефинисано законском регулативом, и оне онемогућује ефикасно упоређивање и контролу података у различитим правима. Осим тога, закони који уређују област социјалне заштите не дефинишу појмове породице и домаћинства на идентичан начин нити предвиђају да се ти подаци организовано воде у виду евиденције породица и/или домаћинстава корисника социјалне заштите.

Из свега наведеног произилази да је основна улога постојећих информационих система у Министарству подршка исплати корисницима права у систему социјалне заштите. Подаци се воде у различитим базама и не постоје, чак ни на нивоу самог Министарства, укрштени упоредиви подаци за сваког појединца о свим новчаним правима из области социјалне заштите које остварује, начину на који их остварује па самим тим ни о укупним новчаним ефектима које остварује у оквиру социјалне заштите, а кад су у питању услуге социјалне заштите и остала давања која су у надлежности локалног нивоа, на централном нивоу не постоје информације о примаоцима тих услуга.

Такође, у циљу правилног одређивања социјално-економског статуса појединца и права на остваривање социјалне заштите, потребно је, поред повезивања са интерним системима Министарства, повезивање и са другим институцијама државне управе у циљу коришћења њихових службених евиденција, у поступцима који се воде у социјалној заштити.

Повезаност и размена података са другим службеним евиденцијама не постоји. Изузетак су органи надлежни за решавање о правима по Закону о финансијској подршци породици са децом, који након измена овог закона, преузимају податке који су потребни за решавање захтева по овом закону, из доступних службених евиденција електронским путем уколико су умрежени са базама података у складу са законом, као и према правилима дефинисаним новим ЗУП-ом, према коме сваки упит мора да садржи и податке о законском основу по ком се подаци траже, управном поступку за који се траже као и подаци о институцији и овлашћеном лицу који податке тражи, с тим да се захтеви шаљу један по један и на исти начин се добијају одговори.

Државне институције улажу значајне напоре у сређивању својих службених евиденција и на том пољу се остварују значајни помаци, па многе од њих могу да пружају изводе из своје евиденције или могућност увида у податке, путем предефинисаних електронских сервиса, што и у поступцима везаним за остваривање социјалне заштите треба искористити.

 И на крају, закључак је да основни проблеми који постоје у функционисању постојећих информационих подсистема Министарстваи које закон треба да реши су:

1. Основна улога постојећих информационих подсистема у Министарству је подршка исплати корисницима права у систему социјалне заштите за она права која се исплаћују из републичког буџета. Подаци се воде у различитим информационим подсистемима и не постоје на нивоу Министарства укрштени упоредиви подаци за сваког појединца о свим новчаним примањима и услугама из области социјалне заштите које остварује, начину на који их остварује, па самим тим ни о укупним новчаним средствима и услугама које остварује.
2. Када су у питању услуге социјалне заштите и остала давања која су у надлежности локалног нивоа државне управе, на централном нивоу, на нивоу Министарства, не постоје подаци о примаоцима тих услуга и осталих новчаних давања.
3. Не постоје за сва права, све потребне информације на оба нивоа - на нивоу Министарства сви подаци о корисницим, који су битни за остваривање права, односно сви подаци о исплатама на локалном нивоу.
4. Не постоји могућност увида у службене евиденције како у оквиру самог Министарства, тако и изван њега, у поступку одлучивања о поднетим захтевима.
5. Не постоји систематизована подршка у пословима анализе, доношења одлука и праћења ефеката спроведених мера социјалне заштите.

**2. Циљеви који се доношењем закона постижу**

Општи циљ успостављања Информационог система Социјална карта, је успостављање механизама за рационалну и праведну расподелу средстава намењених за социјалну заштиту и проактивно деловање институција из система социјалне заштите засновано на подацима о социјално- економском статусу грађана, као и за вођење и планирање социјалне политике.

