*Ex – ante* анализа

Закона о социјалној заштити

(„Службени гласник РС”, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС)

Област: Социјална заштита

Београд, 2025. године

**САДРЖАЈ**

[Листа скраћеница: 4](#_Toc201315450)

[Увод 5](#_Toc201315451)

[1. Анализа постојећег стања и идентификовање промене коју треба постићи спровођењем одредби Закона о социјалној заштити 6](#_Toc201315452)

[1.1 Идентификација основних показатеља који се прате, оцена стања у области социјалне заштите у односу на конкретне показатеље 6](#_Toc201315453)

[1.1.1 Сузбијање последица сиромаштва кроз остваривање материјалне подршке 7](#_Toc201315454)

[1.1.2 Доступност услуга социјалне заштите 17](#_Toc201315455)

[1.1.3. Систем квалитета – развој и јачање регулаторних механизама 30](#_Toc201315456)

[1.1.4 Деинституционализација 32](#_Toc201315457)

[1.2 Анализа међународне конкуретности (међународна кретања и упоредне праксе) 34](#_Toc201315458)

[1.2.1. Новчана социјална помоћ 34](#_Toc201315459)

[1.2.2. Услуге социјалне заштите 39](#_Toc201315460)

[1.2.3. Регулаторни механизми 46](#_Toc201315461)

[1.3 Анализа остварених резултата у спровођењу Закона о социјалној заштити 50](#_Toc201315462)

[1.4 Идентификовање важећих докумената јавне политике и прописа који имају директан утицај на стање у области социјалне заштите 52](#_Toc201315463)

[1.4.1. Плански документи релевантни за област социјалне заштите 52](#_Toc201315464)

[1.4.2 Међународни и национални правни оквир 62](#_Toc201315465)

[1.4.3. Национални правни оквир 65](#_Toc201315466)

[1.4.4. Детаљна анализа националног правног оквира 68](#_Toc201315467)

[1.5. Идентификација проблема у области, обим и природа проблема, узроци и последице које производе у пракси 87](#_Toc201315468)

[1.5.1. Неразвијеност и неравномерна територијална распоређеност услуга у заједници 87](#_Toc201315469)

[2. Идентификовање циљних група и кључних заинтересованих страна 102](#_Toc201315470)

[3. Анализа и дефинисање промене 109](#_Toc201315471)

[4. Дефинисање општих и посебних циљева и идентификовање показатеља учинка са извором провере 110](#_Toc201315472)

[5.Идентификовање и анализа опција за постизање циљева (измена и допуна) Закона о социјалној заштити 113](#_Toc201315473)

[6. Поређење опција за измене Закона о социјалној заштити и вршење избора оптималних опција 116](#_Toc201315474)

[7. Анализа ефекта предложене опције – Опције 2 117](#_Toc201315475)

[7.1. Анализа финансијских ефеката 117](#_Toc201315476)

[7.2. Анализа економских ефеката 118](#_Toc201315477)

[7.3. Анализа ефеката на друштво 118](#_Toc201315478)

[7.4. Анализа ефеката на животну средину 119](#_Toc201315479)

[7.5. Анализа управљачких ефеката 120](#_Toc201315480)

[7.6. Анализа ризика 120](#_Toc201315481)

[8. Финално идентификовање ресурса за спровођење и праћење спровођења јавних политика 121](#_Toc201315482)

[8.1. Кључни показатељи остварених циљева 121](#_Toc201315483)

[Закључак 123](#_Toc201315484)

[Препоруке 131](#_Toc201315485)

[Кратак извештај о основном предлогу који произилази из анализе 146](#_Toc201315494)

[Кратке препоруке на захтев Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања 148](#_Toc201315495)

# Листа скраћеница:

АПВ Аутономна покрајина Војводина

ДРИ Државна ревизорска институција Србије

ЕСРП Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике

ЗФППД Закон о финансијској подршци породици са децом

ЗСЗ Закон о социјалној заштити

ЗУП Закон о општем управном поступку

ИПА Инструмент за предприступну помоћ (*Instrument for pre-accession*

*assistance*)

ЈЛС Јединица локалне самоуправе

КПОИ Конвенција о правима особа са инвалидитетом

КСЗ Комора социјалне заштите

МБПД Министарство за демографију и бригу о породици

МЉМПДД Министарство за људска и мањинска права

МП Министарство просвете

МРЗБСП Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

НАПОР Национална организација практичара

НВО Невладина организација

НСП Новчана социјална помоћ

НСЗ Национална служба за запошљавање

ОЕЦД Организација за економску сарадњу и развој

ОСИ Особа са инвалидитетом

ПИО Пензијско и инвалидско осигурање

ПССПДРП Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова

ПЗСЗ Покрајински завод за социјалну заштиту

РЕБТ Рационално емотивно бихејвиорална терапија

РЗСЗ Републички завод за социјалну заштиту

РОБ Родно одговорно буџетирање

РС Република Србија

СКГО Стална конференција градова и општина

СОЗИС Софтвер – Систем за заштиту и аутоматизацију инструмената социјалне заштите

УО Управни одбор

ЦОР Циљеви одрживог развоја

ЦПСУ Центар за породични смештај и усвојење

ЦСР Центар за социјални рад

# Увод

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП) спровело је Ex – ante анализу Закона о социјалној заштити (ЗСЗ), у складу са Законом о планском систему[[1]](#footnote-1) и Уредбом о методологији управљањa јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика (Уредба).[[2]](#footnote-2)

*Ex – ante*  анализом се дају смернице за израду нацрта новог Закона о социјалној заштити или измену и допуну одредби важећег ЗСЗ, а чиме се прате стратешке промене настале од 2011. године.

На основу члана 37 Закона о планском систему, предвиђено је да је надлежни предлагач дужан да, у оквиру предлога документа јавне политике који доставља Влади на усвајање, достави налазе спроведене анализе ефеката документа јавне политике, као и мишљење органа државне управе надлежног за координацију јавних политика о потпуности и квалитету спроведене анализе ефеката, у роковима утврђеним пословником Владе.

Према члану 41 истог Закона, органи државне управе дужни су да приликом израде прописа спроведу *Ex – ante*  анализу ефеката.

На основу члана 7 Уредбе, одлуку о потреби спровођења *Ex – ante*  анализе ефеката докумената јавних политика, предлагач доноси пре отпочињања израде тог документа, на основу резултата теста нивоа утицаја и приоритета и на основу процене да ли је у питању системски закон, односно закон или подзаконски акт који непосредно или посредно утиче на правна и физичка лица тиме што ближе уређује начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица, у ком случају је анализа обавезна.

За потребе израде *Ex – ante*  анализе примењене су методе:

1. претраживања литературе, истраживања институционалног и регулаторног оквира у области социјалне заштите;
2. прикупљање података кроз консултативни процес са главним актерима у социјалној заштити: Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП), Министарством за бригу о породици и демографију (МБПД), Министарством просвете (МП), Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог (МЉМПДД), Покрајинским секретаријатом за социјалну политику, демографију и равноправност полова (ПССПДРП), Републичким заводом за социјалну заштиту (РЗСЗ), Покрајинским заводом за социјалну заштиту (ПЗСЗ), Комором социјалне заштите (КСЗ), Сталном конференцијом градова и општина (СКГО), Националном службом за запошљавање (НСЗ);
3. прикупљање теренских података кроз индивидуалне и групне интервјуе са пружаоцима услуга социјалне заштите, укључујући и невладин сектор, са запосленима у центрима за социјални рад, установама за смештај корисника, центрима за породични смештај и усвојење, Синдикатом запослених у здравству и социјалној заштити Србије, Повереником за заштиту равноправнсти, представницом Министарства без портфеља задуженог за област родне равноправности, спречавања насиља над женама и економског и политичког оснаживања жена, представницaма УНИЦЕФ-а, представницима сектора социјалног предузетништва и др. Овај процес се одвијао у периоду мај – септембар 2024. године.

Након спроведене анализе постојећег стања и идентификације основних показатеља ситуације у социјалној заштити, идентификовања проблема, утврђивања остварених резултата спровођења важећег Закона о социјалној заштити, приступило се дефинисању општег и посебних циљева које треба постићи, као и опција за постизање циљева. Опције су одмерене према користима и ризицима које носе и предложена је оптимална опција уз неопходне ресурсе којима би њена примена била праћена.

Разматране су три опције: *Status quo* опција, Опција измена и допуна важећег Закона и Опција израде новог Закона о социјалној заштити и о томе ће у даљем тексту бити речи.

Појмови употребљени у овом документу у граматичком мушком роду, подразумевају природни мушки и женски род лица на које се односе.

# Анализа постојећег стања и идентификовање промене коју треба постићи спровођењем одредби Закона о социјалној заштити

## 1.1 Идентификација основних показатеља који се прате, оцена стања у области социјалне заштите у односу на конкретне показатеље

Кључни показатељи за праћење примене прописа, у *Ex – post анализи ЗСЗ[[3]](#footnote-3)*  подељени су у четири целине, у складу с циљевима ЗСЗ изнетим у Образложењу закона.

Ефекти Закона се могу сагледати кроз неколико кључних концептуалних решења која су дефинисана документом јавних политика који је претходио усвајању ЗСЗ - Стратегијом развоја социјалне заштите, незнатно модификованих кроз ову анализу, будући да се ради о анализи ЗСЗ:

* сузбијање последица сиромаштва кроз остваривање материјалне подршке;
* доступност услуга социјалне заштите;
* систем квалитета у социјалној заштити;
* деинституционализација.

Ови концепти ће бити разрађени кроз индикаторе који се односе на начин и обим остваривања права на социјалну заштиту дефинисан ЗСЗ, односно на начин и обим пружања услуга социјалне заштите и остваривање материјалне подршке.[[4]](#footnote-4)

### 1.1.1 Сузбијање последица сиромаштва кроз остваривање материјалне подршке

Овај Закон, поред Закона о финансијакој подршци породици са децом, представља основу мера за сузбијање сиромаштва**.** Према ранијим анализама, материјална давања предвиђена овим Законом су усмерена на сиромашне (иако временом све мање), али њихов обухват и износ није адекватан. Сви доступни подаци доследно указују да се мали део новчане социјалне помоћи (НСП) прелива у више квинтиле (иако је таргетираност све лошија), а да су износу мали. Ово је последица низа политичких одлука (нпр. оне у вези са земљишним цензусом или обавезом издржавања), а делимично и административних захтева који се постављају подносиоцима захтева.[[5]](#footnote-5)

Материјална подршка се остварује кроз остваривање права на новчану социјалну помоћ, додатак за помоћ и негу другог лица, увећани додатак за помоћ и негу другог лица, помоћ за оспособљавање за рад, једнократну новчану помоћ, помоћ у натури и друге врсте материјалне подршке. Поједине ЈЛС, су својим општинским одлукама, дефинисале и неке друге облике материјалне подршке.

И поред подршке коју држава пружа материјално угроженима како би задовољили минимум својих егзистенцијалних потреба, ЗСЗ предвиђа обавезу свих грађана и одговорност за задовљење основних животних потреба. Сваки радно способан грађанин има право и дужности да учествује у активностима које омогућавају превазилажење његове неповољне животне ситуације, односно у спровођењу мера којима се обезбеђује његова социјална укљученост.

Одлуком Установног суда бр. Иуз – 332/2015 од 26.10.2022. године („Службени гласник РС”, бр.117/2022) утврђено је да ставови 3) и 4) члана 80 ЗСЗ нису у складу са Уставом, а односе се на радну активацију – „ЦСР може закључити споразум са корисником материјалне подршке о активном превазилажењу његове неповољне социјалне ситуације, који садржи и обавезе корисника, као и могућност умањења и престанка права на материјалну подршку у случају неоправданог неизвршавања обавеза и споразума – индивидуалног плана активације”. Но, поједине мере које се односе на активaцију корисника и пружање подршке да што пре превлада материјалну депривацију, и даље су активне.

Различити су примери у ЈЛС како су центри за социјални рад спроводили ове мере, као и примери индивидуалних планова активације који су сачињавани, од тога да су корисници били ангажовани кроз јавне радове, до тога да су склапани споразуми са појединим предузећима и фирмама у локалној самоуправи, који су ангажовали кориснике, углавном за послове који су захтевали неквалификоване раднике.

Радна активација схваћена је искључиво као проналажење запослења и посредовање. С тога не чуди да ставови стручних радника на фокус групама, указују на то да би послове који се односе на радну активацију требало да обављају националне службе за запошљавање. Каријерно вођење и саветовање у највећем броју случајева није препознато као посао који би запослени у систему социјалне заштите требало да обављају (иако се природа посла водитеља случаја кроз информисање, усмеравање, подршку, повезивање, саветовање и заступање пред другим системима, као и повезивање са различитим актерима у заједници, односи и на ову врсту активности).

#### 1.1.1.1 Новчана социјална помоћ

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, у току 2022. године, поднето је 71.039 захтева за остваривање права на новчану социјалну помоћ, центрима за социјални рад. Право је признато у 86% захтева, односно за 61.967 корисника у току године.[[6]](#footnote-6)

Такође, према истом извору, право на новчану социјалну помоћ у децембру 2022. године је користило 77.999 породица, односно 182.773 лица, што је за 10,5% мање корисника него претходне године.[[7]](#footnote-7) Ове податке можемо тумачити користећи запажања стручних радника запослених у центрима за социјални рад, који истичу да је усвајањем Закона о социјалној карти[[8]](#footnote-8), знатан број корисника престао да користи право на новчану помоћ. Примена Закона о социјалној карти требало је да повеже све актере у циљу обраде података и утврђивања чињеница које су неопходне за остваривање права и услуга у области социјалне заштите, односно требало је да се постигне да се остваривање права врши на ефикаснији и бржи начин, да се изврши праведнија расподела социјалне помоћи и унапреди ефикасност. Ово повезивање се првенствено односи на Централни регистар становништва, регистар Министарства унутрашњих послова, Пореске управе, Фонда ПИО и др.

Примена регистра Социјална карта допринела је да одређени поступци (као нпр. остваривање права на новчану социјалну помоћ) буду обухваћени аутоматизацијом тј. да подаци који су потребни за одређивање социо – економског статуса појединца и породице буду доступни стручним радницима и умрежени, што је допринело да стручни радници буду ефикаснији у раду.

Предности коришћења социјалне карте се углавном односе на брзину прибављања потребне документације за кориснике, као и евидентирање промена у материјалном статусу корисника. Додуше, примећена је неуједначена пракса у поступању центара за социјални рад (у даљем тексту: ЦСР), као и недовољан број обука, упутстава и инструкција када је реч о овој области.

Бројни су, међутим,и недостаци примене Социјалне карте, и они се рефлектују на остваривање права на новчану социјалну помоћ. Иако је интенција законодавца била да „социјална карта” буде помоћно средство водитељу случаја приликом доношења мишљења о признавању права, према подацима добијеним кроз фокус групе, ограничења социјалне карте су вишеструка, а посебно се издваја оно које се односи на потпуно занемаривање мишљења стручних радника у вези са потребом за остваривањем права на новчану помоћ.

Социјална карта је истиснула теренски рад, увид у услове у којима корисници станују, теренске посете и разговоре са корисницима, што је донекле обесмислило и минимизирало стручни рад. Учесници фокус група наводе како им је након скорашњег надзора, Државна ревизорска институција, скренула пажњу да су подаци корисника потпуно незаштићени, да је преширок круг лица која се сматрају „повезаним лицима са корисником”, да се захтеви приликом подношења не виде јасно, да захтеви могу да се евидентирају са било којим датумом што представља ризик за злоупотребе регистра, као и да ова евидениција није повезана са програмом који се примењује у центрима за социјални рад СОЗИС. Учесници фокус група наводе да су стручни радници „уместо времена посвећеног корисницима, своје активности свели на решавање нотификација Социјалне карте”, односно административни поступак има примат у односу на потребе корисника. Све ово говори у прилог томе да је у наредном периоду нужно унапредити и усагласити рачунарске програме који се користе у току радног процеса, као и да је у подзаконском акту посебан акценат, приликом остваривања права корисника, потребно ставити на стручни рад и процену стручног радника и додатне обуке у том смеру.

Право на новчану социјалну помоћ, се у складу са Законом о социјалној заштити, остварује у центрима за социјални рад, за све категорије корисника. Ово право могу да остваре појединци, односно породице, који својим радом, приходима од имовине или из других извора не могу да остваре приходе мање од износа новчане социјалне помоћи.[[9]](#footnote-9)

Општи услови за остваривање права односе се на поседовање непокретности – односно имовински цензус поседовање покретности, постојање уговора о доживотном издржавању или обавезе других лица да учествују у њиховом издржавању.

У односу на опште услове за остваривање права на новчану социјалну помоћ, учесници фокус група истичу значај редефинисања имовинског цензуса за утврђивање права, истичући да не може свако обрадиво земљиште да се третира на исти начин у смислу остваривања права. Неопходно је пронаћи решење које је правичније и које ће пратити стварну тржишну вредност и могућност коришћења одређеног земљишта – да ли је реч о грађевинском или обрадивном земљишту, да ли се налази у урбаном или руралном подручју, која је зона/локација и сл.

„*Често очекујемо од корисника да ставе хипотеку на своју земљу или им кажемо да имају вишак стамбеног простора, а знамо да живе у селу, да им је кућа недовршена, да имају менталних проблема и да нити могу да продају некретнину, нити да је дају у закуп, нити да приме неког да станује код њих. Из формалних разлога одбијамо људе којима је помоћ потребна и то видимо као велику неправду.*”

(представник ЦСР)

„*Рачуна се само површина обрадивог земљишта, а није исто да ли је то обрадиво земљиште у Војводини или Шумадији, где може да се изда у закуп – аренду или на неприступачном месту, на некој планини, где ништа не успева и где је сама пепељуша. Нити имате људи који би рентирали земљу, нити на тој земљи може нешто да се узгаја. Закон их третира једнако.*”

(представник ЦСР)

„*У ЗСЗ је највећа грешка што ви кад продате ауто или трактор и добили сте паре, кажу немаш више право на новчану социјалну помоћ. А он је продао средство рада. Дај му да купи ново средство рада. Зато треба увести као неки вид подршке социјалне заштите код материјалних давања: да ти дам трактор, веш машину, белу технику, грађевински материјал ... ти чланови 110 и 111 кажу да ЈЛС има право да да субвенције: огрев, народна кухиња и ... И онда се локал веже за то и каже – има право само на огрев и народну кухињу.*”

(представник Повереника за заштиту равноправности)

Као један од проблема приликом остваривања права на новчану помоћ, стручни радници су на фокус групама истицали да старије особе које имају децу која су у обавези да их издржавају, нерадо покрећу поступке за утврђивање издржавања, што им онемогућава остваривање права на новчану социјалну помоћ. За радно неспособне чланове породице или појединце који имају сроднике који су у обавези да их издржавају, проблем, дакле, представља постојање доказа о поднетој тужби за издржавање. Тужбе за овакве поступке, најчешће пишу центри за социјални рад, услед недостатка или недоступности службе за бесплатну правну помоћ при ЈЛС. Ово представља додатно оптерећење послом за центре за социјални рад. Када до пресуда и дође, оне најчешће обавезују на минималне износе, јер су и деца корисника најчешће веома лошег материјалног стања.

*„Постоје ситуације када дете или супружник или родитељ има правоснажну пресуду којом је одређено издржавање, која се не извршава упркос покренутим поступцима извршења и кривичним поступцима, а надлежни орган онда одбија захтев за новчану социјалну помоћ урачунавајући досуђено, а неизвршено издржавање.*”

(представница УНИЦЕФ-а)

Значајна препрека у остваривању права на новчану социјалну помоћ је и одредба којом се кориснице ограничавају у остваривању овог права уколико су се одрекле права на наслеђивање непокретне имовине. У оваквој ситуацији су, дакле, најчешће жене те које се одричу права на наслеђивање, односно одричу се имовине у оставинском поступку, вођене традиционалним вредностима и улогама жене, дубоко укорењеним патријархалним обрасцима понашања, у којима је уобичајено и подразумева се да се сестра одрекне имовине у корист брата, супруга или сина. Ово ставља у неравноправан положај представнице женског пола.

Када је реч о остваривању новчане помоћи за радно способне појединце, чини се да су учесници фокус група постигли консензус око тога да ово право корисници треба да остваре путем Националне службе за запошљавање или у просторијама ЈЛС или у неким другим службама у заједници. Они сматрају да овај посао непотребно оптерећује запослене у центрима за социјални рад, који због великог броја захтева не могу да се посвете другим корисницима којима је потребна стручна помоћ.

Закон је предвидео основицу за утврђивање новчане социјалне помоћи у фиксном износу, који се даље усклађује са индексом потрошње. Стручни радници –учесници фокус група – сматрају да би износи требало да се утврде процентуално, што би било правичније у циљу подршке корисницима.

Начин и израчунавање износа новчане помоћи, нарочито је проблематичан са становишта пондера за породице које имају децу, с обзиром да је изједначено за свако дете и да износи 0.3 од висине основице .[[10]](#footnote-10)

Из свих извештаја може се закључити да су деца корисници система социјалне заштите, најчешће корисници новчане социјалне помоћи – преко 50% деце.[[11]](#footnote-11) Учесници фокус група наводе да није најбољи начин да се уједначи увећање за сву децу до 18. године и да је потребно препознати потребе деце старијег календарског узраста (која би требало да имају повећање за 0.7 од основице), као и деце са инвалидитетом. Такође, наталитет се не подстиче одредбом која прописује цензус броја чланова породице који су корисници новчане социјалне помоћи – максимално шесточлана породица.

*„Повећање пондера за старију децу са садашњих 0,3 на 0,5 (као за другог одраслог) и за децу са инвалидитетом (на 1) у програму НСП. 2. Алтернативно у програму НСП уместо модификоване ОЕЦД скале, што је тренутно случај, може да се примени ОЕЦД скала еквиваленције која се иначе примењује при рачунању апсолутне линије сиромаштва, што би значило да се: за другог одраслог додељује пондер 0,7 (уместо до сада 0,5), за дете преко 14 година 0,7 (уместо сада 0,3), за дете до 14 година 0,5 (уместо сада 0,3)*

*Као резултат ових промена повећао би се износ и цензус новчане социјалне помоћи, што би представљало и унапређење адекватности овог давања и бољу заштиту најсиромашнијих породица са децом.*”

(Представница УНИЦЕФ-а)

#### Једнократна новчана помоћ

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, током 2022. године поднето је 184.052 захтва за остваривање права на једнократну новчану помоћ, док је то право остварило 88,1% корисника који су поднели захтев, односно 162.137 корисника.

Један део испитаника у фокус групама, мишљења је да је признавање овог права формалне природе и да центри за социјални рад не спроводе поступак на одговарајући начин, већ да се средства дају паушално без претходно утврђене потребе корисника и неопходних износа, као и да није адекватна селекција корисника који остварују ово право. У многим ЈЛС, дуго се чека на исплате једнократних помоћи, а оне су намењене за хитно превазлажење неповољне материјалне ситуације, па то представља пролонгирање задовољења потреба корисника. Један број испитаника, сматра да је овај посао најчешће административан и да би било оправдано да га ради нпр. служба у једници локалне самоуправе.

Примећене су знатне разлике међу одлукама на нивоу локалних самоуправа о износима једнократних помоћи на које корисници имају право, што доводи у неравноправан положај грађане који имају пребивалиште у ЈЛС у којима се ово право рестриктивније признаје.

#### 1.1.1.3 Додатак за помоћ и негу другог лица

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, током 2022. године, захтев за остваривање права на додатак за помоћ и негу другог лица поднело је 14.245 лица, док је то право остварило 65,2% корисника који су поднели захтев односно 9.294 корисника. Захтев за увећан додатак за помоћ и негу другог лица је поднело 9.290 лица, док је ово право остварило 5.606 корисника, односно 60,3% лица која су поднела захтев.

Захтев за остваривање права на додатак за помоћ и негу другог лица, у центрима за социјални рад подносе лица која ово право нису остварила у складу са прописима о пензијско-инвалидском осигурању, док захтев за увећани додатак за помоћ и негу другог лица подносе сви корисници. Након утврђивања права за увећани додатак за помоћ и негу другог лица, корисници који су у складу са прописима ПИО остварили основни додатак за помоћ и негу другог лица, добијају разлику до пуног износа увећаног додатка. Деца која имају право на овај додатак, као и незапослена лица, то право остварују преко центра за социјални рад.

С обзиром да је реч о великом броју корисника који подносе захтев у центрима за социјални рад, постоји проблем спровођења овог поступка у пракси, јер центри за социјални рад признају право на додатак за помоћ и негу другог лица или увећани додатак, али не утврђују ово право корисника. Утврђивање права се врши од стране лекарске комисије, по прописима из пензијско-инвалидског осигурања. Због великог броја захтева, а малог броја лекара вештака поједине специјализације, на вештачење се чека и до 6 месеци, што пролонгира признавање права, односно долази до прекорачења рока за доношење решења у складу за Законом о општем управном поступку.

Због проблема у остваривању ових права, учесници фокус група предлажу да се поступак за утврђивање и признавање овог права премести у један орган који би спроводио поступак у целости – било да је реч о систему здравствене заштите, социјалне заштите или неком трећем издвојеном органу*.*

*„Нужно је да се право на додатак за помоћ и негу другог лица, као и увећани додатак за помоћ и негу другог лица, регулишу на начин да се корисницима олакша приступ овом праву. Често смо у ситуацији да је некоме признато право у систему социјалне заштите, а да је након тога, корисник остварио право на пензију, и мора поново да се вештачи а након тога буде одбијен. Свако ново вештачење које није неопходно, јер имамо стања код којих не може доћи до побољшања, повећава трошак из буџета и пролонгира остваривање права. Значајно је да корисници немају прекид права. Људи не знају шта значи пријавити промену. Они мисле да треба да пријаве промену адресе, нпр. а не да „испадају“ из једног система. Уштеда је за буџет да се права из оба система одлучују у једном органу. То не значи да се права функцијски спајају, она остају раздвојена.*”

(представница Повереника за заштиту равноправности)

*„Центрима за социјални рад је велико оптерећење туђа нега и помоћ, постоје тешкоће у признавању овог права. Имате инвалидну децу, војне осигуранике. То је једно право које обухвата рачунање и формуле за рачунање на једно седам начина.*

*Нарочито кад је у нивоу разлике, односно када се обрачунава увећан додатак за помоћ и негу другог лица. Ако је накнаду за туђу негу и помоћ остварио у систему ПИО, а у центру треба да оствари увећани, морате да видите колико прима тамо, колико је овде увећани, па то да одузимате. Све је сувише компликовано. Људи у центрима за социјални рад често греше. Можда би било добро, имајући у виду овако лошу праксу, да се направи управо један фонд из кога би се радила сва вештачења и сва та права из радног односа и увећани додатак који центри раде. Рецимо независни орган и независна „каса*”*.*

*„Када сте запослени ви плаћате осигурање за случај незапослености. Из тог осигурања иде и ова нега. И сад је проблем како да оснујете нови фонд кад те паре треба да иду овамо. Неће то нико хтети да ради ако се не планира Законом о социјалној заштити - људи и средства. Јер пошто већ имате мањак запослених у ЦСР, њих треба растеретити од материјалних давања, поготово што они све треба да шаљу у фонд. Али лудо је да ти папири иду «вамо тамо». Дакле, треба да буде све у фонду. А фонд нема капацитета то да ради јер нема довољно запослених. Није лоше централизовати. Центри за социајлни рад се баве администрацијом већи део дана уместо да се баве живим човеком. Да би утврдио право за туђу негу и помоћ, треба странка да дође код њега, он мора да објасни шта све треба да се поднесе што уопште није једноставно. Ако странка није све поднела, по новом ЗУП-у мора све центар сам ex offo да прибави. Један број центара нема довољан број компјутера па све то иде пешке тамо вамо у више наврата. Нису привезани на систем размене података. Он треба да добије све те папире, да спакује списе и пошаље фонду. А онда можда нешто фали, па поново. Онда добије решење и сад треба да ради доставу решења. Дани пролазе. Онда мора да обавести министатрство да је извршио доставу, како би ови кренули с уплатом на рачун.*”

(представница Повереника за заштиту равноправности)

Сви учесници из ЦСР, као и представници другостепених органа и независних институција препознали су компликовану процедуру за остваривање права на додатак за помоћ и негу другог лица. Поред законских ограничења, рад комисије, која има велики број захтева, и недостатак судских вештака одговарајуће струке, пролонгира реализацију права корисника у разумном времену и законским роковима. Посебно су препозната деца као корисници који имају тешкоће у остваривању права.

*„Да би се адекватно расподелила средства из буџета, морају се деца боље препознати, јер деца су велики део система. И то деца која примају туђу негу и помоћ и увећани дотатак. Деца се, на жалост, вештаче на основу правилника којим се вештаче запослени којима се утврђује радна способност. Можете мислити колико је тешко једном лекару да једнако поступа када нема акт који ће да примени. Него је зато убачена она чувена тачка – неуролошки трајни поремећаји и под том дијагнозом је већина деце извештачена.*”

*„Ако остане овако да ПИО фонд ради по Закону за ПИО, а ЦСР ради за увећани додатак и додатак из система социјалне заштите, у закон бих унела обавезу да ова два органа морају по службеној дужности да размењују податке ко је у ком систему, а не да очекују од грађанина да он пријављује промене. У закон бих, дакле, унела да је ПИО фонд дужан да обавести ЦСР да је неко остварио право на породичну пензију, како би тај наставио, и да достави цео предмет центру, како би наставио да прима оданде. Друго, проблем је што испада да је он примао из фонда ПИО право, а онда дође на ЦСР, ради се ново вештачење у центру и он испадне из права. Како да то иде без вештачења. Значи кад је једном вештачен тамо и утврђено да има право трајно, онда је трајно - трајно. Дакле, мене извештаче за помоћ и негу другог лица и кажу: треба да прима негу трајно, значи нема потребе за контролним прегледом. Ја остварим породичну пензију и сад треба да се пребацим на фонд ПИО. Прво, не пријавим промену, центар ми исплаћује и даље преко центра. Онда у једном тренутку ови ме нађу тамо у ПИО фонду и кажу, па требало је да пређеш у овај систем, онда кажу – врати паре за овај низ година. А он је свакако требало да прима. Он је болестан па је болестан. Трајно је трајно. Он сад одлази у фонд ПИО, они му раде ново вештачење, без обзира што му је писало на њиховом вештачењу, фонда ПИО - право остварује трајно. Што га поново вештаче и троше паре из буџета? Јер та три лекара баш коштају. То су по мени највеће замерке, чак и да остане овако у два система – што, по мени, није добро.*”

(представница Повереника за заштиту равноправности)

Иако се не односи на сам ЗСЗ, већ на прописе који регулишу рад комисија за процену здравствениг стања, учесници фокус група су навели проблеме који се јављају у пракси и отежавају примену ЗСЗ, с обзиром да комисије не препознају степен функционалности корисника и потребу за подршком, већ се њихов налаз ослања искључиво на дијагнозе и медицинске индикације.[[12]](#footnote-12) Потребно је истицати да, приликом процене, комисије треба да се ослањају на социјални модел инвалидности, а не искључиво медицински.

Даље, постоји потреба да се средства добијена кроз остваривање овог права, заиста троше на помоћ и негу другог лица, односно на унапређење квалитета живота корисника права, што често није случај и не постоје индикатори кроз које се то прати.

*„Појединим корисницима је престало право за туђу негу и помоћ, лицима која не могу сама, имају интелектуални, ментални инвалидитет, психосоцијални инвалидитет. Јер дефиниција каже да помоћ добија лице које не може само да се креће, да задовољава само те неке животне потребе. А онда имате особу која има шизофренију или аутизам, коју не можеш пустити саму. Треба да се напусти медицински модел (то све има у ЕСРП-у) код вештачења туђе неге и помоћи. И да се увежу туђа нега и помоћ са услугама, са потребом за подршком и коришћењем додатних сервиса. Ако примам туђу негу и помоћ, а мени држава пружа услугу, онда треба видети колико ја треба да учествујем у финансирању. То већ у закону постоји, али се слабо примењује.*”

(учесница фокус групе, представница Повереника за заштиту равноправности)

Још један проблем који је препознат је различито поступање комисија када се остварује право у области социјалне заштите у односу на то када се ово право остварује кроз Фонд пензијско – инвалидског осигурања. Ово проистиче из различитих приступа инвалидности и дефинисања Законом.

*„Разлика у дефиницији туђе неге и помоћи у накнади за помоћ и негу и у ПИО закону, каже: креће се уз помоћ помагала, а у ЗСЗ - без помоћи помагала. Уз и без није исто. Делује да је ништа, али је код вештачења огромна разлика.*”

(учесник фокус групе, представиник ЦСР)

*„2011. није могло да се измести из центра јер није постојао јединствени информациони систем. Сад постоји јединиствени информациони систем, ЗУП је увео јединствено управно место, па се на нивоу Републике може основати јединствено управно место за цео локал и да све то иде централизовано. Али овај у центру мора имати приступ информационом систему и да каже: аха, ова породица остварује услугу туђу негу и помоћ, остварила новчану социјалну помоћ, остварила огрев. Комесаријат за избеглице има одличан програм који је убачен у Закон о избеглицама: давање грађевинског материјала, беле технике. Може се проширити члан 110, 111 у вези са материјалном подршком. Сеоска домаћинства. Ако хоћете да населите села.*”

(учесница фокус групе, представница Повереника за заштиту равноправности)

Већина актера из различитих државних органа које се баве овом облашћу и представника организација цивилног друштва, истичу потребу за уједначеним приступом, координацијом и омогућавањем веће и праведније доступности у остваривању материјалних права препознатим у Закону о социјалној заштити. Потребно је повезати различита права ради целокупне заштите појединаца и породица, подстицања њихове активације и социјалне интеграције.

*„Мислим да би било најбоље када бисмо имали уједначен приступ за остваривање права. Ми се разликујемо и у систему социјалне заштите, од центра до центра за социајлни рад, сви радимо другачије, што није добро за кориснике. Некада смо имали упутства, па и на различитим саветовањима уједначавали смо рад. Обука које за теме имају било шта из области материјалних давања готово да и не постоје, а инструкције, упутства, билтени и приручници не памтим када смо имали прилике да их добијемо.*”

(учесник фокус групе, представник ЦСР)

*„Сва давања се морају повезати у једну породицу. Можда је то била сврха Закона о социјалној карти. Али Породични закон не дефинише породицу. ЗСЗ у зависности од давања дефинише породицу. Закон о финансијској подршци породици с децом дефинише породицу. Али су дефиниције различите. Прво се, дакле мора видети шта је породица, да би се могла за њу везати сва давања која иду тој породици. Јер када подносите захтев за новчану социјалну помоћ ви покажете да су у питању две одвојене породице (бар раније, сад можда више није тако). Породично домаћинство прима социјалну помоћ као породично домаћинство, а носилац породице је један. А кад се ради о дечјем додатку, породица се дефинише другачије. Не мора породица да се дефинише у закону, али је потребно видети колико један човек у систему прима. Систем би то требало да препозна да бисте могли да мапирате услуге за њега. ЦСР би морао да има сазнања шта та породица из система добија. Јер ЦСР не може да мапира услуге правилно ако, на пример, не зна да та породица није добила огрев. Да би се правилно мапирале услуге, морате имати тим људи који ће да седну за сто: Националну службу за запошљавање, финансије, локалну самоуправу (ко ради планове), здравство, правосуђе, МУП, тужилаштво, ЦСР.*”

(учесник фокус групе, представник Повереника за заштиту равноправности)

*„Било би корисно да се кроз „пројекат у вези са запошљавањем, покрену социјална предузећа за радну интеграцију....социјална предузећа да буду транзициона предузећа где се подижу капацитети вулнерабилних особа и то са временским ограничењем до три године..... Идеја је да се то уради са корисницима социјалне помоћи где би они постепено губили социјалну помоћ... када се испуне услови, када се оснаже довољно и кад виде да могу са приходом да имају квалитетан живот... То се може односити само на неке вулнерабилне групе..... На друге, нешто друго... Министарство треба да направи план активације и ту треба дати подршку ...*”

(Интервју у вези са социјалним предузетништвом)

#### 1.1.1.4 Посебна новчана накнада

Посебна новчана накнада је право које је признато једном од родитеља који није у радном односу, а који је најмање 15 година непосредно неговао своје дете које је остварило право на увећан додатак за помоћ и негу другог лица. Ова накнада се исплаћује у виду доживотног месечног новчаног примања у висини најниже пензије у осигурању запослених, када се наврши општи старосни услов за остваривање права на пензију према прописима о пензијско инвалидском осигурању, а уколико није остварено право на пензију. Искуства учесника фокус група указују на то да се ово право врло ретко признаје, јер се ретко и подносе захтеви за његово остваривање. Претпоставља се да је то због износа ове накнаде која је минимална. Сви родитељи који имају могућност да остваре пензију по другом основу, то и чине. Најчешће је реч о породичним пензијама.

С обзиром на значај ове накнаде, потребно је размотрити и могућност увођења новог права или статуса „родитељ – неговатељ.” Ово право је већ препознато у неким бившим републикама старе Југославије, али и у појединим ЈЛС у Републици Србији (пример за то је Одлука Града Сремска Митровица која је од септембра 2024. године, препознала ово право у оквиру проширених права из области социјалне заштите).

Значај увођења овог права је велика, јер је често реч о једнородитељским породицама или породицама које живе у срединама где не постоје у довољној мери развијене услуге социјалне заштите, које би омогућиле родитељима да се радно ангажују и да остварују приходе. Велики број њих одлучује да не ради и да негује децу, чиме се и приходи породице драстично умањују.

*„Хрватска је увела статус родитеља неговатеља, те би требало размотрити поново ову могућност и њено увођење у нови закон, макар док се не успоставе адекватније услуге у заједници које би обезбедиле негу детета и могућност родитељима да се радно ангажују*”*.*

(Представница УНИЦЕФ-а)

### 1.1.2 Доступност услуга социјалне заштите

Један од циљева доношења Закона о социјалној заштити је и развој мреже услуга социјалне заштите. Кроз мапирање услуга социјалне заштите, као индикатори учинка услуга користе се:

1. доступност,
2. ефикасност и
3. квалитет услуга.

Да би услуге социјалне заштите биле доступне, потребно је, пре свега да буду развијене. Премa налазима квалитативног истраживања спроведеног у мају и јуну 2024. године, постојећи развој услуга је далеко од задовољавајућег (РЗСЗ), и проблем постоји на два нивоа:

1. први је што пракса не прати нормативна решења (велики број пружалаца услуга има тешкоћа да испуни стандард);
2. други је што ни до сада развијене услуге нису одговор на потребе грађана по садржају, обиму и сврси.

Велики проблем је примећен не само када је реч о успостављању услуга, већ и у њиховој одрживости. Већина услуга у заједници је препуштена финансирању са локалног нивоа, а ЈЛС нису у довољној мери заинтересоване (или немају буџетирана средства за ту намену), да обезбеде њихово финансирање. Чак ни за оне услуге у којима је подељена надлежност финансирања између републичког и локалног нивоа, у односу на степен развијености ЈЛС (као што је то случај са услугом становања уз подршку) није обезбеђено стабилно финансирање.

Треба имати у виду да стварне потребе корисника и нису јасне, будући да већина ЈЛС није радила процену потреба становништва на својој територији. Самим тим изостаје и плански и координиран развој услуга у заједници и правилно усмеравање финансијских средстава на таргетиране потребе грађана.[[13]](#footnote-13)

Постоје иницијативе да се потребе грађана мапирају на мањој територијалној јединици (евентуално - месној заједници), у складу са концептом социјално праведног града. То свакако има логике, али је за плански развој услуга неопходно обухватити целокупну територију Републике.

*„Суштина је да се мапирају потребе на мањој територијалној јединици јер може лакше да се договори са грађанима. Посебно је фокус на грађанима из вулнерабилних категорија, јер немају могућност одласка са територије. Фокус нам је на насељима, не мора у формалном делу месна заједница, него неко ко дели исте проблеме....шта је потребно од активности, које су потребе...* *Радиће се и на Стратегији социјалне заштите, па и ту неке мере могу бити уведене. Наш циљ је кохезивност политика.*”

(Интервју са стручњаком за концепт социјално праведног града)

Иако је процес лиценцирања добро текао (2013. године је лиценциран један пружалац услуга, а 2023. године их има 383), број лиценцираних пружалаца услуга је неравномеран у различитим ЈЛС. Збирно посматрано, лиценцираних пружалаца услуга има, нарочито у невладином сектору, те је тиме остварен њихов „плурализам” (РЗСЗ). Додуше, у 145 ЈЛС раде пружаоци услуга са 340 лиценци за појединачне услуге, што није много. Осим тога, њихов развој на локалном нивоу је неравномеран (мали број градова и општина има више од 1 – 2 услуге). Нарочито велики проблем постоји у малим и удаљеним срединама, где се акценат мора ставити на развој међуопштинских услуга.

Ова се ситуација, дакле, не може пуно поправити изменом само ЗСЗ, већ је потребно да се у разматрање механизама обавезивања локалних самоуправа на развој услуга, укључи и Министарство државне управе и локалне самоуправе, а потенцијално у циљу додатног обавезивања локалних самоуправа да пружају услуге.[[14]](#footnote-14) То, наравно, може бити подржано и изменама и допунама ЗСЗ, али је битно и да, у складу са чланом 20 став 1. тачка 4) и став 2. Закона о локалној самоуправи, Министарство државне управе и локалне самоуправе у Јединствени попис послова унесе и одређене услуге социјалне заштите које су локалне самоуправе дужне да пружају. Осим тога, механизам издавања лиценци требало би да буде географски приступачнији, односно потребно је да се, на пример, оформи посебно одељење или група/одсек у Сектору за социјалну заштиту која ће се бавити издавањем лиценци пружаоцима услуга. Исто тако би се, у МРЗБСП, могла успоставити платформа за е – социјалне лиценце, односно платформа преко које би се спроводио процес лиценцирања.

Проблем је и лиценцирање услуга смештаја, код којих су постојећи функционални стандарди тешко достижни. Но, ово је више предмет подзаконског акта који уређује стандарде услуга социјалне заштите, него самог Закона.

Навешћемо само пример да највећи број установа, чији је оснивач јавни сектор, није лиценциран, нити испуњава услове за добијање лиценце, а многе установе које су стекле ограничену лиценцу, нису створиле услове да је обнове.

У циљу систематичног финансирања услуга на локалном нивоу, потребно је да се у израду новог ЗСЗ или његових измена и допуна, као и у креирање одрживог решења за доступност услуга у заједници, укључи и Министарство финансија, будући да новац који је опредељен за развој услуга у заједници није видљив у смислу његове сврхе и ефекта. Форма програмског буџета, наиме, не одговара шеми социјалне заштите, и то треба променити – наравно, уколико је то могуће. Осим тога, наменски трансфери су доста ниски за врсту услуга којој су намењени, па је услуге тешко развити од ових средстава (СКГО).

Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022 – 2026. године, предвидела је израду Плана трансформације установа и развоја услуга у заједници. План још увек не постоји. У току његовог сачињавања потребно је развити динамику развоја нових или унапређење капацитета постојећих услуга у заједници и предвидети изворе њиховог финансирања. Овај плански развој би требало да предвиди и ефикаснију расподелу наменских трансфера, кроз тематске позиве за услуге које су процењене као неопходне у појединим ЈЛС. Све ово би требало да осигура опредељеност система за процесе деинституционализације.

У члану 40 ЗСЗ предвиђа се пет група услуга социјалне заштите, које су детаљније разрађене подзаконским актима. За поједине врсте услуга, још увек нису израђени стандарди, што је случај са групом – саветодавно – терапијске и социо – едукативне услуге, где постоје стандарди само за услугу СОС линије. Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите успоставио је стандарде за: дневне услуге у заједници, услуге подршке за самостални живот и услуге смештаја. Од доношења ЗСЗ, у систему социјалне заштите постоје услуге које су пилотиране и пружају се дужи низ година, за којима постоји потреба, али још увек нису препознате у ЗСЗ нити у подзаконским актима – као што је случај са услугом *„*породични сарадник” и услугом *„теренски сарадник*”.

Узимајући у обзир овакву ситуацију, постоји основ да се нове услуге нађу у измењеном, односно допуњеном ЗСЗ, нарочито оне које су заживеле у заједници или за којима се показала потреба, али без затварања, односно сачињавања исцрпне листе услуга (потребно је оставити простора за нове услуге, у складу са новим потребама). Решење може да буде и регулисање ових питања кроз израду стандарда дефинисаних подзаконским актом и користећи се постојећим законским решењима.

Друштвени токови су убрзани, а уз њих и велике друштвене промене, не само на глобалном плану, у погледу функционисања система, већ и на личном плану – појединаца и њихових породица, на које актуелни системи немају одговоре. Све више је деце са бројим проблемима у понашању и проблемима менталног здравља, деце са одређеним симптомима, аутизмом, старијих особа које због смањене функционалности имају потребу за различитим облицима подршке, које систем социјалне заштите још увек није у довољној мери препознао, нити развио услуге које би требало да представљају подршку појединцима и породицама које се суочавају са овим проблемима. Изменама и допунама ЗСЗ треба отворити могућност за успостављање и одрживост ових и сличних услуга.

И коначно, доступност зависи и од механизама за коришћење услуга. Из Закона о социјалној заштити произлази да није увек потребан упут односно захтев центра за социјални рад за пријем у услугу социјалне заштите. Сагласно члану 74 Закона, захтев центра за социјални рад је потребан за све услуге које финансира држава (са било ког нивоа власти). Но, у члану 77 Закона предвиђено је када уговарање услуге може да буде непосредно и не наводи горње ограничење, тако да изгледа као да је контрадикторан члану 74 Закона. Такође, у члану 78 Закона наведени су изузеци од непосредног уговарања и не спомињу се све услуге које финансира држава, већ искључиво оне намењене појединим категоријама корисника – деца, одрасле особе лишене пословне способности и корисници услуга породичног смештаја.

*„Важно је да се препозна нејасноћа која произилази из горе наведених чланова закона. Било би најбоље да ову област дефинише један члан кроз различите ставове и да буде у потпуности јасно кад је обавезан упут центра за социјални рад, а кад није.*”

(представници УНИЦЕФ-а)

*„Било би добро да постоји могућност упућивања из других система али је важно да буде јасно да ли ти други системи у ствари траже упут од центра за социјални рад за услугу или могу директно упутити на пружаоца. Ако диреткно упућују на пружаоца, потребно је да Закон буде јасан да ли пружалац обавезно обавештава ЦСР или само то ради у одређеним околностима.*”

(представници УНИЦЕФ-а)

Доступност услуга социјалне заштите се може мерити кроз следеће показатеље:

1. децентрализација,
2. плурализам пружалаца услуга,
3. плурализам услуга и
4. задовољавање потреба корисника.

#### 1.1.2.1. Децентрализација

Одредбама Закона о социјалној заштити уређени су сви битни елементи управљања социјалном заштитом на свим нивоима власти. Ипак, изостали су очекивани ефекти децентрализације у овој области. Разлози за овакве околности се, судећи према расположивим показатељима, пре могу тражити у недостатку одлучности за примену Закона него у слабостима његових конкретних одредби.

Јединице локалне самоуправе, у већини случајева, нису преузеле своју улогу у планском управљању социјалном заштитом у складу са надлежностима из ЗСЗ. Очигледно је да се социјална заштита не налази високо на лествици приоритета при креирању локалних јавних политика. Велики број локалних самоуправа нема планска докумета у области социјалне заштите, а према налазима фокус група, искуства ЦСР указују на то да их локалне самоуправе углавном укључују у активности израде планских докумената. У неким локалним срединама су ЦСР укључени само ради задовољења форме, а суштински нису доносиоци одлука.

Чак и у ЈЛС које су усвојиле планска документа из области социјалне заштите, пре би се могло рећи да је реч о рутини којом се задовољава одређена форма, него о испуњавању потребе да се плански приступи деловању у области социјалне заштите. Оваквом закључку доприноси и сазнање да постојећи плански документи ЈЛС у области социјалне заштите нису усаглашени са планским документима који су усвојени на вишим нивоима власти.

Недостатак суштинског планирања за последицу има стихијско развијање локалних услуга и њихово финансирање, било да се ради о услугама које су у потпуности финансиране од стране ЈЛС, или, примера ради, средствима наменских трансфера.

Изостаје праћење реализације ових услуга. Недостатак планског прикупљања података је такође видљиво. Чини се да се прикупља пуно података у систему социјалне заштите, али да локалне евиденције потреба корисника, сем на нивоу ЦСР, изостају. Учесници фокус група наводе да су послови планирања и развоја кључни за одговоран приступ развоју услуга.

Све ово указује на то да је потребно размишљати о начину увођења обавезног пакета услуга које би свака ЈЛС требала да обезбеди. Учесници фокус група мапирали су потребу да ЈЛС преузму одговорност обезбеђивања услуга које се неће реализовати само *ad-hoc*, већ плански као и да та обавеза треба да буде прецизније дефинисана законом.

*„Закон треба да предвиди обавезујуће механизме да ЈЛС имају нормативни оквир, опредељен буџет, минимални сет услуга које су дужне да пруже. Не може да стоји констатација ни у једном акту који уводи било шта ново без средстава. Можда прерасподелом буџета може, смањивањем алтернативне бриге, преумсреавањем на услуге на локалу (да дете не иде у алтернативну бригу) у перспективи ће бити уштеда. Иницијално, без улагања то није могуће.*”

(учесница фокус групе)

*„Развој услуга не може да иде без подршке локалних самоуправа. Ми смо установа која пружа услуге у заједници и сваки пут када ЈЛС изостане са финансирањем, пронађемо начин како то да надоместимо да се не осети, али то не треба тако да функционише. То је на штету корисника, нема континуитета услуге, нема сигурности и сталности.*”

(учесник фокус групе из јавног сектора)

Потребно је увести виши ниво координације у целом систему социјалне заштите. Међутим, у систему социјалне заштите не постоји институционални формат у који би била смештена координациона функција. Све указује да би организована координација свих управних актера у социјалној заштити допринела, како процесима одлучивања и укупном јачању компетенција, тако и мотивисаности локалне самоуправе да енергичније делује у овој области. Најзначајније од свега је пронаћи одговарајућу меру координације и децентрализације.

Мотивисаности ЈЛС би допринело веће учешће различитих локалних актера у процесу одлучивања. Иако је остварен одређени ниво партиципативности при одлучивању локалних власти о социјалној заштити, и даље је приметно одсуство различитих заинтересованих страна. Ово се посебно односи на удружења грађана, посебно корисника социјалне заштите. Подршка овим организацијама са централног нивоа власти би сигурно подстакла њихов утицај на остваривање социјалне заштите у локалним заједницама.

Укупни капацитети ЈЛС за обављање послова у области социјалне заштите нису довољно развијени. Непосредно пре ступања на снагу ЗСЗ, али и током примене овог прописа, спроведено је неколико пројеката подршке унапређењу капацитета ЈЛС за обезбеђивање социјалне заштите у локалним заједницама. Ипак, изостале су планске и континуиране активности у овој области, као и мониторинг развоја капацитета ЈЛС.