Информациони систем Социјална карта треба да испуњава следеће пословне циљеве:

* да обезбеди што потпунији обухват социјално угроженог становништва уз смањивање ''грешке искључености'',
* да допринесе смањивању ''неоправданог'' додељивања права на социјалну заштиту уз смањивање ''грешке укључености'',
* да допринесе повећању ефикасности и транспарентности у додељивању социјалне помоћи,
* да пружи подршку при креирању социјалне политике и допринесе бољем сагледавању социјално-економског статуса популације,
* да обезбеди брже реаговање у случају промена које утичу на социјални статус,
* да обезбеди уједначавање података који се користе у поступцима који се воде у социјалној заштити,
* да пружи подршка захтеву за управљање ризиком од елементарних непогода,
* да обезбеди уједначене податке из свих постојећих информационих система у оквиру Министарства, као и податке за друге институције које су корисници података о социјално-економском статусу појединца, породице и других ентитета.

Посебан нагласак у циљевима који се постављају пред Информациони систем Социјална карта је потреба за што потпунијим обухватом података о социјално-економском статусу појединца и са њим повезаних лица, како би се остварила:

1. Праведнија расподела и смањивање злоупотреба

С обзиром на ограничена и релативно скромна расположива средства намењена социјалној заштити, потребно је пажљиво распоредити их како би стигла онима којима су најпотребнија и са друге стране смањити могућност за злоупотребе ових средстава како код прималаца помоћи, тако и оних који је распоређују.

1. Ефикасност у одлучивању

Подаци који се налазе у Информацином систему Социјална карта представљају основу за поједностављивање административног поступка и модернизацију услуга надлежних органа социјалне заштите којима се остварују уштеде у времену и трошковима, а тиме се испуњава и законска обавеза размене података из службених евиденција према ЗУП-у.

1. Проактивност

Интеракција грађанина са администрацијом захтева информисаност о могућностима и врстама помоћи које су расположиве, подношење захтева и прибављање додатне документације. Једна од функционалности новог система је проактивност ка новим корисницима како би им се олакшали наведени кораци, јер он треба да омогући кориснику и једноставније информисање о постојећим правима и могућностима које може да оствари.

Поред постојећих корисника, проактивност система треба да буде усмерена и ка потенцијалним корисницима тако што ће се вршити периодично укрштање и процена података о социјалном статусу према различитим критеријумима у жељеној временској динамици.

1. Намена новог Информационог система

И на крају треба истаћи да је Информациони систем, који садржи Базу социјално- економског статуса, у којој су обједињени општи подаци о појединцу и са њим повезаних лица, подаци о приходима, покретној и непокретној имовини и други подаци битни за њихов социјално - економски статус, намењен да пружи што потпунију слику о социјално-економском статусу појединаца и различитих ентитета (породица, општина, регион, држава), до успостављања за то предвиђене базе података, да пружити подршку захтеву за управљање ризиком од елементарних непогода, као и да подржи, олакша и делимично аутоматизује поступке и процесе везане за поступање различитих субјеката у области социјалне заштите. Намена система је различита у зависности од надлежности институција које треба да га користе:

1. Центри за социјални рад, надлежне општинске службе социјалне заштите, борачко инвалидске и дечије заштите (опционо центри за смештај)

* Ефикасније сагледавање социјалног статуса подносиоца захтева и корисника права, као и потенцијалних корисника социјалне заштите.
* Олакшано прибављање документације од других органа, где је то могуће.

2.Министарство, надлежни покрајински органи - као другостепени орган

* Боља доступност података и анализа података
* Квалитетније извештавање
* Побољшано усмеравање постојећих средстава
* Квалитетније доношење социјалних политика

3.Завод за социјалну заштиту

* Аналитика
* Извештавање
* Статистика

4.Корисници права

* Побољшано усмеравање постојећих средстава
* Једноставније аплицирање, без претходног прибављања документације
* Брже решавање захтева

5.Други органи државне управе, који према законској регулативи имају право увида у податке.(На пример: Национална служба за запошљавање, институција задужена за вођење регистра особа које посебно погађа елементарна и друга непогода и други...).

**3. Друга могућност за решавање проблема**

С обзиром на свеобухватност проблема које треба да реши, не постоји друга могућност за решавање тих проблема, односно доношење закона је најбоље за решавање проблема.