Јачање капацитета појединачних ЈЛС има ограничене домете. Наиме, упадљиве разлике у величини ЈЛС, њиховим демографским карактеристикама и економским потенцијалима несумњиво утичу на формулисање очекивања. Одредбе ЗСЗ нису уважиле ова ограничења, изузев у делу економских потенцијала, за чије уједначавање је примењен механизам наменских трансфера. Очекивања од ЈЛС у области социјалне заштите су у Закону једнака, без обзира на наведене разлике, што би могла да буде тема будућих унапређења социјалне политике. У сваком случају, на овај изазов би могло да се одговори подстицањем међуопштинске сарадње и међусобним удруживањем ресурса, као и изменом критеријума за доделу наменских трансфера.

Обим издатака из буџета ЈЛС мењао се у складу са расположивошћу алтернативних извора. Уколико су била расположива додатна средства из донаторских извора или централног буџета, онда су локални расходи по овом основу опадали и обрнуто, уколико се смањивао обим алтернативних извора, учешће средстава из локалног буџета је растао. Примена наменских трансфера није битно утицала на обим обезбеђивања услуга социјалне заштите из надлежности ЈЛС. На овај начин је повећан обим средстава која се издвајају за обезбеђивање услуга социјалне заштите из надлежности ЈЛС, али је обим услуга остао на истом нивоу. У том смислу, потребно је након осам година од усвајања Уредбе о наменским трансферима и стеченог искуства, променити критеријуме и услове за доделу наменских трансфера.

Стратегијом развоја социјалне заштитепредвиђено је успостављање минимума издвајања ЈЛС за услуге социјалне заштите, али се такав план није рефлектовао на ЗСЗ. Самим тим, ни наменски трансфери нису могли да допринесу унапређењу обезбеђивања услуга, већ само одржавању постојећег стања. Одређивање минимума издвајања за услуге социјалне заштите из локалних буџета би свакако требало да буде тема будућег унапређења система.

Преиспитивање постојећег начина прописивања и примене наменских трансфера и њихово усклађивање са потребама локалне заједнице и јавним политикама могло би да буде краткорочна стратегија. Не треба занемарити ни учешће корисника у цени услуга што је, према расположивим подацима, ретка пракса у ЈЛС.

Посматрано по изворима финансирања, локални буџети (умањени за расходе наменских трансфера) су у 2021. години обезбеђивали 85% средстава за локалне услуге социјалне заштите, а одређени 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%).[[15]](#footnote-15) Удео партиципације је мали, што је неодрживо на дужи рок. Повећањем партиципације се краткорочно можда не би повећао обим средстава за услуге социјалне заштите, али би се истрајало на принципу супсидијарности и холистичком приступу.

#### 1.1.2.2. Плурализам пружалаца услуга

Применом ЗСЗ није остварено повећање броја пружалаца услуга социјалне заштите. Иако је очекивано да, услед уређења система и прецизирања одговорности, овај број порасте, овакав ефекат није постигнут.

Поред различитог интересовања ЈЛС за услуге социјалне заштите, што је сигурно главни разлог изостанка повећања броја пружалаца, постоје и објективни разлози за стварање оваквог амбијента. Увођење система квалитета путем лиценцирања организација које пружају услуге је формирало захтеве које неке од организација нису могле да испуне.

Учесници фокус група истичу проблем око досезања стандарда приликом лиценцирања услуге. Многе услуге, нарочито из јавног сектора (на пример, прихватилишта за жртве насиља у породици), имају проблем приликом лиценцирања због недостатка броја запослених и максималног броја запослених које ЈЛС могу да им обезбеде. Овакав проблем се јавља и код дневних боравака и других услуга у заједници чији пружаоци припадају јавном сектору. Када је реч о пружаоцима из јавног сектора, нарочито значајан проблем у многим ЈЛС је то што се финансијски планови доносе на годишњем нивоу и самим тим и финансирање програма из области социјалне заштите и појединих услуга, па су запослени на овим услугама често под уговорима на одређено време, и годинама па и деценијама уназад, уговори се продужавају сваке године. Ово представља проблем не само у погледу лиценцирања услуге, већ и у смислу права из области рада и ризик да запослени који имају знања и искусни су у свом послу, напуштају сектор социјалне заштите и одлазе у друге секторе. Дакле, постављен је одређени ниво квалитета на уштрб квантитета пружалаца услуга.

Даље, пракса оснивања организација за све врсте услуга у свакој појединачној ЈЛС се показала као неодржива. Велики број малих општина има ограничене потребе за одређеним услугама, тако да су аутохтоне организације у мањим ЈЛС имале високе трошкове по јединици услуге. Адекватна реакција на ефекте тржишног окружења, коме се тежило, је укрупњавање организација које пружају услуге и оријентација компетитивнијих пружалаца услуге ка више ЈЛС. Ово је процес који је у одређеним сегментима већ почео да се одвија, а у тржишном амбијенту нема подршке и охрабривања оваквог тренда.

Структура пружалаца услуга, према сектору оснивача, значајно је промењена током примене ЗСЗ – смањен је удео јавног, а повећан удео цивилног и приватног сектора. Међутим, генерално стање не представља правило за све услуге социјалне заштите, јер се достигнути ниво плурализма пружалаца услуга у 2020. години, према сектору оснивача, разликује према врсти услуге и корисничким групама. Јавни сектор је задржао примат код услуга где долази до изражаја стабилност финансирања, попут прихватилишта. Приватни сектор је у свом профитном сегменту показао интересовање за услуге код којих је изражена потражња, а пре свега за услугу смештај старих. Цивилни, неваладин сектор је значајан за услуге чији дисконтинуитет нема изразито видљиве негативне ефекте, што је случај са дневним боравцима.

Број пружалаца дневних услуга у заједници значајно је смањен у односу на време пре примене ЗСЗ. Број ЈЛС у којима пружаоци услуге дневног боравка имају седиште је опао за 49%, а пружаоци услуге свратишта имају седиште у једној ЈЛС за разлику од 2012. године, када су овакве организације постојале у четири локалне заједнице. Број ЈЛС у којима седиште имају пружаоци услуге помоћи у кући је преполовљен у периоду примене ЗСЗ, али на основу броја корисника и ЈЛС које обезбеђују ову услугу, не ради се о смањеној тражњи, већ о поменутом ефекту укрупњавања пружалаца услуге. Са друге стране дошло је до развоја услуге личног пратиоца детета али и његове неселективне примене, преклапања и преузимања активности пружаоца услуге од педагошких асистената и сл.

Код услуга за самосталан живот у заједници изражен је пад броја ЈЛС у којима се пружа услуга становање уз подршку. У 80% ЈЛС надлежност за финансирање ове услуге је на централном нивоу. Надлежно министарство до сада није набављало ову услугу.

Број ЈЛС у којима пружаоци услуге персоналне асистенције имају седиште такође је опао, али не тако оштро као што је то случај са неким другим услугама.

Саветодавно – терапијске и социјално едукативне услуге су у начелу остале неуређене и без стандарда. Не постоји ни дефиниција, ни евиденција пружалаца ових услуга. Задржана је пракса пружања дела саветодавно - терапијских услуга у саветовалиштима и то у приближно истом обиму као и пре почетка примене ЗСЗ. Услуга СОС телефона за жене жртве насиља је стандардизована и постоје пружаоци ове услуге у пет ЈЛС, али са тенденцијом укрупњавања. Једну од услуга из ове групе пружају и Центри за породични смештај и усвојење који саветују хранитеље. Подзаконски акт који ближе уређује ову услугу још увек није донет. Постојали су бројни покушаји израде предлога стандарда за саветодавно **–** терапијске и социо **–** едукативне услуге али до сада они нису усвојени. Учесници на фокус групама истичу велику потребу за развојем ових услуга, али и лициенцирањем програма које би пружаоци услуга примењивали. То је, на пример, траума центар и сл. који би могао да се пружа у оквиру или заједно са нпр. Прихватилиштем за децу жртве злостављања.

Недостатак плурализма пружалаца услуга осећају и запослени у социјалној заштити:

„*Пре десет година у установама смо радили на деинституционализацији и покушају да трансформишмо установу. Не постоји могућност за излазак из установе сем развоја услуга, пре свега становања уз подршку. Иако је установа све одрадила, имали смо сјајну екипу која је веровала у процесе деинституционализације, до изласка већег броја корисника није дошло. Епилог можемо видети у броју лиценцираних пружаоца услуга становања уз подршку – има их само 3 лиценцирана.*”

(учесник фокус групе представник установе за смештај)

„*Социјална заштита се мора посматрати целовито. Све губи смисао уколико не постоје услуге у заједници на које можете да упутите кориснике или да их укључите. Све се своди искључиво на помоћ у кући и личног пратиоца, дневни боравци се јављају у већим градовима и то су све услуге. О новим, иновативним услугама – можемо само да се надамо. Не постоје специјализоване услуге, нити код нас нити у здравству за поједине категорије корисника – деца са поремећајем у понашању, склона скитњи, зависници, починиоци кривичних дела испод 14 година, са покушајем суицида, дневни центри за старије са деменцијом, центри за ментално здравље,...једноставно недостају нам ресурси.*”

(учесник фокус групе из центра за социјални рад)

„*Било би боље кад би се наменски трансфери определили за организације цивилног друштва које пружају помоћ жртвама насиља. За ту категорију особа скоро да не постоје услуге. Нама деца која су сведоци насиља нису ничим заштићена. И жена дође у сигурну кућу (којих такође нема довољно, ваљда 13) и шта после?*

*И међуопштинске услуге тешко се успостављају. Можда управо на то треба усмерити наменске трансфере, с обзиром на финансијски проблем које имају локалне самоуправе. Ми смо више пута указивали да међуопштинске услуге не постоје. Ми смо недавно имали жену са инвалидитетом која је уписала факултет у Новом Саду, а живи у Београду. У Београду може бесплатно да добије услугу личног пратиоца, а у Новом Саду се то плаћа. Београд није хтео да јој да ту услугу јер студира у Новом Саду, а Нови Сад јер има пребивалиште у Београду. Београд не може да плати ту услугу међуопштински у Новом Саду јер се та услуга не наплаћује у Београду. ЗСЗ нуди међусобну сарадњу. али је проблем код финансија. С које буџетске позиције да плати у Новом Саду, кад за ту услугу нема предвиђена средства. Много би више пажње требало поклонити међусекторским и међуопштинским услугама.*”

(представник Повереника за заштиту равноправности)

Унутар услуге смештаја, појавиле су се највеће разлике у зависности од конкретне услуге.

**Број пружалаца услуге смештаја у хранитељску и другу породицу** остао је на сличном нивоу као и пре примене ЗСЗ. Овакав развој је донекле очекиван код хранитељства, јер је овај вид смештаја прошао динамичну експанзију у годинама које су претходиле усвајању ЗСЗ. Очекивао се успон специјализованог хранитељства и смештаја одраслих у другу породицу, али је овај жељени ефекат изостао. И поред тога што је ова услуга истицана као један од темеља реформи социјалне заштите, још увек нису донети документи за примену ЗСЗ у овом делу.

**Број пружалаца услуге домског смештаја је видно повећан за корисничку групу старих**. Кључну улогу су имале профитне организације које су одговориле на захтеве тржишта. Значајан део корисника ове услуге самостално сноси трошкове, без учешћа јавних средстава. То се одразило и на распрострањеност пружалаца ове услуге, од којих се половина налази у Београду, што је у супротности са тежњом за територијалном доступношћу. Јавни пружаоци услуге домског смештаја за старе су остали у приближно истом броју (отворен је Геронтолошки центар Ваљево) као и пре примене ЗСЗ и одржавају потребу за равномернијим територијалним распоредом.

Забрињава чињеница да велики број установа за смештај из јавног сектора није испунио стандарде пружања ове услуге.

**Када су у питању установе за децу и младе**, и поред деценијског смањења броја корисника, последњих година имамо пораст броја деце која су на смештају, нарочито када је реч о деци нижег узраста – млађих од 3 године. Закон би требало да обезбеди механизме за праћење стандарда, али и да осигура да деца овог узраста само у изузетним околностима буду у ситуацији смештаја у установу. Због нејасне опредељености за трансформативне промене, ни једна установа за смештај деце и младих на територији Републике и АПВ није лиценцирана за пружање услуге, са изузетком Домског одељења за децу и младе са аутизмом, при Центру за социјални рад Шабац.

„*Имамо великих проблема када је у питању досезање стандарда за пружање услуга. Требало је то радити плански. Све установе су поднеле захтеве за издавање лиценце још 2013.године, због тога што се није знало у ком смеру ће се кретати трансформација установа за децу, наши захтеви до данас нису решени и не поседујемо лиценце за рад. Пре неколико месеци, Државна ревизорска институција је у свом извештају навела као озбиљан проблем то што немамо лиценцу, односно дозволу за рад.*”

(учесник фоксу групе запослен у установи за смештај)

„*Неке установе нам имају празне капацитете, као што је то ..., а са друге стране недостају специјализоване установе за децу са поремећајем у понашању или проблемима са менталним здрављем.*”

(учесник фокус групе запослен у центру за социјални рад)

„*Идеја да се установе за децу и младе трансформишу у центре за породицу и децу постоји одавно. У више радних група смо расправљали о томе и жао ми је што то није заживело. То би представљало корак ка решавању питања услуга намењених подршци породицама у ризику – породични сарадник, саветовалишта, социо-терапијске услуге. На овај начин би се и ЦСР растеретио одређених послова, а заштита породице би била много боља.*”

(учесник фокус групе из установе за смештај деце)

„*Тражили смо да се прошире услуге социјалне заштите и да се боље мапирају услуге када су у питању деца с ретким болестима и аутизмом, као и одрасли са аутизмом. Јер ту не треба иста подршка. Они су у систему социјалне заштите све док се школују. Јер кад особа са аутизмом заврши школовање губи персоналног асистента ... Он није способан за самостално расуђивање, а не може добити више персоналног асистента. Није у потпуности способан, јесте делимично. И систем их онда не препознаје. Дневни боравци су затрпани, а других услуга немамо. И уместо да буду до 26 година они иду у боравак и са 55 година. Након тога, колеге не знају шта ће са њима. Становање уз подршку није заживело.*”

(учесник фокус групе представник Повереника за заштиту равноправности)

Постојало је више покушаја израде правилника о центрима за породицу и децу, као модел у који би требало да се трансформишу установе за децу и младе. Ови центри су препознати и Стратегијом деинституцијонализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници. Они би требало да пружају различите услуге подршке породицама и деци која су у ризику од издвајања из породице или су смештена у установе социјалне заштите.

Током примене ЗСЗ број ЈЛС у којима пружаоци услуге прихватилишта имају своје седиште смањио се за 69%. До оваквог пада је дошло услед увођења поступка лиценцирања, јер један број ових организација није испунио постављене услове. Могуће је да негативан утицај има и начин финансирања ових организација чији су оснивачи углавном ЈЛС. Имајући у виду да неретко јавне организације немају адекватно одређене цене својих услуга, то отежава финансирање из извора који не потичу од оснивача. Пружаоци услуге прихватилишта из општег сектора су присутни готово искључиво код пружања ове услуге за жртве насиља у породици, јер су за развој услуге намењене овој циљној групи одвајана значајна донаторска средства.

„*Ако питате центре за социјални рад, имамо великих проблема са проналаском хитног или ургентног смештаја. Када зовемо Београд или Нови Сад, они примају само кориснике са своје територије. Мање средине су у великом проблему, једино да кориснике водимо кући.*”

(учесник фокус групе из центра за социјални рад)

Расположиви показатељи упозоравају на веома низак ниво примене ЗСЗ у делу који утиче на плурализам пружалаца услуга. Евидентиран је недостатак бројних докумената који су предвиђени за примену овог дела Закона. Уколико је плурализам пружалаца услуга и територијална доступност услуга и даље део друштвеног договора, онда је императив доношење недостајућих подзаконских аката и пуна примена - имплементација ЗСЗ**.**

Поред тога, потребно је осмислити и спровести скуп подстицајних активности како би се наставио развој пружалаца услуга социјалне заштите. Усмеравање пружалаца услуга ка тржишном оквиру је спроведено само у делу понуде, али је тражња остала веома рањива.

Тржиште услуга социјалне заштите се, са једне стране, заснива на понуди пружалаца, али са друге стране стоје само потребе корисника. Тржишна тражња за услугама, поред потребе за њима, мора да подразумева и спремност да се плати услуга за којом је исказана потреба, што је у многим случајевима изостало. Дакле, потребно је осмислити регулаторне механизме којима би се утицало на тржиште услуга социјалне заштите, јер је више него очигледно да се изворним форматом тржишта неће постићи жељени ефекти.

Са друге стране, постоје мање ЈЛС које успевају да развију и одрже услуге. То највише зависи од прилика у ЈЛС. Учесници фокус група истичу као значајно да постоје разлике у планирању између ЈЛС.Као пример добре праксе наводе планове општине Рашка, која је неразвијена, а има велики број лиценцираних и нелиценцираних услуга.

„*То је питање особе која се тиме бави у ЈЛС. Успели су да постигну да ни за једну услугу немају листу чекања. Сви који имају потребе остварују услугу. Имају услугу која личи на педагошког асистента али није само то. Имају дневни боравак, имају помоћ у кући. Не знам како то може законом да се реши*.

*Имају и услугу теренског сарадника који обилази Рашку и села у околини и у контакту непосредном долазе до података коме је услуга потребна. Пронашли су одраслу особу са инвалидитетом. Ни као дете није уписано у школу. Породица није знала на шта би све имала право. Морамо да се ослонимо на личну иницијативу а немам предлог за законски предлог, а имам осећај да би морало*.”

(Учесница фокус групе, НВО)

Овакав позитиван пример, учесници наводе као резултат личног ентузијазма појединца из ЈЛС, који је сензибилисан и мотивисан да се бави питањима социјалне заштите. Потребно је пронаћи основ у нормативном оквиру, који би овакве иницијативе подржао, а са друге стране стварао климу за укључивање што већег броја ЈЛС у сличне процесе.

„*Ми не учествујемо у мапирању потреба грађана, нити учествујемо у планирању развоја нових услуга.*”

(Учесници фокус групе са пружаоцима услуга у заједници)

„*Требало би да постоји обавезно мултисидсциплинарно тело за планирање услуге, састављено од свих актера у локалној заједници који учествују у планирању услуге, и оно треба да буде уграђено у закон.*

*Не може се планирати без података. Међутим ми и имамо неке базе података...установе социјијалне заштите шаљу Републичком и Покрајинском заводу, центри за социјални рад би то требало да раде преко свог пргограма. Ваљда ће се подаци моћи и одатле извући. И установе које пружају услуге на локалу могу да дају те податке. Али свакако да може бољи систем прилива података, може. Значајна је и њихова анализа, чини се да сада има мали број људи који може да ради анализе и да познаје прилике о услугама у заједници.*”

(Учесница фокус групе, НВО)

#### 1.1.2.3. Плурализам услуга

Разноврсност услуга социјалне заштите је остала на приближно истом нивоу као и пре ступања на снагу ЗСЗ. Иако је систем услуга социјалне заштите, у основи, постављен као отворен систем који омогућава увођење нових услуга, ове могућности готово да нису коришћене. Услуга породичног сарадника није уведена у систем ни после четири године пилотирања. Ово посебно изненађује јер ниједна постојећа услуга социјалне заштите није директно намењена породици.

„*Године 2012. је било у фокусу јачање породице и тада се услуга тако звала. Финансирани смо из донаторских средстава. Сада колеге раде на услузи породични сарадник, али то је заправо то. Они се финансирају из града. Прекид има у јануару, али се иначе континуирано финансира. Када сам ја почела да радим 2012, та услуга је постојала у Крагујевцу, Нишу, Београду и Новом Саду, али је опстала само у Новом Саду. Док сам ја радила на услузи, радило се по стандардима, али су били интерни, јединствени за све који су пружали. Чујем да сада постоји радна група да се опет крене са причом израде стандарда, из ових пројеката већ су се изнедрили неки стандарди који би могли да се искористе, али ми немамо континуитет у раду.*”

(Учесница фокус групе са пружаоцима услуга у заједници)

„*Колико знам постоји услуга јачања породице и спроводи се у Чачку, Трстенику, Рашкој, Краљеву. Значи постоји, али се сад зове јачање породице. Подршка породици, превенција измештања деце. И постоји потреба реално за том услугом. Али постоји потреба за и стандардизацијом и ове али и других пилотираних услуга.*”

(Учесник фокус групе са пружаоцима услуга у заједници)

**Изазови и решења**

Новина која се јавља у појединим ЈЛС јесте **оснивање центара за пружање услуга социјалне заштите**, које су у себе инкорпорисале неколико услуга. Са једне стране, услуге организоване на овакав начин показују већу одрживост него услуге које се развијају и које обезбеђују други пружаоци. Са друге стране, овако организоване услуге у супротности су са принципом „плурализма пружалаца услуга”. Ове установе се оснивају у складу са законом који уређује надлежности ЈЛС и немају довољно разрађене контролне механизме.

Подаци у овој анализи су показали да ни већ стандардизоване услуге нису доступне у значајном делу Србије, стога не чуди што није изражена одлучност за увођење нових услуга. Део разлога за овакве околности се без сумње налази у слабостима јавних политика, посебно на локалном нивоу. Републички и покрајински органи редовно доносе програм унапређења социјалне заштите, док је код органа ЈЛС та пракса још увек спорадична. Као што је у ранијем делу текста наглашено, неопходно је подстаћи ову праксу која је предуслов за унапређење услуга у виду одговора на потребе грађана.

Свакако да је нестабилно финансирање услуга социјалне заштите препрека за њихово уређење. Учесници фокус група истичу проблем финансирања услуга. Када је реч о појединим локалним срединама, услуге се у целости финанирају, али то уједно одступа од Закона о социјалној заштити, где је препознато учешће корисника. Један број запослених код пружаоца услуга је истакао да је проблем са финансирањем услуга преко наменских трансфера, који се првенствено односи на временско трајање услуге – од момента подношења захтева за добијање средстава, преко склапања уговора – протекне више месеци. Исплата ових средстава често зна да касни, услуга некада уместо целу годину – траје само неколико месеци.

Проблем је и што се наменски трансфери користе за дугорочно финансирање услуга, чему нису заправо намењени. Њихова сврха је подршка за успостављање и развој услуге, што значи највише 2-3 године, и након тога треба ЈЛС да преузме финансирање уз остале изворе, а да се следећи наменски трансфери искористе за нову услугу.

Ова тема ће сигурно бити заступљена у будућем развоју јавних политика, али се и у краткорочном смислу могу постићи одређени резултати кроз различите видове подстицаја, посебно уколико се пажљивије искористи потенцијал наменских трансфера.

Такође, било би корисно установити и институционализовати поступак тестирања и стандардизовања услуга социјалне заштите, јер у постојећим околностима остаје нејасна путања од иницијативе до стандардне услуге социјалне заштите.

Највише стандардних услуга социјалне заштите је намењено деци и младима са физичким инвалидитетом. Са друге стране, чак девет циљних група корисника социјалне заштите има на располагању само по једну услугу. Ова неравномерност такође указује на инертност система и недостатак флексибилности у унапређењу услуга у односу на потребе корисника. ЗСЗ је предвидео механизам програма пружања услуга чиме би се ближе и детаљније одређивале активности и поступци при пружању услуга социјалне заштите у складу са специфичним потребама корисника.

Овај механизам није примењен јер није донет подзаконски акт који би уредио овај вид унапређења услуга социјалне заштите. Оживљавање овог механизма би покренуло процес креирања различитих програма чиме би се флексибилност система подигла на виши ниво и успоставио динамичан амбијент континуиране потраге за ефективном и ефикасном подршком кориснику.

#### 1.1.2.4. Задовољавање потреба корисника

У апсолутном износу, број корисника услуга у мандату ЈЛС готово је константан од 2012. године. Бележи се, међутим, пад броја корисника дневних услуга у заједници. Ово је евидентно код свих услуга осим код услуге лични пратилац детета.

Потребе корисника превазилазе капацитете постојећих услуга, у скоро свим категоријама. Нарочито је примећена потреба за услугама подршке за самостални живот које готово да не постоје.

С друге стране, расте број установа за смештај одраслих и старих и њихов капацитет. Расте и капацитет приватног сектора, док су капацитети јавног сектора непромењени.

Све већа је потреба за услугама смештаја за кориснике смањене функционалности (нарочито са тешким облицима деменције и Алцхајмерове болести) које захтевају и специфичне услове бриге и неге, нешто што би пре личнило на социо – здравствене установе, за које стандарди још увек нису донети.

Такође, велика је потреба за установама које ће задовољити потребе деце са проблемом у понашању, млађих малолетника починилаца кривичних дела, којима је потребна свеобухватна специјализована установа.

### 1.1.3. Систем квалитета – развој и јачање регулаторних механизама

Значајан део рада у социјалној заштити одвија се мимо предвиђеног система квалитета рада. Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите дефинисани су стандарди за низ услуга (смештај, дневни боравак, помоћ у кући, свратиште, лични пратилац детета, становање уз подршку и услуге персоналне асистенције), а посебним правилником и стандарди за услугу СОС телефона за жене са искуством насиља. Поред тога, део рада у центрима за социјални рад нормиран је Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад. Велики део других активности у социјалној заштити, укључујући све саветодавно-терапијске и социо – едукативне услуге, као и услуге процене и планирања у свим пружаоцима услуга осим ЦСР, остали су ван система квалитета. Зато је потребно уредити ово поље новом регулативом.

Ресорно Министарство треба да обезбеди подршку установама из јавног сектора да обезбеде услове за стицање лиценце. Према интервјуима вођеним током ове анализе, један од главних проблема је прилагођавање објеката захтевима противпожарне заштите (израда елабората и адаптација простора). Искуство АПВ показује да је могуће обезбедити да се јавне установе лиценцирају (а то значи да се примени Закон) уз подршку државе. Зато би и Министарство требало да предузме сличне активности у другим деловима земље.

Учесници фокус група наводе да многе установе за смештај из јавног сектора нису лиценциране, што је нарочито приметно код свих установа за смештај деце и младих и установа за смештај одраслих и старијих са интелектуалним и менталним тешкоћама. Велике замерке установе социјалне заштите добијају након надзора од стране Државне ревизорске институције, управо због непоседовања лиценце. Са друге стране, још увек није донет Општи план трансформације установа, предвиђен као активност Стратегијом деинституционализације и развојем услуга у заједници за период 2021 – 2026. године. Поједине установе за смештај одраслих и старијих са интелектуалним тешкоћама, иако не испуњавају захтеве у погледу лиценцирања, имају додатна улагања, а неке и проширују капацитете.

Систем акредитације програма обука функционише од 2005. године, још пре доношења ЗСЗ и има одређене недостатке. Систем обука не гарантује да ће заиста доћи до стручног усавршавања радника у оним областима које одговарају њиховим описима послова и задатака, односно недостаје праћење исхода стручног усавршавања.

Нема ни јасног плана стручног усавршавања кадрова, већ се оно одвија стихијски и без процене потребе стручних радника за појединим темама и областима. Систем бодовања је такав да даје подстицаје да се похађају кратке обуке, а контрола релевантности обука се не спроводи у довољној мери. Један од разлога зашто се овај проблем појавио је и чињеница да не постоје описи послова и задатака за радна места у социјалној заштити, на основу којих би се правили индивидуални планови развоја. У том смислу отвара се питање колики је тачно стварни допринос система обука квалитету стручног рада.

Тематски позиви за акредитацију програма се не расписују, што донекле скреће пажњу са акредитације обука релевантних за конкретни тренутак. Правилник о акредитацији програма обуке није у сагласности са Правилником о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити. Иако је било више покушаја да се ова два правилника усагласе и измене, до данас се то није десило.

Недостаје систем акредитације програма пружања услуга. Нигде није наведено ни шта програми пружања услуга значе, нити како би они требало да изгледају.

„*Требало би да програм за пружање услуге може да се акредитује од стране стручне комисије при Републичком заводу да социјалну заштиту. Онда пружаоци могу да пружају услугу по датом програму ако су одлучили да преузму тај програм. На пример неки пружаоци би пружали услугу интензивне подршке породици по програму Породичног сарадника. А други пружаоци би пружали исту услугу али по програму Јачања породице. Оне би се на пример разликовале у томе што један програм ставља фокус на превенцију напуштања школовања, те обезбеђује и едукаторе, док други програм подразумева и материјалну подршку као и групне обуке и активности за децу. ...*

*У постојећем ЗСЗ се акредитација програма обуке поистовећује са акредитацијом програма пружања услуга. То није добро јер програм обуке је нешто друго од програма за пружање услуге. Програм обуке може да буде, на пример, компетенције активног слушања које су битне за различите услуге и то није никаква гаранција да запослени примењују активно слушање када планирају активности са корисником. Наиме инспекција не може да користи програм обуке да би проверила да ли је квалитет услуге такав каквим се представља.*

*Било би сврсисходније да се пружаоци услуга контролишу да ли примењују одређени програм, а не да ли примењују одређене стечене компетенције (јер је то малтене немогуће). Исто је питање да ли је то посао Завода за социјалну заштиту или проверу примене програма ради инспекција која проверава и примену минималних стандарда.*”

(УНИЦЕФ)

Систем лиценцирања је постигао циљ, стручни радници су обухваћени обукама и процесом лиценцирања. Ипак, постоје недостаци система који се углавном налазе у домену стручног усавршавања и о којима је већ било речи.

Још увек не постоји план развоја кадрова,што доводи до тога да бројне установе остају без стручног кадра, природним одливом, одласком у пензију колега, померањем унутар система, а да нису планирани и на време припремљени кадрови који би преузели њихов посао. Ово је последњих година велики проблем, са тенденцијом да у наредним годинама постане непремостив, када је реч о свим пружаоцима услуга и центрима за социјални рад. Недостатак кадрова је примећен како на нивоу стручних радника, тако и на нивоу стручних сарадника, нарочито неговатеља, у установама и пружаоцима услуга у заједници.

### 1.1.4 Деинституционализација

Деинституционализација је процес који треба да омогући пре свега особама са инвалидитетом да свакодневне потребе задовољавају у властитим локалним заједницама, уз сву неопходну помоћ и подршку. Са становишта социјалне заштите процес је усмерен ка превенцији смештаја у институције и повратку корисника из установа за смештај у природно окружење, што се остварује кроз развој услуга у заједници, одрживо финансирање, поштовање права корисника на властити избор и учешће у процесима доношења одлука.

Основни показатељи успешности процеса деинституционализације у систему социјалне заштите су:

1. број корисника у установама за смештај;
2. број усвојених планова трансформације установа за смештај;
3. број корисника који су изашли из установа за смештај;
4. број установа које су, поред услуга смештаја, лиценциране и за друге услуге социјалне заштите;
5. број услуга социјалне заштите у заједници које подржавају останак у природном окружењу;
6. број корисника услуга социјалне заштите у заједници;
7. издвајања из локалних буџета за развој услуга социјалне заштите у заједници;
8. издвајања из републичког буџета за процесе трансформације установа за смештај;
9. број корисника који су делимично и потпуно лишени пословне способности;
10. број корисника којима је делимично или потпуно враћена пословна способност.

Актуелно, број корисника у установама за смештај особа са интелектуалним и менталним тешкоћама се не мења, плански приступ њиховој трансформацији није успостављен, услуге у заједници су недовољно и неравномерно развијене уз константне проблеме финансијске одрживости, издвајања из локалних буџета за развој услуга у заједници су недовољна, повећава се број особа потпуно или делимично лишених пословне способности.[[16]](#footnote-16)

Пројекат „Подршка деинституционализацији и социјалној инклузији особа са менталним инвалидитетом и проблемима менталног здравља” (ИПА 2011), вредности 5,17 милиона евра, познат под називом „Отворени загрљај”, превасходно је био усмерен ка деинституционализацији установа за смештај одраслих лица са интелектуалним и менталним тешкоћама. Развој услуга у заједници, пре свих становање уз подршку, омогућио је да 154 корисника напусти институције. Већина установа укључених у пројекат, израдила је планове трансформације, по којима би поред услуга смештаја, требало да обезбеђују и услугу становања уз подршку. Замисао је била да се искористе кадровски капацитети, те да постојеће установе постану регионални центри за пружање услуге становање уз подршку. Према овим плановима у периоду од пет до десет година дошло би до значајног смањивања броја корисника, а у неким случајевима и до затварања установа за смештај.

Изостанак стабилних извора финансирања и пре свега системске и практичне опредељености за процесе трансформације, довели су до тога да се већина корисника врати у установе из којих су изашли, а да институције и даље функционишу на непромењен начин, са константним бројем корисника.

Следећи пројекат, финансиран из националног програма ИПА 2012 за Републику Србију (у даљем тексту: РС), „Подршка социјалној инклузији најугроженијих група, укључујући Роме, кроз разноврсније социјалне услуге у заједници”, вредности 6,5 милиона евра, требало је да допринесе даљем развоју процеса деинституционализације, пре свега кроз развој услуга које подржавају останак у природном окружењу. Због садржинске сличности са претходним, колоквијално је називан „Отворени загрљај II”. Захваљујући овом пројекту још један број корисника је кроз развој услуге становања уз подршку напустио домски смештај. Међутим, из истих, већ наведених разлога, већина се вратила у установу.

Услед изостанка планског и системског приступа, идеје о трансформацији до данашњих дана нису разрађене. Изостанак осмишљене деинституционализације уз одсуство услуга социјалне заштите у заједници, условио је да установе постају трајно место живота за већину корисника. Намена капацитета за додатне услуге није разрађена. Нејасно је како се рачуна попуњеност додатних капацитета и које су то услуге које се пружају у оквиру ових капацитета, имајући у виду да Уредба о мрежи установа социјалне заштите начелно прописује да установе могу обављати другу врсту делатности сагласну основној делатности, уз претходно прибављену сагласност Министарства надлежног за социјалну заштиту, односно надлежног покрајинског органа.

Имајући све изнето у виду, закључак је да се процеси деинституционализације нису одвијали у жељеном правцу, може се основано тврдити да је актуелна слична ситуацији од пре неколико година.[[17]](#footnote-17)

## 1.2 Анализа међународне конкуретности (међународна кретања и упоредне праксе)

### 1.2.1. Новчана социјална помоћ

#### 1.2.1.1. Република Хрватска

За разлику од нашег Закона о социјалној заштити, који набраја неколико врста материјалне подршке exempli causa, и препушта ЈЛС да определе које ће друге видове материјалне подршке давати, хрватски Закон о социјалној скрби[[18]](#footnote-18) (верзија на снази од 01.01.2024.године) чланом 21 таксативно излистава накнаде у систему социјалне заштите: 1. зајамчена минимална накнада; 2. накнада за трошкове становања; 3. накнада за угроженог купца енергената; 4. накнада за личне потребе; 5. једнократна накнада; 6. накнада за погребне трошкове; 7. накнада за редовно студирање; 8. плаћање трошкова смештаја у ученичком дому; 9. лична инвалиднина; 10. доплата за помоћ и негу; 11. статус родитеља неговатеља или статус неговатеља; и 12. накнада за трошкове превоза због школовања.

О праву на накнаде у систему социјалне заштите, осим за накнаду за трошкове становања и плаћању трошкова смештаја у ученичком дому решењем одлучује Хрватски завод за социјални рад. Центри за социјалну скрб престали су с радом 31. децембра 2022. године и од 1. јануара 2023. године њихове послове је преузео Хрватски завод за социјални рад.

О признавању права на накнаду за трошкове становања одлучује ЈЛС и Град Загреб, у складу са одредбама Закона о социјалној скрби и посебних закона.[[19]](#footnote-19)

Од увођења програма сталне помоћи, број корисника се континуирано повећавао, те је четири године након његовог увођења, 2002. године, износио нешто мање од 3% хрватског становништва. Судећи према месечном статистичком извештају Министарства за демографију, обитељ, младе и социјалну политику за март 2018, зајамчену минималну накнаду користи 2,01 % становништва (a 1,2% према извештају из 2023. године, са временским пресеком од 31. 12. 2022.[[20]](#footnote-20)).

У хрватској литератури се критиковало решење да о материјалним давањима одлучују стручни радници ЦСР. Ако се у обзир узме раније изнесени податак како зајамчену минималну накнаду годишње користи приближно 2% становништва Републике Хрватске (Министарство за демографију, обитељ, младе и социјалну политику, 2017.), а раније је и око 3% становништва, дошло се до закључка да преиспитивања услова за материјална давања проузрокују огромно оптерећење за социјалне раднике, али и правнике запослене у Центрима за социјалну скрб. Овакве одредбе су довеле до тога да су решења била различита једино према дану доношења, а сав остали садржај није био мењан јер није ни дошло до промене околности које утичу на остваривање права на страни корисника.[[21]](#footnote-21)

Преиспитивање новчаних права имало је за интенцију откривање већег броја корисника који злоупотребљавају права, уместо стављања фокуса на потребе корисника и њихове могућности да кроз систем социјалног збрињавања задовоље основне потребе. У прилог том тумачењу иде и чињеница како је у периоду покретања првих преиспитивања уведено и временско ограничење раздобља примања сталне помоћи на рок од 2 године за радно способне кориснике. Поступак преиспитивања понављао се 2014. и 2018. године специфично за права на додатак за помоћ и негу и личну инвалиднину. Због додатне администрације коју узрокују преиспитивања трпео је редован посао с корисницима. Административни послови су преокупирали стручне раднике науштрб времена за рад с корисницима, а радна оптерећеност потенцирала је и напетости међу радницима.[[22]](#footnote-22)

#### 1.2.1.2. Република Северна Македонија

Дошло је до значајних промена у шеми финансијских бенефиција. Најважнија промена је било смањење раније постојеће фрагментације финансијских давања. Ово је био производ честог ad hoc увођења нових финансијских бенефиција на основу стварних захтева, политичких одлука и утицаја и лобирања различитих интересних група. Уведено је неколико нових новчаних бенефиција: гарантована минимална помоћ (придружена социјална новчана помоћ и стална нега из претходног закона); инвалиднина (придружено неколико засебних инвалиднина: за мобилност, слепило итд.) и стална накнада (укључује родитеље као старатеље детета са инвалидитетом).

Поред нових новчаних давања, извршена је и ревизија већ постојећих бенефиција у претходном закону, као што су:

1. додатак за личну негу;
2. стамбени додатак и
3. накнада зараде за скраћено радно време и једнократне исплате.

Део бенефиција из претходног закона (тј. за лице које је имало статус детета без родитељског старања) пренет је у Закон о дечијој заштити. Промене у шеми финансијских давања биле су од велике важности јер су допринеле: Значајном повећању износа накнада, највидљивије код гарантоване минималне помоћи; Проширењу приступа финансијским бенефицијама за одређене групе корисника (као што су особе са интелектуалним тешкоћама и родитељи – старатељи); Побољшању димензије финансијске погодности за активирање корисника кроз успостављање директних и заједничких одговорности за индивидуално планирање и управљање случајевима између ЦСР и бироа за запошљавање; Смањење зависности од финансијских бенефиција (тј. кроз увођење одредби за излазак из шеме у случају да корисник одбије да учествује у активним мерама два пута заредом).[[23]](#footnote-23)

#### 1.2.1.3. Република Словенија

Да би се кроз финансијску, материјалну и нематеријалну помоћ осигурала социјална сигурност и достојанство појединцима и породицама које саме не могу осигурати средства за живот, и да би им се помогло укључивањем у друштво, Република Словенија нуди материјална давања. Нека су уређена Законом о накнадама социјалне заштите[[24]](#footnote-24), а нека другим законима.

Закон о накнадама социјалне заштите је централни закон у Словенији који уређује права на социјалне накнаде за грађане у невољи или потреби. Овај закон утврђује услове, начине и поступке за стицање различитих социјалних накнада, као што су новчана помоћ, инвалиднина, дечији додатак, субвенције за плаћање станарских трошкова и слично. Главни циљ закона јесте да се обезбеди социјална заштита становницима Словеније и да се омогући достојан живот онима који се због различитих околности нађу у тешким животним условима. Закон такође утврђује права и обавезе корисника накнада, као и обавезе државе и других институција у вези са спровођењем социјалних програма.

Материјална давања у Републици Словенији су према Закону о накнадама социјалне заштите: новчана социјална помоћ и право на додатак за збрињавање.

*Новчанa социјалнa помоћ* се прима када се утврди материјални положај примаоца. Особе које се узимају у обзир приликом утврђивања материјалног положаја су:

* 1. Породица која према овом закону обухвата следеће особе односно чланове породице:
  + супруг или особа која живи с особом која остварује право на новчану социјалну помоћ, у животној заједници која је по закону који уређује брак и породичне односе правно изједначена са браком, или у регистрованој истополној партнерској заједници;
  + деца особе која остварује право на новчану социјалну помоћ, док је та особа обавезна да их издржава према закону који уређује породичне односе;
  + усвојени синови или ћерке особе која остварује право на новчану социјалну помоћ, док та особа има брак склопљен с једним од њихових родитеља који је обавезан да издржава своје дете, или живи с њим у животној заједници из тачке 1 овог става;
  + малолетни унуци или унуке, сестричине или сестрићи и браћа или сестре особе која остварује право на новчану социјалну помоћ, или особе из тачке 1 овог става, ако та особа издржава своје малолетне унуке, сестриће, браћу или сестре који су без родитеља.

1. Без обзира на одредбу претходног става, породицом према овом закону сматра се и одрасла особа коју у претежном делу треба издржавати према закону или другом правном основу, ако нема властите приходе или имовину која се узима у обзир према овом закону, у висини минималног дохотка;
2. Самац је особа која нема чланове породице према овом закону, и одрасла особа која је у пуном институционалном смештају ... (7) Једнородитељском породицом према овом закону сматра се заједница једног од родитеља с децом, када је други родитељ умро и дете од њега не прима издржавање, или је други родитељ непознат, или када дете од другог родитеља фактички не прима издржавање.[[25]](#footnote-25)

Новчана социјална помоћ обухвата право на: новчану социјалну помоћ, ванредну новчану социјалну помоћ, помоћ у покривању трошкова сахране (погребна накнада) и право на једнократну ванредну новчану социјалну помоћ након смрти члана породице (посмртнина).[[26]](#footnote-26)

Када се ради о праву на *додатак за збрињавање*, члан 49 Закона прописује да ради осигурања социјалне сигурности, ово право имају особе које су трајно незапослене или трајно неспособне за рад, или су старије од 63 године за жене или 65 година за мушкарце и: имају право на новчану социјалну помоћ или би на њу могле имати право; или њихов властити доходак или доходак породице, утврђен на начин како се утврђује право на новчану социјалну помоћ према овом закону, премашује висину њиховог минималног дохотка или збир минималних доходака појединих чланова породице, утврђен на начин како се утврђује право на новчану социјалну помоћ према овом закону, али не премашује висине њиховог минималног дохотка или броја минималних доходака одређеног на начин из члана 50 Закона, који уређује критеријуме за одређивање висине минималног прихода за додатак за заштиту.

Додатак за збрињавање је могуће реализовати ако се не рализује по другим прописима и ако су испуњени остали услови за право на новчану социјалну помоћ према овом закону. Њиме се рањивим особама обезбеђују средства за покривање животних трошкова који настају у дужем временском периоду, као што су трошкови одржавања стана или замена трајних потрошних добара.[[27]](#footnote-27)

Поред ових, грађани Словеније имају и могућност да остваре и друга материјална давања:

1. субвенција за најам стана – право намењено онима који немају довољно средстава да покрију трошкове најамнине и испуњавају доходовне и имовинске услове.;
2. покриће здравственог осигурања и здравствених услуга за материјално угрожене – са 31. децембром 2023. године укинуто је добровољно допунско здравствено осигурање. Од 1. јануара 2024. године, услуге које су биле део допунског здравственог осигурања пренете су у обавезно здравствено осигурање, уз увођење обавезног здравственог доприноса. Сада се обавезно здравствено осигурање финансира на два начина: кроз постојећи допринос који остаје непромењен и нови обавезни здравствени допринос;
3. дечји додатак – дечји додатак је додатни приход намењен за издржавање, васпитање и образовање детета. Право на дечји додатак може се остварити у Центру за социјални рад где корисник има стално пребивалиште или где већина чланова породице живи, ако појединац има стално или привремено пребивалиште на различитим адресама;
4. државна стипендија – додатни приход намењен покривању трошкова који настају током школовања. Циљ државне стипендије је подстицање и постизање вишег нивоа образовања корисника. Додељују је надлежни центри за социјални рад како за студирање у Републици Словенији тако и за студирање у иностранству на јавно признатом образовном програму и образовној институцији;
5. снижена цена вртића – циљ мере је смањити финансијски терет родитељима у вези са плаћањем вртића, олакшати одлуку о рађању другог детета и подстакнути наталитет и веће укључивање деце у вртиће;
6. субвенција исхране за ученике и ђаке – субвенционисањем исхране ученицима и ђацима осигурава се јефтинији или бесплатан оброк, чиме се побољшава приступачност школске исхране особама из социјално мање повољних окружења.[[28]](#footnote-28)

Посебна пажња је усмерена ка великим породицама како би се родитељима са више деце олакшала брига о њима и како би се осигурало да због велике породице деца не буду ускраћена. У ту сврху постоје различита права која су посебно доступна великим породицама.

Држава додатно брине о породицама које се старају о детету које захтева посебну негу и заштиту. Законодавство у ту сврху одређује више права којима се тим породицама олакшава брига о детету које захтева посебну негу и заштиту. У циљу стварања адекватних услова за одлучивање о оснивању породице и постизање високог нивоа квалитета живота породица, као и за пружање заштите за све чланове породице, уређује се допринос у трошковима издржавања, бриге и заштите деце.

1. додатак за старатеље је новчана помоћ родитељима када након рођења детета нису имали право на родитељску надокнаду;
2. делимична надокнада за изгубљени доходак (укључујући доприносе) је лични приход који добија један од родитеља када прекине радни однос или почне радити скраћено радно време због неге и заштите детета са тешким поремећајем менталног развоја или тешко покретног детета или детета са болешћу са листе тешких болести;
3. право на рад са скраћеним радним временом због родитељства има један од родитеља или друга особа (старатељ, неговатељ) која негује једно дете до треће године живота или најмање двоје деце до осме године живота најмлађег детета, или дете до осамнаесте године које захтева посебну негу.[[29]](#footnote-29)

### 1.2.2. Услуге социјалне заштите

#### 1.2.2.1. Република Хрватска

Према хрватском Закону о социјалној скрби, делатност социјалне заштите обављају:

1. установе социјалне скрби: а) Завод; б) Обитељски центар; ц) дом социјалне скрби; и, д) центар за помоћ у кући;
2. јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе односно Град Загреб;
3. удруга, верска заједница и друго правно лице;
4. физичка особа као професионалну делатност или као предузетник; и, 5. удомитељска обитељ.

Социјалне услуге су:

1. прва социјална услуга;
2. услуга свеобухватне процене и планирања; саветовање;
3. стручна процена;
4. психосоцијално саветовање;
5. социјално менторство;
6. породична медијација;
7. психосоцијални третман ради превенције насилничког понашања;
8. психосоцијална подршка; рана развојна подршка;
9. помоћ при укључивању у програме одгоја и редовитог образовања;
10. помоћ у кући;
11. боравак;
12. организовано становање и
13. смештај.[[30]](#footnote-30)

Чланом 75. Закона се дефинише правни основ аа коришћење социјалних услуга, а то су: 1. решења Завода, осим социјалних услуга које пружа Завод; 2. упутница или закључак Завода, или 3. уговор о пружању социјалне услуге.

Организовано становање и смештај се пружају на основу решења. Следеће услуге су пружају на основу упута: саветовање; стручна процена; психосоцијално саветовање; социјално менторство; породична медијација; психосоцијални третман ради превенције насилничког понашања; психосоцијална подршка; рана развојна подршка; помоћ при укључивању у програме одгоја и редовитог образовања; помоћ у кући; боравак. Стручна процена се може пружати и на основу закључка. Све услуге (осим прве социјалне услуге, услуге свеобухватне процене и планирања; саветовање; стручна процена) се могу остварити на основу уговора корисника и пружаоца услуге. Социјалне услуге боравак, организовано становање и смештај дете може користити само на основум упута или решења Завода. Корисник може сам изабрати социјалну услугу и пружаоца с којим склапа уговор о пружању социјалне услуге у складу са Законом. Корисник који социјалну услугу користи на основу уговора у целости сноси трошкове услуге.

#### 1.2.2.2. Република Северна Македонија

Остала питања која треба решити је трансформација дневних центара како би се обезбедило оптимално коришћење просторија и доступност подршке ширим заједницама и групама корисника. Иновативне и превентивне социјалне услуге такође треба да буду приоритет.

Снажно је наглашена социјална превенција и социјалне услуге а проширене су активности и мере превентивног деловања. Услуге информисања и упућивања, стручне помоћи и подршке и саветовање, као традиционалне социјалне услуге, јасно су дефинисане као одвојене социјалне службе. Претходна класификација социјалних услуга на институционалне и ванинституционалне замењена је новом класификацијом: кућне, услуге у заједници и ван породице, у зависности од места где корисник добија услугу. Што се тиче услуга у кући, персонална асистенција је била регулисана као редовна социјална услуга (раније реализована као програмска активност). И персонална асистенција и кућна помоћ и нега су били детаљније регулисана која је предвиђала основне претпоставке за њихово практична имплементација.

Што се тиче услуга у заједници, у складу са националном Стратегијом деинституционализације „Тимјаник” 2018 – 2027, службе рехабилитације, реинтеграције и ресоцијализације замењене су предах смештајем и кућом на пола пута као новим социјалним услугама. Осим тога, социјално угрожене групе (зависници од дрога, сексуални радници, зависници од алкохола и зависници од коцкања) су препознати и омогућен им је повећан приступ ширем скупу услуга. Предвиђена је могућност подстицања развоја социo – медицинских услуга и да се додатно може проширити приступ социјалним услугама за различите групе корисника.

Поред хранитељства, уведена је, први пут у систему социјалне заштите, сродничка брига, односно коришћење најбољег могућег окружења за бригу о кориснику у породици. Раније лоша регулатива неких услуга ван породице (као што су живот уз подршку, групни домови наспрам смештаја у установама) унапређен је и надограђен. Генерално, све социјалне услуге су редефинисане, листа потенцијала корисника је адекватније развијен и критеријум за улазак били прецизније дефинисани.

Све у свему, главне предности реформе промене у домену социјалних услуга односе се на: увођење процена функционалног капацитета корисника као критеријум подобности (као на пример за помоћ у кући и негу и личну асистенцију); унапређење о могућностима успостављања заједничких социјалних, здравствених и образовних услуга; унапређење законских одредби за интегрисане социјалне услуге испорука; и стварање окружења за појачан фокус на развој и коришћење услуга у кући и заједници као алтернатива на услуге ван породице (Флакер, 2020).[[31]](#footnote-31)

У наредном периоду остаје потреба за даљим унапређењем система, одговорима на актуелна питања и изазове и континуирано прилагођавање насталим околностима у области социјалне заштите. Акције које треба предузети у будућности треба да буду претежно фокусиране на институционални оквир, пружање социјалних услуга и финансирању и учешће корисника. Када се ради о услугама социјалне заштите, треба даље развијати интервенције у следећим аспектима:

1. све социјалне услуге треба ревидирати у смислу сврхе, садржаја, обима и категорија корисника;
2. интегрисани, превентивни, социо – едукативни и социо – медицински услуге треба интензивније развијати.