1. **Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема**

Постојање институционализоване базе података у којој се налазе подаци битни за социјални- економски статус појединца и са њим повезаних лица, са детаљним описом података који се прикупљају, обједињавају и чувају, односно правно и техничко дефинисање оквира интероперабилности у социјалном сектору, могуће је само уредити законском регулативом, односно законом уредити начин на који се подаци уписују у ту базу података, прикупљају и размењују са другим институцијама, ко има право да их користи и на који начин и слично, за све податке који нису у надлежности Министарства.

Такође, треба предвидети и обавезе других институција у погледу обезбеђивања података за иницијални унос, ажурирање и синхронизацију података, што је нарочито важно за несметано функционисање Информационог система Социјална карта, с обзиром да се очекује синхронизација података о великом броју лица у унапред задатим временским интервалима.

Највећи ризик на успостављању Информационог система Социјална карта, на коме се заснива База социјално- економског статуса појединца и са њим повезаних лица, управо се огледа у недостатку или мањкавостима законске регулативе. Обухват података који се предвиђа у овој Бази мора бити регулисан законском регулативом, како у погледу обухвата лица за која се формира њен садржај, тако и у погледу података из других службених евиденција који се у систему обједињавају, а битан аспект, када се прикупљају и концентришу разни подаци о личности на једном месту је аспект заштите података о личности. Прикупљање података мора бити строго контролисано, подаци прикупљани кроз контролисане сервисе, сви увиди у службене евиденције морају бити регистровани, а информације о приступу и прегледаним подацима евидентирани и на страни пружалаца информација и на страни оних који податке користе. Јединствени систем за приступ службеним евиденцијама, такође може на јединствен начин да реши и питање евидентирања приступа, као и могућност провере ко је и којим подацима приступао.

Такође, овим законом се уводи у систем социјалне заштите и појам повезаних лица, односно на јединствен начин се дефинише појам лица, која са корисником или потенцијалним корисником везује ближе или даље сродство, односно имовински однос, а који је од утицаја на остваривање права, као и појам нотификација, којепредстављају упозорење да је дошло до неке промене у подацима појединца или са њим повезаних лица, било у интерним било у екстерним евиденцијама, а која захтева додатно поступање од стране обрађивача у надлежним органима.

1. **На кога ће и како ће утицати предложена решења**

 Информационог система Социјална карта треба да донесе значајне користи, како обрађивачима у службама надлежним за решавање о правима из области социјалне заштите, тако и самим корисницима.

 Информациони систем Социјална карта треба да допринесе повећању радне ефикасности служби надлежних за решавање о правима у домену социјалне заштите, тако што ће на јединствен начин пружати слику о социјалном статусу појединца и породице. Приликом одлучивања о праву на неки вид социјалне заштите, обрађивачи у надлежним службама ће у складу са својим правима приступа и коришћења података имати комплетну слику о подносиоцу захтева, укључујући и са њим повезана лица.

 С друге стране, обрађивачи у надлежним службама ће такође добијати и упозорења када је потребно по службеној дужности размотрити неки случај због промена које су се догодиле а евидентиране су у неком од система који се обједињавају у Информационом систему Социјална карта, а које представљају промену социјалног статуса појединца које су од утицаја на остваривање права.

 Описане функционалности треба да обезбеде правичну расподелу као и побољшане механизме да се смањи грешка искључености или укључености из система социјалне заштите који у том облику нису раније постојали, а што за крајњи циљ има да се и ограничена финансијска средства, која се издвајају из републичког или локалног буџета за исплату за права из социјалне заштите на најправичнији и најефикаснији начин расподеле онима којима је помоћ заиста потребна.

1. **Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа**

 Доношење и примена овог закона нема утицаја, нити ће произвести трошкове код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа.