#### 1.2.2.3. Република Словенија

У Закону о социалнем варству[[32]](#footnote-32) чланом 10 су прописане услуге социјалне заштите. Оне су намењене превенцији социјалних проблема и тешкоћа (социјална превентива), обухватају активности и помоћ за самопомоћ појединцу, породици и групама становништва. Чланом 11. се прописује да су услуге намењене превазилажењу социјалних проблема и тешкоћа и набрајају се:

1. прва социјална помоћ;
2. лична помоћ;
3. подршка жртвама кривичних дела;
4. помоћ породици у кући (4.а помоћ породици на терену, 4.б социјална служба);
5. институционална заштита, 6. вођење и заштита и запошљавање под посебним условима, помоћ радницима у предузећима, установама и код других послодаваца.

Услуге из тачке 1. до 4. претходног става спроводе се према нормативима и стандардима које прописује министар надлежан за социјалну заштиту, а услуге из тачке 4.а, 4.б, 5. и 6. спроводе се према нормативима и стандардима које прописује министар надлежан за институционалну заштиту, помоћ породици на терену, вођење и заштита и запошљавање под посебним условима.

Прва социјална помоћ према Закону обухвата помоћ у препознавању и одређивању социјалних проблема и тешкоћа, процену могућих решења и упознавање корисника са свим могућим облицима социјалних услуга и давања која може остварити, као и о обавезама повезаним са услугама и давањима, као и упознавање корисника са мрежом и програмима пружалаца социјалних услуга и давања.

Лична помоћ према Закону обухвата саветовање, уређивање и вођење са циљем омогућавања појединцу да развија, допуњује, очува и унапреди социјалне способности.

Помоћ породици у кући обухвата стручно саветовање и помоћ у уређивању односа међу члановима породице и бригу о деци, као и обуку породице за обављање њене улоге у свакодневном животу.

Помоћ породици на терену обухвата социјалну негу корисника у случају инвалидности, старости и у другим случајевима у којима социјална нега на терену може заменити институционалну заштиту.

Социјална служба обухвата помоћ у кућним и другим пословима, у случају рођења детета, болести, инвалидитета, старости, у случају несреће и у другим случајевима када је помоћ потребна како би се особа могла укључити у свакодневни живот.

Институционална заштита обухвата све облике помоћи у установи, у другој породици или другом организованом облику, којима се корисницима надомешћују или допуњују функције куће и сопствене породице, посебно смештај, организована исхрана и нега и здравствена заштита.

Институционална заштита деце и малолетника, ускраћених за нормалан породични живот, поред услуга из претходног одељка, обухвата и васпитање и припрему за живот.

Институционална заштита деце, младих и одраслих особа до 26 година старости са благим, тешким или тешкоћама у менталном развоју, који су усмерени у програм васпитања и образовања према посебном закону, обухвата, поред услуга из првог одељка овог члана, и обуку према посебном закону, негу и вођење.

Вођење и нега према овом закону обухватају организовану целовиту бригу о одраслим особама са телесним и менталним инвалидитетом, развој индивидуалности и хармонично уклапање у заједницу и околину.

Запошљавање под посебним условима према овом закону обухвата облике рада који омогућавају очување стечених знања и развој нових способности код особа са инвалидитетом.

Помоћ радницима у предузећима, установама и код других послодаваца обухвата саветовање и помоћ у решавању проблема са којима се радници суочавају на радном месту и при престанку радног односа, као и помоћ у остваривању права из здравственог, пензионог и инвалидског осигурања, као и права на дечије и породично старање.

Услуге социјалне заштите могу пружати правна и физичка лица, под условом да испуњавају услове прописане законом и подзаконским прописима. Услуге социјалне заштите које закон одређује као јавне пружају се унутар мреже јавних служби под истим условима од стране јавних социјалних установа и других правних и физичких лица које добију концесију путем јавног конкурса. Услуге социјалне заштите ван мреже јавних служби пружају правна и физичка лица са дозволом за рад (коју даје и одузима министарство надлежно за социјалну заштиту).

Унутар мреже јавних служби, и јавне здравствене установе које обављају здравствену делатност на секундарном нивоу могу пружати услуге целодневног институционалног збрињавања, под условом да је та делатност дефинисана у оснивачком акту установе и регистрована у складу са прописима. Ове установе могу почети да пружају услугу целодневног институционалног збрињавања након што министарство надлежно за социјалну заштиту утврди да испуњавају минималне техничке, кадровске и друге услове Закона о социјалној заштити. Надзор над пружањем ове услуге врши инспекција социјалне заштите. Институционална заштита у јавној здравственој установи пружа се особама које су корисници по Закону о социјалној заштити и код којих је акутно лечење у тој установи завршено, али им здравствено стање не омогућава самосталан живот, нити живот уз обезбеђено обезбеђено здравствено и социјално збрињавање код куће, а директно премештање у институционалну заштиту још није могуће. Особа се смешта у јавну здравствену установу на основу уговора о врсти, трајању и начину пружања услуга, који склапају та особа или њен законски заступник и установа, и којим се додатно утврђују друга међусобна права и обавезе. Уколико корисник није задовољан поједином услугом, може поднети приговор на рад стручног радника или сарадника стручњака савету јавне здравствене установе. За плаћање услуге примењују се одредбе Закона о социјалној заштити и подзаконских прописа, које важе за плаћање услуге целодневног институционалног збрињавања у јавним установама социјалне заштите.

Јавна служба у области социјалне заштите обухвата следеће услуге:

1. социјалну превенцију;
2. прву социјалну помоћ;
3. личну помоћ;
4. подршку жртвама кривичних дела;
5. помоћ породици за дом;
6. помоћ породици у кући;
7. институционално збрињавање;
8. вођење, заштита и запошљавање под посебним условима.

Критеријуми, по којима се одређује обим јавних услуга, одређени су социјално-заштитним програмом.

Држава обезбеђује мрежу јавне службе за социјалну превенцију, за прву социјалну помоћ, за личну помоћ, за подршку жртвама кривичних дела, за помоћ породици за дом, за институционално збрињавање, као и за вођење, заштиту и запошљавање под посебним условима, док општина обезбеђује мрежу јавне службе за помоћ породици у кући.

Јавни заводи за социјалну заштиту су, превасходно, центри за социјални рад, који обављају задатке поверене Законом о социјалној заштити као јавна овлашћења и задатке поверене другим прописима. ЦСР обавља услуге социјалне превенције, прве социјалне помоћи, личне помоћи, подршке жртвама кривичних дела, помоћи породици за дом и организује акције за социјално угрожене групе становништва.

ЦСР спроводи и кризни смештај. Кризни смештај је смештај појединца коме хитно треба помоћ због породичног насиља или других околности које директно угрожавају особу. Кризни смештај је краткорочан и спроводи се у кризном центру који пружа услуге прве социјалне помоћи, личне помоћи, обезбеђује пријем и негу корисника, нуди склониште, припрема мере за повратак у кућну средину или други облик који замењује кућну средину и сарађује са центрима за социјални рад, образовно-васпитним установама и јавним установама у области здравства, полицијом и другим државним органима и организацијама које су надлежне за поступање са децом и младима.

ЦСР обавља задатак интервентне службе, која интервенише у свим хитним и неодложним ситуацијама на основу обавештења полиције у случајевима угрожавања детета, примећеног насиља у породици, када лице које нема потпуну пословну способност остане без заштите и неге или се ради о старијој особи која је без породице и налази се у тешком стању.

За општину, ЦСР може обављати услуге помоћи породици у самом дому.

С циљем смањења неједнакости у здравству, ефикасног идентификовања рањивих група и њиховог укључивања у превентивне програме здравствене заштите, ЦСР приликом пружања социјално-заштитних услуга сарађује са надлежним органима, организацијама и невладиним организацијама. Сарадња се одвија на основу протокола о сарадњи који припремају надлежна министарства.

ЦСР такође може обављати и друге услуге и задатке, ако је то потребно ради отклањања социјалних тешкоћа и проблема у одређеној средини.

Унутар центра за социјални рад делују јединице центра за социјални рад, које су унутрашње организационе јединице и организоване су и ван седишта центра за социјални рад. У јединицама центра за социјални рад спроводе се социјално-заштитне услуге, јавна овлашћења и задаци које центрима за социјални рад додељују други прописи, као и социјално-заштитни програми, важни за општину и за сарадњу са невладиним организацијама, изузев:

1. вођење поступака о правима из јавних средстава (о додатку за децу, умањењу плаћања за програме вртића, државној стипендији, додатној субвенцији за ужину ученицима и ђацима и субвенцији за ручак ученицима);
2. вођење поступака о праву на додатак за велику породицу;
3. задаци службе за координацију и помоћ жртвама;
4. вођење и организација интервенционе службе и кризних центара;
5. задаци које обављају координатори обраде у заједници и
6. задаци које обављају координатори инвалидске заштите, који се обављају у центру за социјални рад.

Вођење поступка о додатку за децу спроводи се у јединици центра за социјални рад, ако се истовремено води поступак о праву на новчану социјалну помоћ, праву на додатак за заштиту, праву на плаћање обавезног здравственог доприноса, праву на плаћање доприноса за обавезно здравствено осигурање или на субвенцију кирије.

Влада Републике Словеније уредбом одређује центре за социјални рад, њихово седиште и територијалну надлежност и јединице центра за социјални рад и њихова подручја деловања, како би се обезбедило рационално и ефикасно обављање задатака.

Други „Заводи за социјалну заштиту” могу, под условима прописаним законом, бити прихватилишта, домови за мајке, саветовалишта, стамбене групе, центри за независни живот особа са инвалидитетом и други облици организација.

У Словенији се доносе програми социјалног збрињавања који су намењени спречавању и решавању социјалних тешкоћа појединих рањивих група становништва, а у одређеним случајевима и одржавању прихватљивог социјалног стања појединаца. Већином их спроводе невладине организације, изузетно и јавне установе социјалне заштите, и представљају допуну или алтернативу услугама социјалне заштите, финансирајући се путем јавних конкурса.[[33]](#footnote-33)

### 1.2.3. Регулаторни механизми

#### 1.2.3.1. Република Хрватска

Хрватско Министарство рада, мировинскога сустава, обитељске и социјалне политике је, на основу члана 163 Закона о социјалној скрби, 2022. године донело Правилник о мјерилима за пружање социјалних услуга[[34]](#footnote-34), а на основу члана 242, 2023. године Правилник о стандардима квалитета социјалних услуга.[[35]](#footnote-35) Правилником о мјерилима за пружање социјалних услуга прописују се мерила простора, опреме, потребних стручних и других радника, садржај, опсег и начин пружања социјалних услуга. Испуњеност мерила прописаних Правилником утврђује Поверенство састављено од три члана које именује Министарство или јединица регионалне самоуправе/град Загреб, и то из редова стручних особа које имају положен стручни или државни испит. О утврђеном чињеничном стању Поверенство саставља записник с налазом и мишљењем, а ако је утврђено да није испуњен неки од прописаних мерила, који се у разумном року може отклонити, Поверенство ће у налазу и мишљењу одредити рок за отклањање недостатака. У року од осам дана од дана добивања обавештења о отклањању недостатака Поверенство је дужно поновним увидом или на други неспоран начин утврдити да су недостаци отклоњени и у року од осам дана од обављеног увида доставити јединици подручне (регионалне) самоуправе односно Граду Загребу записник о увиду.

Правилником о стандардима квалитета социјалних услуга прописују се стандарди квалитета социјалних услуга, смернице за њихово увођење и мерила за утврђивање усклађености са стандардима квалитета социјалних услуга.

Чланом 166 . Закона уређује се регистар правних и физичких особа које обављају делатност социјалне заштите. Овај регистар води Министарство у електронском облику и јавно је доступан на веб страници Министарства. Услови за упис у регистар прописују се чланом 167. Закона.

Чланом 265. и даље се уређује надзор у социјалној заштити, па се прописује да надзор над радом Завода, Обитељског центра, дома социјалне скрби, верске заједнице, удруге и другог пружаоца услуга у делатности социјалне заштите обухвата:

* 1. унутарњи надзор;
  2. инспекцијски надзор и
  3. управни надзор.

На инспекцијски и управни надзор примењује се закон којим се уређује систем државне управе.

Надзор који се односи на стручни рад регулисаних професија и здравствених радника у делатности социјалне заштите спроводе надлежне коморе, а санитарни надзор у делу који се односи на заштиту здравља на подручју исправности и квалитета исхране и хигијене простора и опреме код физичке особе и у правној особи која пружа социјалне услуге спроводи санитарна инспекција. Надзор над пружањем услуга образовања у домовима социјалне заштите спроводи просветна инспекција министарства надлежног за образовање.

С обзиром да су и Закон и подзаконски акти који уводе нове регулаторне механизме недавно донесени, тешко је проценити њихову ефикасност. Но, свакако је и њихово увођење кроз регулативу напредак, а с обзиром да је управо њихово непостојање критиковано пре доношења важећег Закона. Примећивано је да у Хрватској не постоје готово никакви или врло оскудни и непрецизни показатељи квалитета услуга које се пружају корисницима и да је нужно континуирано пратити и евалуирати услуге које се у оквиру система социјалне заштите пружају корисницима како би у већој мери одговарале потребама корисника.[[36]](#footnote-36)

#### 1.2.3.2. Република Северна Македонија

У Републици Северној Македонији систем праћења и евалуације је развијен и треба да буде пилотиран и формално усвојен, а процес лиценцирања додатно поједностављен како би се осигурало да систем буде транспарентан и ефикасан.

Реформски процеси у македонском законодавству у области социјалне заштите су покренути 2017. године у складу са европским трендовима у овој области. Главни циљ реформе био је израда новог Закона о социјалној заштити и измене Закона о заштити деце. Процес припреме новог законодавства вођен је кључним стратешким циљевима постављеним у Националном програму за Развој система социјалне заштите 2011-2021:

1. редефинисање система финансијске помоћи у правцу: ефикасније администрацијe и везе са другим системима, пре свега са системом запошљавања;
2. повећање квалитета социјалних услуга и стварање услова за смањење зависности од институционалне заштите развијањем алтернативних облика заштите;
3. наставак процеса децентрализације, плурализације и деинституционализацијe у пружању социјалних услуга;
4. унутрашња реорганизација установа социјалне заштите за оптималну искоришћеност расположивих капацитета и унапређење стручног рада;
5. повећано учешће корисника, укљученост у планирање и доношење одлука, јачање и максимизација потенцијала корисника.[[37]](#footnote-37)

Закон о социјалној заштити[[38]](#footnote-38), који је на снази од маја 2019. године, увео је низ одговорности за праћење и евалуацију (за социјалне услуге у целини). Активности праћења и евалуације постале су кључне области рада институција и одељења:

1. на централном нивоу Министарства рада и социјалне политике (Институт за социјалну заштиту, Испекција социјалне заштите), али и
2. на локалном нивоу (Центри за социјални рад, општине) и
3. у оквиру јавних и приватних пружалаца социјалних услуга.

Новим Законом се први пут уводи терминологија и разлика између овлашћених и лиценцираних пружалаца услуга. Министарство утврђује мрежу овлашћених пружалаца коју чине јавне установе социјалне заштите и други овлашћени пружаоци социјалних услуга са којима је Министарство или општина склопила административни уговор за пружање услуга (удружења, друга домаћа и страна правна лица), као и физичка лица која пружају социјалне услуге као стручне активности. Изван мреже, социјалне услуге пружају удружења и друга правна и физичка лица која су добила лиценцу за обављање социјалне заштите. Једна од кључних новина у новом Закону је лиценцирање пружалаца услуга који морају испунити специфичне норме и стандарде.

При Министарству се оснива Комисија за лиценцирање која води поступак лиценцирања и управља базом података о свим лиценцираним пружаоцима услуга у земљи према врсти социјалне услуге.

Процес лиценцирања и развој мреже пружалаца услуга треба да доведе до: изједначавања јавних и приватних пружалаца услуга у пружању јавних услуга; подизање квалитета испоручене социјалне услуге; превазилажење претходне нејасноће у пружање социјалних услуга.[[39]](#footnote-39)

Нови Закон је увео и неколико одредби које би требало да допринесу повећаном избору корисника, укључивању у планирање и имплементацију социјалних услуга и заштите права корисника. Корисник има право да изабере жељеног пружаоца услуга са листе регистрованих овлашћених пружалаца. Поред тога, укључивање корисника и учешће у планирању услуга је обезбеђено кроз обавезне захтеве пружалаца социјалних услуга да се оснују савети корисника. Ипак, упркос формалном оснивању савета корисника у установама социјалне заштите и учешћу представника корисника у управним одборима, потребно је активно подржати и подстицати њихово учешће у овим телима. Закон предвиђа оснивање Етичког одбора у оквиру Института за социјални рад, а у циљу заштите права корисника, обезбеђивања професионалног третмана и поштовања етичких стандарда у социјалној заштити. Ово тело поступа по притужбама и информацијама које се односе на неетичност понашање стручних радника. На основу анализе података, Етички одбор може предложити опозив лиценце стручног радника.[[40]](#footnote-40)

Међутим, према процени македонских аутора[[41]](#footnote-41) нису успостављени механизми за праћење и евалуацију свих социјалних услуга, као ни стандарди квалитета неге, док је стручни надзор над пружањем ових услуга од стране Института за социјални рад недовољан.

Изазов праћења и евалуације је у томе што Закон истиче само структуралне, а не и функционалне стандарде квалитета. Такође, правилници о услугама у заједници прописују структуралне стандарде (људски ресурси, простор и опрема), а не функционалне стандарде квалитета (процеси рада са корисницима). Сходно томе, за ове последње стандарде не постоје индикатори за праћење, а самим тим ни праћење.

Године 2018. донета је Национална стратегија за деинституционализација во Република Македонија 2018 – 2027. „Тимјаник”.[[42]](#footnote-42) У *Извештају о архитектури система за праћење и евалуацију социјалних услуга за особе са инвалидитетом у заједници* (2021) који је припремио пројекат везан управо за процес деинституционализације: “Supporting modernization and de-institutionalization of social services”[[43]](#footnote-43) који је финансирала ЕУ, наведено је: „Систем праћења и евалуације треба да прати и процес успостављања нових социјалних услуга у заједници током процеса деинституционализације. Општа сврха увођења система праћења и евалуације заснованог на квалитету услуга треба да подржи прелазак са фокуса на подршку новчаним давањима, за особе/породице у угроженим ситуацијама или у ризику, на пружање социјалних услуга у заједници у интегрисаном приступу.”

#### 1.2.3.3. Република Словенија

Један вид механизама регулације у социјалној заштити Словеније су програми социјалне заштите. Чланом 18ц. Закона о социјалној заштити Републике Словеније се прописује да су програми социјалне заштите намењени спречавању и решавању социјалних потешкоћа појединих рањивих група становништва. Програми се спроводе у складу с доктрином социјалног рада као допуна или алтернатива социјално-заштитним услугама и мерама, и суфинансирају се на основу конкурса. Програми социјалне заштите могу бити:

* 1. јавни;
  2. развојни;
  3. експериментални и
  4. допунски.

Јавни су програми који су се најмање три године спроводили као развојни програми и стручно су верификовани поступком који прихвата комора социјалне заштите у сагласности с министром надлежним за социјалну заштиту. Јавни програми се укључују у јединствени систем процене постизања циљева програма, који обухвата проверу прикладности програма за циљну популацију, мерење успешности и ефективности програма, процену ризика спровођења програма и анализу аспеката одрживости програма. Развојни програми су они који се спроводе краће време и још не испуњавају услове за добијање стручне верификације. Експериментални су програми који се могу спроводити највише три године и којима се развијају нове методе, облици и приступи за спречавање и решавање потешкоћа појединих рањивих групација. Допунски су програми локалног значаја који допуњују мрежу јавних и развојних програма, али се спроводе према начелима и методама рада релевантним за област социјалне заштите.

Извођач програма мора да осигура кадровске и просторне услове и услове за техничку опремљеност у складу са врстом програма који ће спроводити. Он такође мора да обезбеди одговарајући удео финансијских извора и друге услове одређене у јавном конкурсу. Министар надлежан за социјалну заштиту детаљније одређује подручја и врсте програма и услове, критеријуме за суфинансирање програма, начин њиховог финансирања, промену опсега и активности програма, и праћење и вредновање програма.

За спровођење развојних и експерименталних програма, извођачи морају добити мишљење коморе социјалне заштите о стручној адекватности програма. Комора социјалне заштите води евиденцију о јавним програмима. Евиденција обухвата: назив и адресу извођача програма, мрежу програма, назив програма, број, датум издавања и ваљаност верификациионог документа. Евиденција је намењена упису и јавној објави података, препознатљивости јавних програма и одређивању основе за њихово суфинансирање. Евиденција о јавним програмима је јавна.

## 1.3 Анализа остварених резултата у спровођењу Закона о социјалној заштити

У јуну 2020. године израђена је *Ex post* анализа Закона о социјалној заштити.[[44]](#footnote-44) Анализа је сачињена на основу расположивих података и интервјуа са представницима МРЗСБП и других организација, као и низа анализа које су настале након усвајања ЗСЗ. Највећи број ових извора настао је у сарадњи са МРЗСБП и другим државним органима. Коришћени су и званични документи Владе РС, извештаји Републичког Завода за социјалну заштиту, подаци Републичког завода за статистику, базе података РЗСЗ, ДевИнфо базе итд., као и увиди добијени на радионици са представницима система социјалне заштите и интервјуима са представницима МРЗСБП и РЗСЗ.

У 2023. години је спроведено Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности ЈЛС у Републици Србији 2021. године (у даљем тексту: Мапирање 2021.)[[45]](#footnote-45). Овакво мапирање се од 2012. године ради на трогодишњем нивоу, па је ово четврта по реду анализа (након 2012., 2015., 2018.).

Подаци о услугама социјалне заштите у надлежности ЈЛС по групама финансираних 2021. године представљени су према:

1. распрострањености услуга;
2. расходима;
3. корисницима и
4. пружаоцима услуга.

Подаци о материјалној подршци прикупљани су у односу на сва социјална давања која се додељују на основу одлука о социјалној и дечјој заштити, а која су ЈЛС излистале у упитницима. Овакво – редовно (трогодишње) мапирање сматра се једним од неопходних услова за процену ефикасности регулаторних и финансијских механизмама у социјалној заштити будући да јасно указује на предности и недостатке одређених регулаторних и финансијских решења. У даљем тексту ће, где се укаже потреба, бити наведени подаци и закључци из документа Мапирање 2021.

У контексту идентификовања мера јавних политика за постизање циљева новог Закона о социјалној заштити или измена постојећег, релевантна је и Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022-2026. год и *Ex-ante* анализа ове Стратегије[[46]](#footnote-46), које на релевантан начин указују на предности и недостатке постојећег система социјалне заштите, заснованог превасходно на ЗСЗ. По потреби ће налази Стратегије и *Ex-ante* анализе бити навођени у тексту.

У току припреме *Ex-ante* анализе ЗСЗ и, потенцијално, Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити[[47]](#footnote-47), МРЗБСП је, у складу са чланом 8 Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика[[48]](#footnote-48), спровело Тест утицаја прописа на родну равноправност (у даљем тексту: Тест). У Тесту је наведено да се различити ефекти доношења и примене прописа по жене и мушкарце очекује у областима: неплаћени кућни рад, здравствена заштита, превенција и заштита од родно заснованог насиља, превазилажење родних стереотипа и људска права. У Тесту се наводе позитивни и негативни ефекти новог прописа. У циљу ублажавања негативних ефеката, Тестом се предлажу мере наведене у више извештаја (Комитет УН за економска, социјална и културна права, Комитет Уједињених нација за елиминацију свих облика дискриминације жена ...):

1. ојачавање капацитета локалних самоуправа како би се осигурало да људи једнако уживају приступ услугама социјалне заштите, без обзира на место становања;
2. повећање обухвата и износа давања социјалног обезбеђења;
3. улагање напора ради обезбеђивања приступа услугама социјалне заштите свим женама, посебно онима које су у ризику од вишеструке и интерсекционалне дискриминације;
4. обезбеђивање неометаног приступа ефикасној заштити од насиља свим женама жртвама родно заснованог насиља, укључујући онима из друштвено осетљивих група;
5. обезбеђивање одговарајућег броја склоништа финансираних од стране државе и унапређење прикупљања и евидентирања података о свим видовима родно заснованог насиља.

Поред тога, Тестом је сачињено поређење важећег Закона о социјалној заштити и других закона и дате су препоруке које ће бити наведене у даљем тексту.

Из напред наведених докумената се може видети да је ЗСЗ донекле реализован и да му је за даљу реализацију потребно доношење подзаконских аката.

## 1.4 Идентификовање важећих докумената јавне политике и прописа који имају директан утицај на стање у области социјалне заштите

### **1.4.1. Плански документи релевантни за област социјалне заштите**

Стратешки документи Владе у различитим областима указују на потребу измена Закона о социјалној заштити или доношења новог Закона, а као посебно важни издвајају се:

Акциони план за Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, одељак „Основна права”;[[49]](#footnote-49)

1. Акциони план за Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање, одељак „Социјална заштита”;[[50]](#footnote-50)
2. Стратегијa деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022 – 2026. године, („Службени гласник РС”, бр. 12/22) одељак „Посебни циљеви, мере и анализа њихових ефеката”;[[51]](#footnote-51)
3. Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период 2025 – 2030. године;[[52]](#footnote-52)
4. Програм о заштити менталног здравља у Републици Србији за период 2019 – 2026. године;[[53]](#footnote-53)
5. Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. – 2030. године; [[54]](#footnote-54)
6. Стратегија активног и здравог старења у РС за период од 2024. – 2030. године[[55]](#footnote-55) и Акциони план за 2024 – 2026. године за спровођење Стратегије активног и здравог старења у РС за период од 2024. – 2030. године;[[56]](#footnote-56)
7. Стратегија заштите података о личности за период од 2023. – 2030. годинe;[[57]](#footnote-57)
8. Стратегија за младе у РС за период од 2023. – 2030. године;[[58]](#footnote-58)
9. Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у РС за период 2022 – 2030. године[[59]](#footnote-59) и Акциони план за период 2022. – 2024. године за спровођење Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период 2022 – 2030. године;[[60]](#footnote-60)
10. Стратегија за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021 – 2025. године.[[61]](#footnote-61)
11. Стратегија за родну равноправност за период од 2021. – 2030. године.[[62]](#footnote-62)
12. Стратегија развоја образовања и васпитања у РС, – 2030. године[[63]](#footnote-63) и Акциони план за период од 2023. – 2026. године за спровођење Стратегије развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године.

Наведени документи су, у различитим својим сегментима, релевантни као основ за унапређење Закона о социјалној заштити.

**1) Акциони план за Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, одељак „Основна права**”**,**

Код реализације Начела 3.4. Начело недискриминације и положај осетљивих (рањивих) друштвених група, једна од активности је 3.4.4.4. Унапређење система новчаних давања намењених угроженим породицама деце са инвалидитетом у складу са принципима социјалне инклузије, кроз измене и допуне Закона о социјалној заштити као и кроз усвајање нове Стратегије развоја социјалне заштите.

**2) Акциони план за Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање, одељак „Социјална заштита**”

Акционим планом, у делу 6. Социјално укључивање и социјална заштита, под активношћу 6.1.5. се предвиђа усвајање измена и допуна Закона о социјалној заштити, а у циљу оснивања Центра за децу, младе и породицу, односно имплементације једне од интензивних подршки породици као што је услуга Породични сарадник и као један од могућих видова трансформације установа за смештај деце. Изменe и допуне Закона о социјалној заштити имају за циљ праведнију расподелу у оквиру буџетских могућности, ефикасне мере социјалне укључености за радно способне кориснике новчане социјалне помоћи, а боља таргетираност треба да доведе и до унапређења адекватности новчане социјалне помоћи.

Планира се и завршетак процеса стандардизације услуга социјалне заштите и лиценцирање свих пружалаца услуга у државном сектору што је предуслов за уједначавање квалитета пружања услуга на читавој територији РС. Тренутно има преко 500 лиценцираних пружалаца услуга и овај број је у сталном порасту с обзиром на континуираност процеса лиценцирања.

За реализацију планираних активности потребно је ангажовање експертских тимова и кадровско јачање у смислу повећања броја државних службеника у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Сектору за социјалну заштиту, Републичком заводу за социјалну заштиту, Покрајинском заводу за социјалну заштиту и Покрајинском секретаријату за социјалну политику, демографију и равноправност полова.

У циљу јачања спровођења закона, потребно је и унапређење контролних механизама у области социјалне заштите - инспекције социјалне заштите. Потребно је унапредити капацитете ове службе кадровским јачањем на свим нивоимa. Узимајући у обзир број надзираних субјеката у систему социјалне заштите, као и чињеницу да од 2013. године лиценцирање организација социјалне заштите за пружање услуга социјалне заштите спроводе инспектори Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, неопходно је значајније јачање кадровских капацитета ове службе и успостављање нове организације рада.

Могло би се рећи да су административни капацитети законом којим се одређује максималан број запослених у јавном сектору знатно ослабљени на свим нивоима и да је потребно у наредном периоду ојачати исте како би се обезбедио бољи квалитет рада и адекватно реаговање на разноврсне потребе грађана у систему социјалне заштите. Поред тога, потребно је појачати и едукације постојећег и новог кадра и обезбедити већи број обука из различитих области како би цео систем био адекватно припремљен и оспособљен за реаговање у различитим ситуацијама (насиље у породици, мигрантска криза, старење становништва, социјална искљученост рањивих група, сиромаштво, итд.). Ово подразумева и потребу за подршком у виду развоја нових и унапређених услуга у заједници.

Проглашењем Европског стуба социјалних права, Европска унија утемељила је 20 кључних начела, која се односе и на категорију социјалне укључености и заштите, те ће у наредном периоду, стратешки документи РС у овој области бити усаглашени са овим начелима.

Акционим планом се предвиђа:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 6.1.5 | Усвајање измена и допуна Закона о социјалној заштити | Одговорна институција:  МРЗБСП  Институције укључене у спровођење:  заводи за социјалну заштиту (републички и покрајински),  установе социјалне заштите и  Комора социјалне заштите | 1. квартал 2020. | МРЗБСП,  Сектор за бригу о породици и социјалну заштиту државних службеника,  заводи за социјалну заштиту по 1 запослени, установе социјалне заштите по 2 запослена и  Комора социјалне заштите, 1 запослени | 2  нова државна службеника са ВСС у МРЗБСП, Сектору за бригу о породици и социјалну заштиту (садржано у 5.1.1)  Едукација службеника о правним тековинама ЕУ у оквиру семинара, радионица преко ТАЕКС и других облика билатералне и мултилатералне техничке помоћи | 3.  квартал 2020. | Буџет РС укупно 67.800€, све у 2020.  2020: 8.000.400 РСД  2021: 0 РСД  2022: 0 РСД |
| 6.1.6 | Имплементација измена и допуна ЗСЗ кроз доношење подзаконских аката, јачање капацитета установа и стручних радника и пружање подршке породици и деци | Одговорна институција:  МРЗБСП  Институције укључене у спровођење:  заводи за социјалну заштиту (републички и покрајински),  установе социјалне заштите и  Комора социјалне заштите | 3. квартал  2020. и на даље континурарно | МРЗБСП, Сектор за бригу о породици и социјалну заштиту,  6 државних службеника, заводи за социјалну заштиту, по 1 запослени,  установе социјалне заштите по 2 запослена и  Комора социјалне заштите, 1 запослени. | 2 нова државна службеника са ВСС у МРЗБСП, Сектору за бригу о породици и социјалну заштиту (садржано у 5.1.1)  Едукација службеника о правним тековинама ЕУ у оквиру семинара, радионица преко ТАЕКС и других облика билатералне и мултилатералне техничке помоћи. | 4.  квартал 2020. | Буџет РС укупно 131.158€, 26.232€ у 2020.  52.463€ у 2021.  52.463€ у 2022.  2020: 3.095.376 РСД  2021: 6.190.634 РСД  2022: 6.190.634 РСД |

*Табела бр.1. Извод из Акционог плана за Поглавље 19*

**3) Стратегијa деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022 – 2026. године** („Службени гласник РС”, бр. 12/22)**,**

*Стратегија у оквиру Првог посебног циља:* Успостављање нормативних и финансијских претпоставки за спровођење и одрживост процеса деинституционализације, прописује меру: 1. *Дефинисање и спровођење поступка вршења надзора над стручним радом пружалаца услуга социјалне заштите*, и то да ЗСЗ дефинише да министарство надлежно за социјална питања врши надзор над стручним радом центра за социјални рад и установа чији је оснивач РС или Аутономна покрајина. Одредбама није утврђено ко и на који начин врши надзор над пружаоцима услуга у заједници, односно у ситуацијама када оснивач није РС или Аутономна покрајина.

*Стратегија у оквиру Другог посебног циља:* Територијално усклађен развој и одрживост услуга социјалне заштите у заједници, прописује меру: 2. *Повећање доступности услуга социјалне заштите у заједници* и то даЗСЗ треба да дефинише доступност услуга као једно од основних начела. Реализацијом ове мере обезбеђује се физичка, географска и економска доступност услуга социјалне заштите у локалној самоуправи. Тиме се свим грађанима РС, без обзира на којој територији живе, обезбеђује једнак приступ услугама, чиме се спречава ризик од институционализације. Плурализам пружалаца услуга, уз оснаживање организација које представљају кориснике услуга, предуслов је и гарант доступности и квалитета услуга социјалне заштите по мери корисника

**4) Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период 2025 – 2030. године** наводи да из резултата спроведене ex-post анализе произилази да нису у потпуности реализовани сви утврђени приоритети претходне Стратегије, због чега ће уз постављање нових приоритета у циљу унапређења положаја ОСИ, новом Стратегијом бити обухваћени и ти делимично остварени или неостварени приоритети из претходне стратегије. У том смислу, ex-post анализа указује да, и даље, постоје дугорочне потребе ОСИ које нису задовољене, као и да је потребан континуитет деловања како би се у потпуности реализовали циљеви и мере препознати у претходној стратегији. Општи циљ Стратегије је унапређен положај особа са инвалидитетом у циљу пуног уживања свих права и равноправног живота у заједници, кроз укључивање у све области друштвеног живота на једнакој основи уз пуно поштовање личног достојанства, независности, слободе избора и индивидуалности.

Посебни циљеви Стратегије су: унапређен систем социјалне заштите за особе са инвалидитетом; Равноправно учешће особа са инвалидитетом у свим сегментима у животу заједнице; Обезбеђено потпуно уживање пословне способности, права на породични и партнерски живот особама са инвалидитетом; Унапређена економска независност особа са инвалидитетом; Унапређена доступност свих нивоа образовања особама са инвалидитетом;н Обезбеђен равноправни и једнаки приступ здравственој заштити особама са инвалидитетом, нарочито у области менталног здравља, стоматолошке заштите и репродуктивног здравља.

**5) Програм о заштити менталног здравља у Републици Србији за период 2019 – 2026. године**, којим се наглашава да „велике психијатријске и социјалне установе морају бити смањене, а систем заштите менталног здравља реформисан ... ” те да је ... превенција менталних поремећаја и унапређење менталног здравља у оквиру националне политике и легислативе од кључног значаја за локалну заједницу и државу. А да би се ово реализовало, важно је обезбедити међуресорну сарадњу Министарства здравља са ... Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања”.

**6) Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2022.** – **2030. године**

Неки од најважнијих налаза активности које нису реализоване су следећи:

1. капацитете локалних самоуправа треба даље оснажити ради ефикасног спровођења мера;
2. радно – правни статус ромских координатора и критеријуми за обавезу њиховог ангажовања и даље нису уређени;
3. неопходна је подршка локалним самоуправама у области становања и упућивања смерница за израду докумената и процедура приликом расељавања насеља;
4. не води се прецизна евиденција о броју ромске деце у образовном систему, а проблем сегрегације опстаје, са тенденцијом пораста броја школа које похађају искључиво ромска деца;
5. мере у области социјалне заштите нису усклађене са посебним мерама у области запошљавања;
6. послови који се нуде корисницима и корисницама новчане помоћи преко Националне службе за запошљавање нису адекватни;
7. филијале/испоставе Националне службе за запошљавање не креирају мере активне политике запошљавања, већ их само спроводе;
8. предрасуде послодаваца према ромској заједници и даље су значајна препрека запошљавању;
9. није решен статус здравствених медијаторки, а недовољан је и њихов број у домовима здравља;
10. здравствени радници често не препознају значај посебно креираних мера за побољшање здравственог стања ромске популације;
11. центри за социјални рад раде са веома ограниченим капацитетима и немају могућности да ефикасно спроводе мере, нити да планирају додатне активности подршке женама и деци;
12. социоекономски положај ромске заједнице и даље је веома тежак, а нарочито интерно расељених Рома и Ромкиња са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија који у одређеним ситуацијама не могу да остваре ни право на новчану социјалну помоћ уколико им је обезбеђен смештај у колективном центру.[[64]](#footnote-64)

Изазов је и то што је обезбеђивање личних пратилаца – услуга из домена социјалне заштите коју финансира локална самоуправа, тако да могућности за приступ образовању деце са инвалидитетом којима је потребан лични пратилац, зависе од финансијских могућности локалне самоуправе. Према подацима које је прикупила институција Повереника за заштиту равноправности, велики број ЈЛС нема успостављену услугу личног пратиоца. Иако су многе ЈЛС својим актима утврдиле ову услугу, с обзиром на то да спадају у неразвијене општине IV категорије, оне немају обезбеђена средства за реализацију услуге. Повереник за заштиту равноправности је ЈЛС упутио препоруку за предузимање мера у циљу успостављања, односно обезбеђивања ове услуге.[[65]](#footnote-65)

Да би се постигао општи циљ Стратегије, планирана су четири посебна стратешка циља:

1. усклађено национално законодавство са међународним антидискриминационим стандардима и праксом;
2. системски уведена антидискриминациона перспектива у креирање, спровођење и праћење јавних политика;
3. унапређена равноправност и већа друштвена укљученост припадника група које су у ризику од дискриминације;
4. унапређен систем превенције и заштите од дискриминације.

Једна од мера за реализацију трећег посебног циља је – Унапређена социјална инклузија припадника и припадница група које су у ризику од дискриминације. Припадници и припаднице група које су у ризику од дискриминације често се налазе на друштвеним маргинама, изоловани и искључени из главних друштвених токова. Мера која се односи на унапређење социјалне инклузије веома је широка и свеобухватна и подразумева неколико сетова активности усмерених на све области друштвеног живота, укључујући систем образовања, систем социјалне и здравствене заштите, културу, спорт, информисање, безбедност и слично.

Припадници различитих група сусрећу се са различитим изазовима у погледу друштвене укључености. Развијање инклузивног програма социјалног становања омогућило би најугроженијим припадницима и припадницама група које су у ризику од дискриминације достојанствен живот и кров над главом. Ефекат ове мере је и повећавање и продубљивање међусекторске сарадње, као и ојачавање партнерстава са организацијама цивилног друштва.

7) **Стратегија активног и здравог старења у РС за период од 2024. до 2030. године и Акциони план за 2024-2026. године за спровођење Стратегије**

Приликом израде Стратегије уочени су следећи проблеми:

* 1. непоштовање различитости, родне равноправности, схватања међугенерацијске и интрагенерацијске солидарности од стране опште популације и недостатак (генерацијског) дијалога;
  2. изостанак неопходног подстицајног и подржавајућег окружења, прилагођеног старијим и њиховом психо-физичком стању без јасне подршке неформалним неговатељима, довољно развијених и доступних јавних и алтернативних услуга и заштите старијих од занемаривања и злостављања, подизања свести и слике о старењу и старијима;
  3. друштвена партиципација старијих није задовољавајућа имајући у виду њихове капацитете и жељу за личним унапређењем/усавршавањем како би остварили већ постојеће шансе за радним ангажовањем или побољшали услове живота у сеоским подручијима уз партиципацију старијих и њихово укључивање у процесе креирања политика и доношења одлука нису задовољавајући упркос њиховом великом животном искуству и потенцијалима;
  4. знање и животно искуство старијих, као и допринос који старији могу дати друштву, нису адекватно вредновани нити се активно рачуна на волонтерско ангажовање лица изнад 65 година старости;
  5. стил здравог и активаног живота старијих још није заживео у жељеном обиму како би ова категорија остварила заштиту свог здравља на одговарајући начин, превенирала болести и настанак инвалидитета и имала ефикасну институционалну заштиту у случајевима насиља, које трпе.

Већи број ових изазова указује на потребу за даљим развојем услуга у заједници.

Због тога Стратегија истиче следеће посебне циљеве:

1. повећана информисаност опште популације о потребама и могућностима лица старијих од 65 година;
2. унапређен приступ јавним услугама за старије, нарочито у сеоским срединама,
3. доступни програми целоживотног учења, као и спортски и културни садржаји за старије;
4. оснажене волонтерске активности старијих, посебно у ЈЛС;
5. унапређена институционална и ванинституционална заштита старијих (заштита здравља, социјална заштита и сигурност и превенција од насиља).

Посебни циљеви се реализују већим бројем мера, од којих се део тиче и развоја услуга социјалне заштите. У том контексту треба, приликом, сачињавања нацрта измена Закона о социјалној заштити водити рачуна о потребама ове, као и других друштвених група.

Акциони план Стратегије даље разрађује мере и индикаторе њиховог извршења за период од 2024. – 2030. године.

**8) Стратегија заштите података о личности за период од 2023.** – **2030. годинe**

У изради Стратегије заштите података о личности за период од 2023 – 2030. учествовали су сви релевантни државни органи, с обзиром да се Стратегија односи на сваки сектор у коме се обрађују подаци о личности. Будући да актери у области социјалне заштите рукују великим бројем личних података и осетљивих личних података који захтевају виши ниво заштите, ова Стратегија се мора узети у обзир приликом сачињавања измена ЗСЗ.

1. **Стратегија за младе у РС за период од 2023.** – **2030. године**

Стратешки циљеви постављени Стратегијом су:

1. унапређена запошљивост и запосленост младих жена и мушкараца;
2. унапређен квалитет и могућности за стицање квалификација и развој компетенција и иновативности младих;
3. унапређено активно учешће младих жена и мушкараца у друштву;
4. унапређено здравље и благостање младих жена и мушкараца;
5. унапређени услови за развијање безбедносне културе младих;
6. унапређена подршка друштвеном укључивању младих из категорија у ризику од социјалне искључености;
7. унапређена мобилност, обим међународне сарадње младих и подршка младим мигрантима;
8. унапређен систем информисања младих и знање о младима и
9. унапређено коришћење и учешће младих у креирању културних садржаја.

У претходним годинама, реализовани су бројни пројекти у овој области који се односе и на систем социјалне заштите. Национална организација практичара НАПОР, реализовала је пројект који се односи на подстицање запошљавања младих из НЕЕТ популације (оних који не раде а нису ни у образовном систему нити у програму обука). У оквиру ИПА пројекта „Јаки млади“ који је спроводило Фондација СОС „Дечије село“ Краљево, активности су такође биле усмерене на повећање запошљивости младих који напуштају систем социјалне заштите.

1. **Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у РС за период 2022 – 2030. године и Акциони план за период 2022 – 2024. године за спровођење Стратегије**

Посебни циљ 5 Стратегије је – Унапредити приступ услугама социјалне заштите и доступност новчаних давања ради смањења сиромаштва и повећања социјалне укључености Рома и Ромкиња у локалној заједници. Оперативни циљ 1 Посебног циља 5 је – У систему социјалне заштите применити решења која дају предност подршци породици приликом пружања подршке деци у ризику, укључујући и посебну подршку ромској породици. Оперативни циљ 2 Посебног циља 5 је **–** Унапредити доступност новчаних давања за децу и породице ромске националности које имају на њих право, са посебним акцентом на новчану социјалну помоћ, туђу негу и помоћ и дечји додатак. Оперативни циљ 3 Посебног циља 5 је **–** Унапредити систем прикупљања података у области социјалне заштите тако да пружа јасне и редовне податке о остваривању права Рома и Ромкиња у области социјалне заштите (услуге у заједници за децу и одрасле, приступ новчаној социјалној помоћи, туђа нега и помоћ, дечји додатак, резиденцијални смештај за децу и одрасле и друго).

1. **Стратегија за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021 – 2025. године.**

ЗСЗ не познаје поделу услуга на опште и специјализоване, што онемогућава да се специјализоване услуге за жене и децу жртве насиља успоставе у складу са стандардима Истанбулске конвенције. Обавеза је социјалних служби да обезбеде подршку и помоћ женама и деци којима прети ризик да доживе насиље у породици или другу врсту насиља, злостављање, занемаривање и експлоатисање, јер по ЗСЗ они имају статус посебно угрожене групе. ЗСЗ утврђује бројне мере подршке у које спадају саветовање, сигуран смештај, покретање судских поступака, пружање финансијске подршке као и правно и психолошко саветовање. Када је реч о деци жртвама насиља у породици, удаљавање детета из породице, појединачно или заједно са ненасилним родитељем је, такође, једна од опција.

1. **Стратегија за родну равноправност за период од 2021. до 2030. године**

Стратегијом за родну равноправност утврђене су свеобухватне мере за унапређење родне равноправности као чиниоца који подстиче развој друштва у Републици Србији.

Општи циљ Стратегије је превазилажење родног јаза и остваривање родне равноправности као предуслов за развој друштва и побољшање свакодневног живота жена и мушкараца, девојчица и дечака.

Посебни циљеви стратегије су:

1. смањен родни јаз у економији, науци и образовању као предуслов и подстицај социо – економског развоја друштва;
2. обезбеђене једнаке могућности за остваривање и заштиту људских права као претпоставка развоја и безбедног друштва;
3. успостављена приступачна и свеобухватна здравствена заштита и обезбеђена социјална сигурност;
4. успостављен целовит и функционалан систем за креирање и спровођење родно одговорних јавних политика и буџета. Циљеви су праћени специфичним мерама и активностима.

Стратегија даје и преглед родних аспеката здравствене заштите и социјалне сигурности. Када се ради о социјалној заштити, Стратегија пружа увид у податке реализације различитих циљева социјалне заштите:

1. окончање сиромаштва свуда и у свим облицима;
2. смањење ризика од сиромаштва;
3. право на социјалну заштиту и приступ социјалним услугама;
4. социјална политика и економија старања;
5. смањење сиромаштва и социјална заштита рањивих група.

Стратегијом се наводе и институционални оквир и алати за креирање родно одговорних јавних политика и буџета. Као основни институционални механизам родне равноправности се наводи заступљеност жена у институцијама јавне власти и постојање посебних институционалних облика деловања у оквиру организације власти на свим нивоима. То је претпоставка да се у институцијама, кроз деловање ових посебних механизама обезбеди не само учешће него и утицај жена на одлучивање, креирање и примену јавних политика, значајних за родну равноправност и унапређење родне равноправности.

Потребно је да се успостави родно осетљива статистика која није изоловано поље. Такве информације у свим областима су од виталног значаја за доношење одлука ка достизању родне равноправности. Приступ оријентисан ка јавним политикама, а не једноставно рашчлањивање података према полу, је у основи родно осетљивe статистике.

Нужно је спровођење и родно одговорног буџетирања. Оваква обавеза је у Републици Србији уведена је у децембру 2015. године изменама и допунама Закона о буџетском систему и примењује се поступно од буџета за 2016. годину, а до 2024. године је требало да се у потпуности примени у целокупном буџету на нивоу Републике, аутономне покрајине и ЈЛС. РОБ је прописан и Законом о родној равноправности. РОБ представља увођење принципа родне равноправности у буџетски процес, што подразумева родну анализу буџета и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређења родне равноправности.

„*Родно буџетирање је врло важно јер подразумева да се мора промишљати где ће се новац давати и за шта је потребан и шта ће да промени у друштву. Свакако треба помагати женске организације јер су важне за подршку жртвама насиља у породици, и то је у складу са важећим конвенцијама које стављају фокус на жртве: жене и децу. У том смислу, би требало да ЗСЗ садржи општу одредбу којом се налаже да се приликом планирања услуга социјалне заштите увек има родна компонента у виду. Пошто таква одредба већ постоји у Закону о родној равноправности, треба просто у ЗСЗ упутити на ову одредбу. Родно буџетирање се може подстаћи наменским трансферима. Требало би да постоје тимови који се баве социјалном политиком, интерресорна тела која се баве социјалном заштитом и планирањем, и која би при томе узела у обзир компоненту родног буџетирања.*”

(Учесница фокус групе, представница Повереника за заштиту равноправности)

Овде треба напоменути да је Уставни суд у јуну 2024. године донео Решење којим се привремено обуставља примена Закона о родној равноправности.[[66]](#footnote-66) Уставни суд се позива на противречност одредби Закона о родној равноправности које прописују обавезну употребу родно осетљивог језика у јавном животу, и сматра да се ове одредбе супротстављају обавезној употреби српског стандардизованог језика. Даље се наводи да из текста Закона произлази да родно осетљив језик није стандардизовани облик српског језика и поставља питање да ли би императивне законске одредбе могле да наметну правила која спадају у домен „науке о језику”.

У претходној секцији су наведене и друге релевантне стратегије које због обимности текста нећемо образлагати.

### 1.4.2 Међународни и национални правни оквир

#### 1.4.2.1. Међународни и европски правни оквир

***Универзална декларација Уједињених нација о људским правима***[[67]](#footnote-67) третира се као заједнички стандард који треба да постигну сви народи и нације да би сваки појединац и орган друштва, имајући ову Декларацију на уму, тежио да прогресивним унутрашњим и међународним мерама обезбеди опште и стварно признање и поштовање права и слобода, како међу народима самих држава чланица, тако и међу народима оних територија које су под њиховом управом.

***Агенда одрживог развоја***[[68]](#footnote-68) која дефинише циљеве одрживог развоја (ЦОР), такође познате као Глобални циљеви, усвојена је од стране Уједињених нација 2015. године као универзални позив на акцију за окончање сиромаштва, заштиту планете и обезбеђивање да до 2030. године сви људи уживају у миру и просперитету. Седамнаест ЦОР су интегрисани те признају да ће деловање у једној области утицати на резултате у другим. Земље потписнице су се обавезале да акценат ставе на маргинализоване друштвене групе. Циљеви одрживог развоја дизајнирани су да окончају сиромаштво, глад, болести (СИДУ) и дискриминацију жена и девојчица.

***Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима***[[69]](#footnote-69) подразумева, између осталог, и право на социјално обезбеђење, као право на приступ и очување социјалних престација које омогућавају приуштиву здравствену заштиту, као и заштиту од недовољне подршке породици, посебно од недовољне подршке деци и одраслим лицима зависним од туђе неге и помоћи. Поред права на једнако уживање одговарајуће заштите од социјалних ризика, право на социјално обезбеђење укључује и право на заштиту од арбитрарног и неоправданог ограничења заштите у оквиру постојећег система социјалног обезбеђења. С друге стране, право на социјално обезбеђење и право породице, мајки, деце и младих на заштиту повезује обавеза обезбеђивања бриге о деци, као и обавеза обезбеђивања услуга саветовања и помоћи приликом планирања породице, те посебних услуга усмерених на ОСИ и старије особе. Такође, право на социјално обезбеђење повезано је и с правом на одговарајући животни стандард, кроз обавезу држава да се боре против сиромаштва и социјалне искључености, између осталог, и обезбеђивањем одговарајућих социјалних услуга, док се веза с правом на здравље огледа, пре свега, у обавези усвајања мера за спречавање болести и унапређење здравља.[[70]](#footnote-70)

Поред наведених, за питање људских права и социјалне једнакости, релевантне су и: ***Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације***[[71]](#footnote-71), ***Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена***[[72]](#footnote-72)***,***  ***Међународни пакт о грађанским и политичким правима*[[73]](#footnote-73), *Конвенција против тортуре УН*[[74]](#footnote-74)** (важна у установама затвореног типа и предмет контроле независних институција), и друге међународне конвенције. Међународни документ релевантан за развој услуга у заједници за ОСИ је ***Конвенција о правима особа са инвалидитетом Уједињених нација и њен Опциони протокол***.[[75]](#footnote-75) Ступила је на снагу 2008. године, а за земље чланице је правно обавезујућа након ратификације.[[76]](#footnote-76)

***Конвенција о правима детета[[77]](#footnote-77)*** са Факултативним протоколом о учешћу деце у оружаним сукобима и Факултативним протоколом о продаји деце, дечијој проституцији и порнографији, представља најзначајнији документ када је у питању заштита детета. Ова конвенција коју је наша земља ратификовала, представља основ за доношење читавог сета прописа у погледу заштите деце: Породичног закона, Закона о малолетним починиоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетника, Општих и посебних протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања, и сл. Из ове Конвенције потиче и општа дефиниција детета, као и одређени узрасти детета у погледу њихове заштите, начина обезбеђвања услуга социјалне заштите, учешће у поступцима у којима се одлучује о правима детета и др.

Eвропски систем људских права и њихове заштите, укључује већи број аката: Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода Савета Европе[[78]](#footnote-78); Конвенцију Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици- Истамбулска конвенција[[79]](#footnote-79); Конвенцију Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања[[80]](#footnote-80); Конвенцију за превенцију тортуре и нељудског и деградирајућег поступања и кажњавања[[81]](#footnote-81); Европску социјалну повељу[[82]](#footnote-82) – у области становања, здравља, образовања, запошљавања, социјалне и правне заштите, слободног кретања особа и недискриминације; Повељу Европске уније о основним правима[[83]](#footnote-83); Eвропски стуб социјалних права са акционим планом[[84]](#footnote-84), Европске комисије против расизма и нетолеранције[[85]](#footnote-85), и друге акте. Европски стуб социјалних права обухвата 20 права прокламованих 2017. године на самиту у Гетебургу:

* 1. образовање, обуку и целоживотно учење;
  2. родну равноправност;
  3. једнаке могућности,
  4. активну подршку запошљавању;
  5. сигурно и прилагодљиво запослење;
  6. плате;
  7. информације о условима запошљавања и заштити у случају отказа;
  8. социјални дијалог и укључивање радника;
  9. равнотежу између пословног и приватног живота;
  10. здраво, безбедно и добро прилагођено радно окружење и заштиту података;
  11. бригу о деци и подршку деци;
  12. социјалну заштиту;
  13. накнаде за незапослене;
  14. минималне приходе;
  15. старосне приходе и пензије;
  16. здравствену заштиту;
  17. инклузију особа са инвалидитетом;
  18. дуготрајну негу;
  19. становање и помоћ за бескућнике, и
  20. приступ основним услугама.[[86]](#footnote-86)

Сви ови акти јесу или треба да буду оквир на који се држава ослања приликом доношења својих прописа, као и смернице приликом тумачења тих прописа.

### 1.4.3. Национални правни оквир

За социјалну заштиту су, поред наведених стратешких докумената и Закона о социјалној заштити, посредно или непосредно, релевантни и други закони и подзаконски акти различитих сектора: социјалног, здравственог, сектора правосуђа и других.

Закони значајни за питања социјалне заштите су:

1. Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом;[[87]](#footnote-87)
2. Закон о социјалном предузетништву;[[88]](#footnote-88)
3. Закон о донацијама и хуманитарној помоћи;[[89]](#footnote-89)
4. Закон о ванпарничном поступку;[[90]](#footnote-90)
5. Породични закон;[[91]](#footnote-91)
6. Закон о забрани дискриминације;[[92]](#footnote-92)
7. Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом;[[93]](#footnote-93)
8. Закон о родној равноправности;[[94]](#footnote-94)
9. Закон о играма на срећу;[[95]](#footnote-95)
10. Закон о здравственој заштити;[[96]](#footnote-96)
11. Закон о здравственом осигурању;[[97]](#footnote-97)
12. Закон о заштити лица са менталним сметњама;[[98]](#footnote-98)
13. Закон о становању и одржавању зграда;[[99]](#footnote-99)
14. Закон о малолетним починиоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица;[[100]](#footnote-100)
15. Закон о спречавању насиља у породици;[[101]](#footnote-101)
16. Кривични законик;[[102]](#footnote-102)
17. Закон о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити;[[103]](#footnote-103)
18. Закон о заштити података о личности;[[104]](#footnote-104)
19. Закон о наслеђивању;[[105]](#footnote-105)
20. Закон о волонтирању;[[106]](#footnote-106)
21. Закон о финансијској подршци породици с децом;[[107]](#footnote-107)
22. Закон о социјалној карти[[108]](#footnote-108) (о коме је већ било речи).

Наведени закони праћени су подзаконским актима:

1. Уредба о мрежи установа социјалне заштите;[[109]](#footnote-109)
2. Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити;[[110]](#footnote-110)
3. Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и ЈЛС за 2014. Годину;[[111]](#footnote-111)
4. Уредба о плану мреже здравствених установа[[112]](#footnote-112),
5. Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите;[[113]](#footnote-113)
6. Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите;[[114]](#footnote-114)
7. Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити;[[115]](#footnote-115)
8. Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом;[[116]](#footnote-116)
9. Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите;[[117]](#footnote-117)
10. Правилник о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и другим облицима здравствене службе;[[118]](#footnote-118)
11. Правилник о ближим условима, критеријумима и стандардима за спровођење мера и активности и професионалне рехабилитације;[[119]](#footnote-119)
12. Правилник о начину праћења извршавања обавезе запошљавања особа са инвалидитетом и начину доказивања извршења те обавезе;[[120]](#footnote-120)
13. Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад;[[121]](#footnote-121)
14. Правилник о условима и начину унутрашње организације здравствених установа;[[122]](#footnote-122)
15. Правилник о номенклатури здравствених услуга на примарном нивоу здравствене заштите;[[123]](#footnote-123)
16. Правилник о номенклатури здравствених услуга на секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите;[[124]](#footnote-124)
17. Правилник о врсти и ближим условима за образовање организационих јединица и обављање послова заштите менталног здравља у заједници;[[125]](#footnote-125)
18. Одлука о отварању буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом;[[126]](#footnote-126)
19. Правилник о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету, ученику и одраслом[[127]](#footnote-127), и други.

Будући да су корисници услуга социјалне заштите, као и сви грађани, уједно и корисници других, а пре свега здравствених услуга, наведени су и прописи из области система здравствене заштите и других система који су релевантни и директно утичу на услове живота корисника социјалне зашите.

### 1.4.4. Детаљна анализа националног правног оквира

***Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом*** донет је 2009. године. Циљ Конвенције је да се унапреди, заштити и осигура пуно и једнако уживање људских права и основних слобода свим особама са инвалидитетом и унапреди поштовање њиховог урођеног достојанства.

Конвенција је нарочито важна за прелазак са медицинског на социјални модел процене способности. Конвенција читавом својом садржином указује на промену правца од, још увек уобичајеног, рутинског става да треба лишавати пословне способности особе са менталним сметњама, према ставу да особама којима је потребна подршка у реализацији њихове пословне способности, исту треба и обезбедити, уместо да им се ова способност одузима (Thornicroft и други, 2011, 236). Заправо, Конвенција користи израз “legal capacity”, што би у преводу на српски била – пословна способност (с обзиром да у англосаксонском праву не постоји подела на правну и пословну способност) (члан 12 КПОИ). Међутим, у преводу Конвенције на српски језик, искоришћен је израз “правни капацитет”. Текст Конвенције указује на то да није ствар о пословној или правној способности, већ о способности за расуђивање, капацитету ОСИ да по различитим питањима релевантним за њега, одлучује сам или уз подршку друге особе (“supported decision mаking”), уместо да за њега одлучује неко други (“substitute decision making”).[[128]](#footnote-128)

Државе потписнице Конвенције, укључујући Србију, сматрају се обавезнима да поштују, штите и омогуће реализацију права свих особа са инвалидитетом да живе у заједници, са могућностима избора које имају и друга лица. Оне су обавезне да предузму ефикасне и адекватне мере да омогуће особама са инвалидитетом могућност потпуног коришћења њихових права и њихово пуно укључивање у заједницу. Та права су, на пример: право на личну слободу и безбедност (члан 14 КПОИ ), слобода од тортуре или суровог, нехуманог или деградирајућег третмана или кажњавања, и од експлоатације, насиља и злоупотребе (чланови 15 и 16 КПОИ ), право на самосталан живот и укљученост у заједницу (члан 19 КПОИ), право на уживање највишег доступног стандарда физичког и менталног здравља (члан 25 КПОИ), права на рад и запошљавање (члан 27 КПОИ), право на адекватан стандард живота (члан 28 КПОИ).

ЗСЗ и други закони, као и пракса, треба да се ускладе са КПОИ у области права особа са инвалидитетом.

***Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом.*** ЗСЗ чланом 61. уређује да се услуге усмерене на унапређивање радних способности, односно радно ангажовање особа са инвалидитетом пружају у радним центрима у складу са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом којим се уређују:

1. подстицаји за запошљавање ради стварања услова за равноправно укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада;
2. процена радних способности;
3. професионална рехабилитација;
4. обавеза запошљавања особа са инвалидитетом;
5. услови за оснивање и обављање делатности предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и других посебних облика запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом;
6. друга питања од значаја за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом.

Права утврђена овим законом остварује особа са инвалидитетом која има, између осталог, процењену радну способност (члан 4).

Чланом 34. Закон уређује посебне облике запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом. То су:

1. предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом;
2. радни центри и
3. социјално предузеће и организација.

Предузећа за професионалну рехабилитацију и радни центри су детаљније уређени овим Законом. Социјално предузеће је регулисано Законом о социјалном предузетништву.

Чланом 43. Закон уређује радни центар као посебан облик запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом. Радни центар је посебан облик установе која обезбеђује радно ангажовање као радно терапијску активност особа са инвалидитетом које се не могу запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима, односно чији је радни учинак мањи од једне трећине радног учинка запосленог на уобичајеном радном месту.

Радни центри су слабо заживели у пракси, што није последица непримене ЗСЗ, али битно утиче на његову примену. Потребно је донети подзаконски акт којим се разрађује тема радних центара и дају смернице при њиховом образовању и раду. Ова примедба је стављена и током теренског истраживања:

*„Специфичне организације (лица са менталним сметњама и друга) су преузеле радно окупациону терапију ... нема подзаконског акта за радне центре, што отежава њихово успостављање и праћење шта се у радним центрима ради.*”

(Интервју са представником социјалног предузетништва)

Када посматрамо одредбе ЗСЗ, чини се да се у највећем броју случајева не ради о њиховој ваљаности, већ о потреби за корекцијом других прописа или недовољној имплементацији ЗСЗ. Да би се ЗСЗ, овакав какав јесте, применио, потребно је да се оствари низ услова мимо Закона. У том случају, углавном, не би ни било потребе за променом одредби Закона. Потребно је, пре свега, доношење подзаконских аката који ближе уређују област.

У случају радних центара, предузећа за професионалну рехабилитацију и социјалног предузетништва, постоји потреба за јачим подстицајима за развој ових облика радног ангажовања ОСИ. Такође, један од услова за запошљавање (у одређеном броју случајева) је и потпуно или делимично враћање пословне способности корисника (што је већ питање Закона о ванпарничном поступку и Породичног закона, као и поступања праксе: судија, вештака и ЦСР).

Дакле, сам ЗСЗ чини скуп одредби, чија примена зависи од много других чинилаца. И то се може рећи у коментару сваког од надаље поменутих прописа.

Када се ради о предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, члан 35. Закона га дефинише као правно лице које запошљава и врши професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом.[[129]](#footnote-129)

Мали је број активних предузећа за професионалну рехабилитацију уписано у Агенцију за привредне регистре у односу на потенцијални број лица којима је потребна радна активација.

***Законом о социјалном предузетништву*** уређују се појам, циљеви, начела и област деловања социјалног предузетништва, правни положај, права и обавезе субјеката који обављају делатност са статусом социјалног предузетништва, услови за стицање и престанак статуса социјалног предузетништва, појам друштвено осетљивих група, подстицање развоја социјалног предузетништва и подршка друштвено осетљивим групама, регистрација статуса социјалног предузетништва, извештавање, надзор и друга питања од значаја за социјално предузетништво у Републици Србији. Циљ закона је стварање повољног пословног окружења за развој социјалног предузетништва, развијање свести о значају социјалне економије и социјалног предузетништва и задовољење идентификованих друштвених потреба.

Субјект социјалног предузетништва обавља послове у различитим областима којима се доприноси остварењу друштвене улоге социјалног предузетништва, а нарочито обавља делатности којима се омогућава остварење социјалне, културне, економске и радне укључености припадника друштвено осетљивих група и задовољење њихових других специфичних потреба, као и остварење других идентификованих општих интереса унутар локалне заједнице и на републичком нивоу.

Чланом 18. прописује се активна подршка субјектима социјалног предузетништва. РС, аутономна покрајина и ЈЛС подржавају оснивање и пословање субјеката социјалног предузетништва, кроз спровођење мера јавних политика, које се планирају у складу са законом који уређује плански систем.[[130]](#footnote-130)

Средства за подстицање развоја социјалног предузетништва и за подршку радној интеграцији припадника друштвено осетљивих група би требало да се обезбеђују из:

1. средстава буџета РС намењених за финансирање социјалног предузетништва, социјалне заштите, средства за спровођење мера активне политике запошљавања, професионалне рехабилитације и запошљавања особа са инвалидитетом које реализује организација надлежна за послове запошљавања;
2. средстава утврђених буџетом аутономне покрајине и ЈЛС;
3. поклона и донација;
4. других извора, у складу са законом.

Kао што је већ напред речено, ЗСЗ и његове одредбе, као и Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, се у делу права на радно ангажовање ОСИ могу ослонити на овај Закон, али само уонолико колико је он заиста примењен у друштву.

*„Закон је довољно широк да обухвати сваку врсту друштвено мотивисаног рада, радне активаиције рањивих група ... било би потребно да локални савети за запошљавање креирају локалне планове, што значи укључивање послодаваца, удружења послодаваца, компанија, цивилног сектора – као агента за запошљавање.*

*Различите су форме активности: aутрич, професионална оријентација, каријерно саветовање, обуке за тражене послове и занимања, до тога да се оснивају социјална предузећа. Социјална предузећа не морају бити потпуно самоодржива, већ могу добијати и донације.*”

(Интервју са представником социјалног предузетништва)

Закон је акт општег типа, којим се не може у детаље указати на форму и садржину реализације социјалног предузетништва. Управо је због тога потребно донети недостајућа подзаконска акта којима основ даје Закон о социјалном предузетништву. То је, пре свега, Програм развоја социјалног предузетништва, којим се планирају мере активне подршке субјектима социјалног предузетништва (члан 19. Закона). Програмом је потребно увезати активности подршке субјектима социјалног предузетништва, пре свега у вези са запошљавањем маргинализованих друштвених група, али тако да буде јасан и ланац одговорности у поступку радног оспособљавања и запошљавања, али и начин финансирања социјалног предузетништва. У том контексту треба имати у виду да је за разраду мера активне политике потребно окупити различите доносиоце одлука, а не само Националну службу за запошљавање. У разради и имплементацији ових мера треба да учествују различити сектори МРЗБСП (Сектор за социјалну заштиту – у смислу укључивања корисника материјалних давања), Сектор за рад и запошљавање, као и више министарстава, а свакако Министарство финансија (у циљу обезбеђења сталног финансирања мера активне подршке субјектима социјалног предузетништва).

***Законом о донацијама и хуманитарној помоћи*** уређује се да државни органи, ЈЛС, јавна предузећа, јавне установе, друге организације и заједнице које не остварују добит, као и домаће и стране хуманитарне организације могу примати донације и хуманитарну помоћ.

Чланом 22. Закона о социјалној заштити се уређује да се средства за обезбеђивање услуга социјалне заштите могу прибављати и путем донација у складу са законом. Закон о донацијама је доста давно донет и врло је ограничавајући. У том контексту би требало појачати улогу донација, односно донаторског финансирања у сектору социјалне заштите, те омогућити да се установе социјалне заштите могу заиста финансирати и из донаторских средстава. Начин примања и реализације донација би требало поједноставити тако да за донације није потребна сагласност министарства, и да се омогуће донације и у новцу (Повереник за заштиту равноправности).

***Породични закон*.** Породични закон уређује бројна питања која се односе на брак и брачне односе, питања родитељства, права детета и заштиту детета кроз институте старатељства, хранитељства и усвојења, као и заштиту одраслих лица кроз заштиту од насиља у породици и обезбеђивање старатељске заштите. Све ове послове из домена породично – правне заштите обављају центри за социјални рад у оквиру поверених послова односно јавних овлашћења, па су на различите начине у вези са ЗСЗ. Организација рада ЦСР и стандарди за стручни поступак, указују да је неопходно да се надлежности ЦСР као органа старатељства преиспитају, с обзиром да у складу са расположивим капацитетима они нису у могућности да обављају на одговарајући начин послове из области породично – правне заштите.

Остваривање хранитељства, као облика породичног смештаја деце и младих, не може се реализовати на одговарајући начин док се у одредбама ЗСЗ не препозна основ за исплату новчане накнаде за рад и накнаде за издржавање детета које се налази у хранитељској породици.

Породични закон се бави питањима родитеља и детета. Само у делу корективног надзора над вршењем родитељског права, ЦСР би требало да упућују родитеље на саветовање, али услед недовољне развијености саветодавно – терапеутских услуга, нису у могућности да реализују ове мере.

Породични закон уређује област заштите од насиља у породици, такође, поред уређења поступка покретања тужбе за изрицање мера заштити од насиља, неопходно је у ЗСЗ препознати низ услуга намењених заштити жртава.

***Закон о ванпарничном поступку и Породични закон.*** Национална регулатива релевантна за питања пословне способности су Закон о ванпарничном поступку и Породични закон (као и Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом). Породични закон садржи материјално правне норме, односно норме које уређују ко су потпуно, а ко делимично пословно способна лица, као и ко су пословно неспособна лица, док Закон о ванпарничном поступку уређује процедуре лишења пословне способности, које мериторно могу исходовати и делимичним лишењем, као и потпуним или делимичним враћањем пословне способности.

***Породични закон*** препознаје потпуно и делимично лишење пословне способности. Пунолетно лице које због своје болести или сметњи у психо – физичком развоју није способно за нормално расуђивање, те због тога није у стању да се самостално стара о себи и заштити своја права и интересе, може бити потпуно лишено пословне способности (члан 146. Породичног закона).

Пунолетно лице које због болести или сметњи у психо – физичком развоју својим поступцима непосредно угрожава сопствена права и интересе или права и интересе других лица може бити делимично лишено пословне способности. Судском одлуком о делимичном лишењу пословне способности одредиће се правни послови које лице делимично лишено пословне способности може, односно не може самостално предузимати (члан 147. Породичног закона). Овакво решење је доста ограничавајуће по лице које се лишава пословне способности, јер омогућава суду да таксативно наведе шта лице може да предузима. Тиме се суду даје доста широко дискреционо овлашћење, с обзиром да је дијапазон радњи које свако лице у току дана, недеље, месеца, године, живота, може да предузме, обиман. У том смислу се не би требало ослањати на то да ће судија да се удуби у ту листу и да стварно процени и наброји шта све може, а шта не може да предузима. Требало би, заправо, одредити врсту послова које особа не може да обавља, што би значило да све остале послове може. То би било у складу и са духом важећег Закона о социјалној заштити, односно његовог фокуса на социјалне способности и социјалну „дијагнозу“, а не медицинску дијагнозу.

Према ***Закону о ванпарничном поступку***, поступак лишења пословне способности покреће и води суд по службеној дужности, као и по предлогу органа старатељства (центра за социјални рад), брачног или ванбрачног супружника, детета или родитеља лица или самог лица о чијој се пословној способности одлучује.[[131]](#footnote-131)

Суд испитује да ли је пунолетно лице према степену способности за нормално расуђивање у стању да се само брине о својим правима и интересима. Поред саслушања самог лица које се лишава пословне способности и других лица које закон одређује, као доказ мора да буде изведен и преглед од најмање два лекара одговарајуће специјалности који ће дати налаз и мишљење о душевном стању и способности за расуђивање тог лица. На основу свих изведених доказа, суд доноси одлуку о лишењу пословне способности. Поред психијатријске експертизе, суд има могућност да изведе и друге доказе. На пример, ако су ОСИ смештене у резиденцијалне установе, понекад социјални и други радници запослени у њима знају више о ситуацији и понашању особе него психијатри вештаци; налаз и мишљење органа старатељства о функционисању особе у својој средини може да буде значајно доказно средство за процену пословне способности. Ипак, стиче се утисак да судови недовољно користе могућност извођења доказа на овакав начин. [[132]](#footnote-132)

Поред поступака лишења пословне способности, суд одлучује и о поступцима враћања потпуне или делимичне пословне способности када престану разлози за лишење, односно ограничење пословне способности.

Изменама Закона о ванпарничном поступку из 2014. године, уведена је могућност да суд може решењем одредити да лице према коме се води поступак, привремено али најдуже 30 дана, буде смештено у здравствену установу (члан 38, став 1. тачка 3. Закона о ванпарничном поступку). Изменама Закона је, такође, уведено да ће, у решењу којим је одлучио о лишењу пословне способности, суд одредити рок у коме ће се проверити да ли постоје разлози за даље трајање изречене мере, а који не може бити дужи од три године (члан 40, став 1. тачка 2. Закона о ванпарничном поступку). То би значило да суд на три године, по службеној дужности покреће поступак у коме се испитује постојање услова за враћање пословне способности, уколико то не покрене неко од заинтересованих лица. Ако поступак покрене суд по службеној дужности, трошкове тог поступка сноси држава.[[133]](#footnote-133)

Закон о ванпарничном поступку се примењује и код продужења и враћања родитељског права.

***Законом о забрани дискриминације*** уређује се општа забрана дискриминације, облици и случајеви дискриминације, као и поступци заштите од дискриминације. Њиме се такође установљава Повереник за заштиту равноправности, као самосталан државни орган, независан у обављању послова утврђених овим законом. Чланом 2 се дефинише да изрази „дискриминација” и „дискриминаторско поступање” означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, роду, родном идентитету, сексуалној оријентацији, полним карактеристикама, нивоу прихода, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима (у даљем тексту: лична својства).

Чланом 13 се уређује да су тешки облици дискриминације: 1. изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости по основу националне, расне или верске припадности, језика, политичког опредељења, пола, родног идентитета, сексуалне оријентације и инвалидитета и старосног доба.

Посебна мера прописана чланом 14 Закона јесте да су послодавци дужни да предузму одговарајуће мере ако је то потребно у конкретном случају у циљу обезбеђивања приступа, разумно прилагођеног радног места, учешћа, стручног усавршавања и напредовања у послу запослених који се налазе у неравноправном положају у односу на друге запослене, а нарочито особа са инвалидитетом, припадника националних мањина, жена, мушкараца, особа другачије сексуалне оријентације, родног идентитета, старијих особа и других, осим ако би ове мере представљале несразмеран терет за послодавца.

Чланом 17 уређује се да свако има право на једнак приступ објектима у јавној употреби (објекти у којима се налазе седишта органа јавне власти, објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, туризма, објекти који се користе за заштиту животне средине, за заштиту од елементарних непогода и сл.), као и јавним површинама (паркови, тргови, улице, пешачки прелази и друге јавне саобраћајнице и сл.), у складу са законом.

У складу са Конвенцијом о заштити особа са инвалидитетом, чланом 26. се прописује да дискриминација особа са инвалидитетом постоји ако се поступа противно начелу поштовања њихових једнаких права и слобода у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота.

***Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом*** уређује се општи режим забране дискриминације по основу инвалидности, посебни случајеви дискриминације особа са инвалидитетом, поступак заштите особа изложених дискриминацији и мере које се предузимају ради подстицања равноправности и социјалне укључености особа са инвалидитетом. Чланом 13. се уређује да је забрањена дискриминација на основу инвалидности у погледу доступности услуга и приступа објектима у јавној употреби и јавним површинама. Под објектима у јавној употреби, у смислу овог закона, сматрају се: објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, туризма или објекти који се користе за заштиту животне средине, заштиту од елементарних непогода и слично.

Према члану 23 забрањено је вршити дискриминацију због инвалидности у запошљавању и остваривању права из радног односа према:

* 1. особи са инвалидитетом која тражи запослење;
  2. пратиоцу ОСИ који тражи запослење;
  3. запосленој ОСИ;
  4. запосленом пратиоцу ОСИ.

Чланом 27 се прописује забрана дискриминације у вези са превозом, а чланом 30 забрана дискриминације у вези са брачним и породичним односима.