1. **Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове**

 Оснивање свеобухватног информационог система у области социјалне заштите допринело би**:**

* подизању квалитета података и омогућило доношење политика из области социјалне заштите на основу релевантних података,
* подизању квалитета пружања услуга и смањењу трошкова система, кроз смањење административних обавеза и ефикаснијег таргетирања корисника и
* олакшаном остваривању права корисника, јер им се на овај начин омогућава да кроз јединствену приступну тачку остваре своје право (један контакт са надлежном институцијом без обзира на поделу надлежности за услуге).

Намера предлагача Закона, је да када систем буде у потпуности заживео, обрађивачи у надлежним службама ће, у складу са својим правима приступа и коришћења података, имати комплетну слику о подносиоцу захтева, укључујући и са њим повезаних лица, тако да неће више захтевати податке који су потребни за одлучивање, ни од грађана ни од других органа управе, већ ће сами моћи у оквиру својих овлашћења да приступе истим, те ће се и трошкови администрације, у виду времена и достављања образаца и уверења драстично смањити.

Овај систем треба да обезбеди уједначене податке, који се користе у поступцима који се воде у социјалној заштити, који ће допринети смањивању ''неоправданог'' додељивања права на социјалну заштиту уз смањивање грешке укључености, а такође и брже реаговање у случају промена које утичу на социјални статус корисника или потецијалног корисника права из социјалне заштите.

Социјална заштита не значи само остваривање права на материјалну новчану накнаду и остваривање права на услуге из система социјалне, дечије и борачко инвалидске заштите на националном нивоу, већ и низ других облика социјалне заштите који се дефинишу на покрајинском и/или локалном нивоу као што су једнократне новчане помоћи, додатна новчана давања и давања у натури усмерена на сиромашне, субвенције за одређене социјалне групе при коришћењу јавног превоза, услуга становања и друго. Систем социјалне заштите обухвата и мере у чије се спровођење укључују субјекти ван јавне управе, као што је заштита угрожених потрошача, где пружаоци услуга од општег економског интереса спроводе мере за повећање приступачности услуга потрошачима који услугу прибављају под нарочито отежаним условима, а на основу програма који доноси Влада Републике Србије.

За потребе дефинисања приоритета социјалне политике, идентификовања циљних група корисника и обликовања мера које најбоље обухватају потребе појединих социјалних група неопходно је што потпуније сагледати социјални и материјални статус корисника и потенцијалних корисника социјалне заштите, као и праћење укупних финансијских ефеката мера социјалне заштите, а неопходан предуслов за то је прикупљање и коришћење података који тај статус формирају из свих доступних извора и са свих нивоа државне управе.

1. **Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију**

Сматрамо да ово питање није релеватно у смислу директних ефеката овог Закона.

1. **Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове**
2. **Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона**

Регулаторне мере:

 Ради спровођења овог закона донеће се законом утврђена подзаконски/а акт/а, а Законом је прописан рок за његово доношење - шест месеци од дана од дана ступања на снагу овог закона . Тим подзаконским актом ће се уредити начин успостављања и вођења Базе, унос, обједињавања и ажурирање, начин формирања нотификација, поступак упућивања истих ка интерним информационим системима у Министарству, као и радњама које обрађивачи из система социјалне заштите треба да предузму поводом добијених нотификација; начин додељивања корисичких дозвола, као и права приступа и коришћења података; начин и форму израде извештаја, права приступа креирању извештаја, као и врсте извештаја, као и процедуре чувања, заштите и сигурности података у оквиру Информационог система.

Институционално управљачке мере:

 Надлежност за споровођење овог закона има, пре свега, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, пре свега обезбеђењем техничких услова. Министарство ће спровести поступке везано за успостављање Информационог система Социјална карта, који садржи Базу социјално –економског статуса појединца и са њим повезаних лица. Такође, Министарство ће у сарадњи са Извођачем, који ради на успостављању Информационог система Социјална карта, припремити одговарајућа упуства и организовати потребне обуке за кориснике овог система.

Финансијске мере:

 За спровођење овог закона обезбеђена се средства у Финасијском плану Министарства у 2018 и 2019 за сваку календарску годину посебно, уз усклађеност са фискалним могућностима.