Закон прописује и мере за подстицање равноправности особа са инвалидитетом и то: мере оснивања служби подршке за ОСИ:

1. мере за стварање приступачног окружења;
2. мере за обезбеђивање равноправности пред органима јавне власти;
3. мере за обезбеђивање приступа информацијама;
4. мере за обезбеђивање равноправности у области васпитања и образовања;
5. мере за обезбеђивање учешћа у културном, спортском и верском животу заједнице;
6. активности усмерене ка стварању једнаких могућности.

Све ове мере су заправо већ обухваћене услугама прописаним у Закону о социјалној заштити или потпадају под „иновативне услуге”. Оно што је потребно је да се на локалном нивоу редовно мапирају потребе грађана како би се могле развити услуге које су циљано потребне за конкретну локалну самоуправу, односно њене грађане.

***Закон о родној равноправности*** је усвојен 2021, с тим што се поједине одредбе закона примењују од 1. јануара 2024. године. Овим законом уређују се појам, значење и мере политике за остваривање и унапређивање родне равноправности, врсте планских аката у области родне равноправности и начин извештавања о њиховој реализацији, институционални оквир за остваривање родне равноправности, надзор над применом закона и друга питања од значаја за остваривање и унапређивање родне равноправности. Мере за остваривање и унапређивање родне равноправности подразумевају стварање једнаких могућности за учешће и равноправан третман жена и мушкараца у области рада, запошљавања и самозапошљавања, социјалне и здравствене заштите, образовања, васпитања, науке и технолошког развоја, информационо –комуникационих технологија и информационог друштва, одбране и безбедности, саобраћаја, енергетике, заштите животне средине, културе, јавног информисања, спорта, у органима управљања и надзора и њиховим телима, политичког деловања и јавних послова, сексуалног и репродуктивног здравља и права, приступа роби и услугама. Законом се уређују и мере за сузбијање и спречавање свих облика родно заснованог насиља, насиља према женама и насиља у породици. Законом се уређују обавезе органа јавне власти, послодаваца и других социјалних партнера да интегришу родну перспективу у области у којој делују.

Закон чланом 7 прописује политику једнаких могућности, која подразумева:

1. равноправно учешће жена и мушкараца у свим фазама планирања, припреме, доношења и спровођења одлука које утичу на положај жена;
2. узимање у обзир различитих интереса, потреба и приоритета жена и мушкараца приликом доношења јавних и других политика и одлучивања о правима, обавезама и на закону заснованим интересима;
3. предузимање мера којима се обезбеђује једнака полазна тачка за остваривање принципа једнаких могућности за лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају по основу пола, полних карактеристика, односно рода, посебно припадника осетљивих друштвених група.

Посебне мере за остваривање и унапређивање родне равноправности су:

1. мере које се одређују и спроводе у случајевима осетно неуравнотежене заступљености полова;
2. подстицајне мере, којима се дају посебне погодности или уводе посебни подстицаји у циљу унапређења положаја и обезбеђивања једнаких могућности за жене и мушкарце у свим областима друштвеног живота;
3. програмске мере, којима се операционализују програми за остваривање и унапређење родне равноправности.

Закон наводи различите области у којима се доносе и спроводе опште и посебне мере. Једна од тих области је област социјалне и здравствене заштите. Чланом 36 се уређује да су органи јавне власти који обављају послове у области социјалне и здравствене заштите дужни да обезбеде једнаке могућности у пружању социјалне и здравствене заштите за све кориснике услуга и права без обзира на пол, односно род, што укључује једнак приступ услугама и правима из области социјалне и здравствене заштите, а нарочито за лица која припадају осетљивим друштвеним групама.

У том контексту Повереник за заштиту равноправности сматра да „*би било добро да се здравствена медијаторка не бави само ромском популацијом и не само приступом здравственим услугама. Било би добро да постоје медијатори и за старије, на пример. Али статус медијаторки ни сада није регулисан, па онда постоји проблем привлачења кадра ... Када се ради о медијаторима, педагошким асистентима, предност треба да имају особе из маргинализованих друштвених група.*”

У пензијском систему забрањена је посредна и непосредна дискриминација на основу пола, односно рода, у погледу обухвата и услова за приступ систему, обавеза обрачуна и уплаћивања доприноса, укључујући и допунска давања.

Забрањује се посредна и непосредна дискриминација на основу пола у системима социјалног осигурања, посебно с обзиром на:

1. обим тих система и услове приступања системима;
2. обавезу уплаћивања доприноса и обрачун доприноса;
3. обрачун давања, укључујући допунска давања која се исплаћују за супружника и издржаване чланове породице и услове којима је уређено трајање и задржавање права на давања.

Када се ради о спречавању и сузбијању родно заснованог насиља, Закон чланом 52 и даље уређује посебне мере и програме. Не сматрају се дискриминацијом посебне мере и програми намењени:

1. жртвама насиља, којима се обезбеђују социјална, здравствена, правна и друга помоћ и накнада са циљем заштите, отклањања и ублажавања последица насиља, без чињења разлике у односу на спремност жртве насиља да поднесе пријаву, сведочи против било ког лица које је извршило насиље или учествује у било ком поступку;
2. спречавању лица које је извршило насиље да настави или понови вршење насиља;
3. збрињавању жртава насиља у циљу спречавања насиља и остваривања права на живот без насиља, као што су сигурне куће, програми социјалног становања, остваривање персоналне асистенције и слично;
4. заштити других лица која су непосредно или посредно угрожена вршењем или последицама извршеног насиља, као и лица која су пријавила акт насиља;
5. превентивним деловањем и програмима рада са лицима која су извршила насиље ради отклањања околности које погодују или подстичу вршење насиља од стране тог лица;
6. жртвама насиља и извршиоцима насиља из осетљивих друштвених група.

Обавезу пријављивања насиља, према члану 53 има свако лице, орган јавне власти, послодавац, удружење и установа. Органи јавне власти дужни су да без одлагања надлежној полицијској управи или јавном тужилаштву пријаве свако насиље за које сазнају у вршењу послова из своје надлежности, односно у обављању своје делатности. Полицијска управа и јавно тужилаштво дужни су да обавесте ЦСР о пријављеном насиљу.

Жртва насиља има право на психосоцијалну помоћ у складу са законом и бесплатну социјалну и здравствену заштиту, као и право на бесплатну правну помоћ.

Органи јавне власти су дужни да предузимањем законодавних и других мера обезбеде да све жртве насиља имају лако доступан приступ општим услугама подршке, које се пружају у адекватно опремљеном простору, од стране запослених који су обучени за пружање помоћи и подршке жртвама насиља.

Специјализоване услуге подршке су:

1. пружање у поверљивом облику услуге СОС телефона за девојке и жене са искуством родно заснованог насиља, који позиви се неће снимати нити на други начин чинити доступним трећим лицима, коју на територији РС у виду бесплатног националног СОС телефона обезбеђује и финансира надлежно министарство за социјалну заштиту, а на територији ЈЛС или у управним окрузима надлежни орган или органи аутономне покрајине и ЈЛС;
2. обезбеђивање сигурног смештаја женама жртвама насиља и њиховој деци у сигурним кућама или прихватилиштима, који су бесплатни за све жене и њихову децу без обзира на њихово место пребивалишта или боравишта и доступни 24 часа, седам дана у недељи, прилагођени потребама жена жртава насиља;
3. обављање специјалистичких и судскомедицинских (форензичких) лекарских и лабораторијских прегледа и пружање психолошке подршке, у складу са потребама жртава насиља;
4. пружање бесплатне подршке жртвама сексуалног насиља, који су доступни 24 часа, седам дана у недељи, као и пружање контрацептивне заштите и заштите од полно преносивих болести и судскомедицинског прегледа;
5. спровођење програма специјализованих саветовалишта за жртве насиља, прилагођених индивидуалним потребама жртава насиља укључујући и жртве из осетљивих друштвених група.

Специјализоване услуге подршке морају бити приступачне свима и прилагођене индивидуалним потребама жртава насиља, укључујући и жртве из осетљивих друштвених група. група.

*У члан 40 Закона се могу додати и услуге саветовалишта, породични саветник, психолошка подршка након боравка у сигурној кући, едукација за финансијско осамостаљивање (у смислу радног ангажовања, а не материјалне помоћи), друге услуге оснаживања, и тако даље. Дакле, оно што се до сада сматрало иновативним услугама, а у међувремено је пилотирано и заживело, треба увести у закон јер се тиме даје специфичнији правни основ и тиме се обезбеђује њихова већа приступачност. Међутим, листу услуга не треба затварати* (Повереник за заштиту равноправности).

Уколико се специфицирају услуге, потребно је у последњем делу Закона дефинисати и са ког нивоа се финансирају.

*„Било би добро да пстоји фонд за специјализоване услуге, буџетски фонд. То би морало се дискутовати са Министарством финансија, али то би било добро решење за иновативне услуге.*”

(Учесница на фокус групи, представница Повереника за заштиту равноправности)

***Закон о играма на срећу*** чланом 5 уређује да се део средстава који је приход буџета РС у износу од 40% користи за финансирање Црвеног крста Србије, организација особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја особа са инвалидитетом и других лица у стању социјалне потребе, установа социјалне заштите, спорта и омладине, ЈЛС и лечења ретких болести.

Наменска примања буџета распоређују се, у износу од по 19%, за финансирање:

1. Црвеног крста Србије;
2. организација особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално – економском и друштвеног положаја особа са инвалидитетом;
3. установа социјалне заштите и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја лица у стању социјалне потребе;
4. спорта и омладине;
5. ЈЛС. Начин и критеријуме за расподелу средстава намењених финансирању субјеката и намена утврђују надлежни министри.

Ове одредбе треба имати у виду када се процењује и алоцира буџет за развој удружења везаних за ОСИ.

***Закон о здравственој заштити*** (чланом 11) ***и Закон о здравственом осигурању*** (чланом 16) уређују да се друштвена брига за здравље остварује обезбеђивањем здравствене заштите групацијама становништва које су изложене повећаном ризику оболевања, здравствене заштите лица у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести и стања од већег јавноздравственог значаја, као и здравствене заштите социјално угроженог становништва, под једнаким условима на територији РС. Друштвена брига за здравље значи да се одређеним категоријама лица здравствена заштита обезбеђује из средстава обавезног здравственог осигурања, ако су та лица осигурана. Уколико међутим нису, средства се обезбеђују у буџету РС.

Под такве категорије лица потпадају и:

1. лица старија од 65 година живота;
2. ратни војни инвалиди, цивилни инвалиди рата и друге ОСИ, чији је инвалидитет утврђен у складу са законом;
3. корисници породичне инвалиднине, односно месечног новчаног примања по прописима о заштити бораца, војних инвалида и цивилних инвалида рата;
4. корисници новчане социјалне помоћи, односно корисници смештаја у установе социјалне заштите или у друге породице, односно корисници посебне новчане накнаде за родитеља, по прописима о социјалној заштити;
5. незапослена лица чији су месечни приходи испод прихода утврђених у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање;
6. лица ромске националности која због традиционалног начина живота немају пребивалиште, односно боравиште у РС;
7. жртве насиља у породици;
8. жртве трговине људима; жртве тероризма, итд.

Већина набројаних вулнерабилних група су, истовремено и корисници услуга социјалне заштите или новчане помоћи и то треба имати у виду када дође до питања њихове здравствене заштите. Уколико нису осигураници, здравствена заштита им свакако мора бити пружена из средстава буџета РС.

***Закон о заштити лица са менталним сметњама*** чланом 12 уређује врсте установа за лечење лица са менталним сметњама, па ставом 2 омогућава да се у психијатријским установама и домовима здравља образују посебне организационе јединице које обављају послове заштите менталног здравља у заједници. Детаљније уређење ових организационих јединица препуштено је правилнику који је донео министар надлежан за послове здравља.

***Закон о становању и одржавању зграда*** уређује чланом 88 стамбену подршку као сваки облик помоћи за становање лицу које из социјалних, економских и других разлога не може сопственим средствима да реши стамбену потребу по тржишним условима за себе и своје породично домаћинство.

Корисник стамбене подршке, према члану 89 овог Закона је лице које је држављанин РС, а које је без стана, односно без одговарајућег стана у смислу овог закона и које не може сопственим средствима да реши стамбену потребу по тржишним условима за себе и своје породично домаћинство, те може бити корисник стамбене подршке.

Категорије корисника стамбене подршке према којима се дефинишу програми стамбене подршке су нарочито:

1. бескућник;
2. привремени бескућник, односно лице које је остало без стана или су му значајно нарушени услови становања услед конструктивне нестабилности објекта, односно услед елементарне или друге непогоде, а које нема довољно средстава да самостално реши стамбену потребу;
3. жртва породичног насиља без стана или одговарајућег стана, која нема довољно средстава да самостално реши стамбену потребу;
4. лице без стана које је корисник права на новчану социјалну помоћ;
5. лице без стана, односно без одговарајућег стана које има својство борца I категорије, као и корисник права из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата;
6. лице без стана, односно без одговарајућег стана које је особа са инвалидитетом;
7. лице без стана, односно без одговарајућег стана, које нема довољно средстава да обезбеди стан на тржишту за себе или за себе и своје породично домаћинство, односно да унапреди своје услове становања;
8. лице са занимањем које је недостајуће занимање и од интереса је за ЈЛС, односно орган државне управе.

Чини се да Закон о становању и одржавању зграда није довољно искоришћен у контексту решавања стамбених потреба лица која су набројана, као ни у контексту укрштања ове могућности са услугама социјалне заштите којима ЗСЗ даје основ.

Наиме, становање уз подршку би се могло решити кроз социјално становање бар у једном свом делу. То важи и за породични смештај одраслих лица, као и за неке друге услуге.

Но, социјално становање није издвојена услуга чијим се пружањем може решити проблем осетљивих друштвених група. Ова услуга треба да буде пружена у спрези са другим услугама, онодносно да се иде на интегративан приступ. У ту сврху постоји концепт социјално праведног града, који је најпре развијен у Немачкој.

„*Социјално праведан град је питање урбаног планирања. Он обухвата социјално укључивање и урбано планирање. Концепт је партиципација људи и фокус на месној заједници, као најмањој територијално-административној јединици. Урадили смо анализу са два града и пилотирано је да ли месна заједница може да оствари улоге (из немачког програма), а то је да буде прва тачка људима, грађанима свих потреба: да даје прве информације о запошљавању, о услугама социјалне заштите, школама језика. Упућују се људи у основне ствари за свакодневно функционисање. Немци су то развијали јер су имали велике приливе миграната и било је потребно препознати потребе различитих група. Ми имамо радну групу која обликује имплементацију мера: МГ, МРЗБСП, МЕИ, СКГО и пилот градови. Повезали смо два сектора: социјални и сектор за урбани развој.*”

(представници ГИЗ – а)

***Закон о малолетним починиоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.*** Овај Закон је усвојен 2005. године као одговор на потребе правовременог и одговарајућег реаговања када је малолетничко правосуђе у питању. Закон класификује малолетнике у односу на њихову кривичну одговорност, односно предвиђа одговарајуће мере, налоге и санкције у односу на године живота и психофизичку зрелост детета. Законом је предвиђена доња граница кривичне одговорности детета и то 14. година.

Истраживање које је спровео Републички завод за социјалну заштиту током 2020. – 2021. године, а које је имало за циљ да допринесе унапређењу статуса и квалитета третмана кривично неодговорне деце и деце учинилаца кривичних дела са вишеструким проблемима и поремећајима менталног здравља, указује на то да је група деце починилаца кривичних дела врло хетерогена, да преступничко понашање карактерише рани почетак – већ са 5 година, а најчешће између 14. и 16. године, а код кривично неодговорне деце од 12 до 13. године. Ова деца чине различита кривична дела, најчешће имовинска са елементима насиља. Велики број деце изврши мањи број кривичних дела, док је мањи број оних који су починили велики број кривичних дела. Нарочито забрињава чињеница да је једно дете млађе од 14 година, извршило 147 кривичних дела, а шесторо деце преко 20 кривичних дела. Код већег броја ове деце заступљени су и други проблеми који су у вези са нередовним похађањем школе, лошим успехом и понашањем у школи, насилничким понашањем и конфликтима са вршњацима, као и проблеми контроле љутње и беса. Око 85% ове деце испољава неке од поремећаја менталног здравља (од којих су најчешћи поремећаји понашања, учења, пажње, хиперактивност, злоупотреба супстанци).[[134]](#footnote-134)

Постоје тешкоће у извршењу појединих мера, нарочито када је реч о мерама појачаног надзора, с обзиром да у ЈЛС недостају ресурси за реализацију неких од ових мера – недостаје одговарајућа сарадња међу институцијама, у великом броју локалних самоуправа не постоје дневни боравци за децу са проблемом у понашању (готово да и не постоје лиценцирани пружаоци ове услуге, иако за њих постоје стандарди). Неопходно је у наредном периоду радити на јачању и развоју ових услуга.

Такође, за ову групу корисника не постоје превентивне услуге које би могле да пруже саветодавно-терапијску подршку малолетнику и његовој породици. У једном броју ЦСР успостављена су саветовалишта за брак и породицу, која се у појединим ситуацијама баве радом и са оваквим породицама, али то је недовољно и потребно је јачати њихова знања за поступање са малолетним починиоцима.

Још увек нису успостављене специјализоване установе за лечење и оспособљавање малолетника, иако је прошло скоро 20 година од усвајања и примене овог закона, којим је, као једна од заводских мера, предвиђено управо упућивање у овакав тип установе. Скорашња догађања су управо потврдила да на бројне проблеме у понашању деце и малолетника системи још увек немају одговарајући одговор, нити одговарајуће мере превенције.

***Закон о спречавању насиља у породици*** усвојен је 2016. године, а његова примена је почела 6 месеци касније како би се успоставиле претпоставке за његову примену. Интенција законодавца за доношење овог прописа се односила на то да се спречи настанак, понављање и ескалација насиља, правилним препознавањем и проценом ризика од стране институција и поступањем. Закон је у фокус ставио жртву и координирано и ефикасно поступање институција. Први пут је предвиђено формирање група за координацију и сарадњу које чине представници тужилаштава, полиције и ЦСР. Ове групе се формирају на територији основних јавних тужилаштава који су уједно и координатори групе. Група се састаје најмање у 15 дана и има за задатак да процени сваку пријаву насиља из претходног периода, да након процене донесе план заштите и подршке жртвама.

У циљу правовремене заштите жртава, овај Закон предвиђа изрицање хитних мера извршиоцу или потенцијалном извршиоцу насиља у породици и то: меру привременог удаљења учиниоца из стана и меру привремене забране учиниоцу да контактира жртву. Ове мере изриче надлежни полицијски службеник и могу да трају до 48 часова. Оне могу да буду продужене до 30 дана, на захтев јавног тужиоца, одлуком суда.

И поред подстицања умрежености, уређености процедура у поступању, постоје велики проблеми у примени овог прописа. Групе за координацију не поступају уједначено, као и надлежне институције, примећено је да се мере изричу искључиво пунолетним жртвама док се деца не евидентирају као жртве и не препознају. Индивидуални планови подршке и заштите жртвама се не сачињавају у сваком случају пријаве насиља и жртва је само у изузетним случајевима присутна и учествује у сачињавању плана. Још увек није донет подзаконски акт када је реч о вођењу заједничке евиденције, односно о правовременој размени података међу системима. Законом о социјалној заштити није предвиђена оваква врста размене и умрежавања система.

Одредбе овог закона нису у складу са обавезом формирања интерних тимова за насиље у породици на нивоу ЦСР.

***Кривични законик*** дефинише кривична дела у којима поступају институције и то пре свега насиље у породици, али и кривична дела против живота и тела, група кривичних дела против полних слобода и др.

***Закон о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити*** је усвојен 2021. године и њим су регулисана начела и права корисника привременог смештаја. Овај закон по први пут уводи концепт „информативног пристанка корисника” на коришћење услуге али и других облика заштите. Такође, предвиђа и одређивање тзв. лица од поверења, односно лица које корисник може да позове како би му појаснио и помогао да донесе одлуку уз подршку. Овакве одредбе су у колизији са Породичним законом и ЗСЗ, који, у случају пружања услуге кориснику који је делимично или у потпуности лишен пословне способности, акценат стављају на одлуку старатеља, уз сагласност корисника.

За разлику од ЗСЗ, овај пропис инстистира на чешћој процени потреба корисника, односно да се након сваког преиспитивања доноси нова одлука о смештају на ограничени рок – на шест месеци за децу, односно на 12 за одрасле и старије, што није у складу са ЗСЗ и подзаконским актима (Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите као и Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада у центрима за социјални рад). Нису усвојени одговарајући подзаконски акти који би разрадили овај Закон, као што су правилници у вези са поступањем у инцидентним ситуацијама и рестриктивним поступцима који се односе на забрану ограничења и кретања. Потребно је ускладити овај и ЗСЗ.

***Закон о заштити података о личности*** је усвојен 2018., а рок постављен за усаглашавање и измену прописа који предвиђају прикупљање података о личности, као што је ЗСЗ, био је децембар 2020. године. Актуелни ЗСЗ није усклађен са овим прописом у делу уређивања начина прикупљања, обраде и чувања података о личности који се прикупљају у регистрима дефинисаним законом – регистар издатих, суспендованих и одузетих лиценци пружаоцима услуга, регистар чланова Коморе, регистар издатих, одузетих и суспендованих лицанци за стручне раднике, регистар акредитованих програма обуке, подаци које прикупљају центри за социјални рад у поступцима остваривања одређених права грађана и др.

***Закон о наслеђивању*** је у корелацији са ЗСЗ када се ради о члану 82 ЗСЗ којим се уређује да:

„Право на новчану социјалну помоћ може остварити појединац, одосно породица:

1. ако нема других непокретности, осим стамбеног простора који одговара потребама појединца, односно породице и земљишта у површини до 0,5 хектара;
2. ако појединац, односно члан породице није продао или поклонио непокретну имовину или се одрекао права на наслеђивање непокретне имовине или ако је протекао период у којем би, од тржишне вредности непокретне имовине коју је продао, поклонио или се одрекао права на наслеђивање, могао обезбеђивати помоћ у смислу овог закона;
3. ако појединац, односно члан породице не поседује покретну имовину чијим коришћењем или отуђењем, без угрожавања основних животних потреба, може да обезбеди средства у висини шестоструког износа новчане социјалне помоћи која би му била утврђена по овом закону у моменту подношења захтева за новчану социјалну помоћ;
4. ако појединац, односно члан породице није закључио уговор о доживотном издржавању.”

***Закон о наслеђивању*** уређује да законски наследник у оставинском поступку може да дâ различите наследничке изјаве. Може да се прихвати свог наследног дела, да се прихвати свог наследног дела и уступи га другом/другим санаследницима и да се одрекне свог наследног дела. Уколико се одрекне у корист другог/других санаследника, Закон о наслеђивању прописује (у члану 216 став 1) да се одрицање од наследства у корист одређеног наследника сматра изјавом о пријему (прихватању) наслеђа, уз истовремено уступање наследног дела и да се по пријему уступљеног дела на односе између уступиоца и пријемника примењују се правила о поклону. Чланом 50 Закона о наслеђивању прописано је да се поклоном сматра свако одрицање од права, па и одрицање од наслеђа у корист одређеног наследника. Ово значи да се одрицање од наследства, одрицање од наследства у корист неког од санаследника или прихватање наследства и уступање неком од санаследника, сматра основом за примену поменутог члана 82 став 1. тачка 2. Закона о социјалној заштити, односно последица које тај члан прописује.

Закон о наслеђивању не прави разлику међу наследницима обзиром на пол, па тако у члану 9 став 1. прописује да први наследни ред чине оставиочеви потомци и његов брачни друг, док у ставу 2. прописује да оставиочева деца и брачни друг наслеђују на једнаке делове. Међутим, пракса показује потпуно другачији положај наследница у односу на наследнике.[[135]](#footnote-135)

Имајући у виду да се, упркос законској равноправности, ипак јавља неравноправност у пракси у оставинском поступку приликом давања наследничких изјава, јавила се потреба за изменом и допуном законских прописа.

Додавањем одговарајућег става би се дала могућност наследницима, првенствено наследницама да могу да опозову изјаву о преносу прихваћеног дела наслеђа због тешке материјалне ситуације уступаоца наслеђа у року од 10 година од давања те наследничке изјаве, слично институту опозива поклона код уговора о поклону/даровног уговора. Тиме би жене наследнице имале право бар да ублаже последице датих наследничких изјава, у ситуацијама тешке материјалне угрожености чиме би се бар донекле у пракси изједначио положај мушкараца и жена у поступку наслеђивања. С друге стране, првенствено мушки санаследници би, имајући у виду могуће последице предложених одредби, више размишљали приликом прихватања наследног дела, што до сада очигледно није била пракса.[[136]](#footnote-136)

Такође се предлаже да део члана 220 Закона о наслеђивању гласи:

Ако је изјава о пријему наслеђа дата под условом или роком, сматраће се да услов или рок не постоје.

„ **... наследник који се примио наследног дела, па исти уступи/пренесе другом санаследнику, може да опозове изјаву о преносу прихваћеног дела наслеђа због тешке материјалне ситуације уступаоца наслеђа у року од 10 година од давања те наследничке изјаве.**”**[[137]](#footnote-137)**

Изменама одредби ова два закона, умањиле би се последице неједнакости у положају жена приликом наслеђивања.

„*Наш је предлог био да нотари морају да упозоре свакога ко се одриче наслеђа, мора да буде упознат која права губи. А најбитније је да губи право из социјалне заштите, на материјална давања.*”

(Фокус група о родној равноправности)

***Законом о волонтирању*** се уређују основни појмови у вези са волонтирањем, начела волонтирања, уговор о волонтирању, права и обавезе волонтера и организатора волонтирања и надзор над применом овог закона.

Закон о волонтирању је кључан за социјалну заштиту и у том смислу га треба изменити и увезати са социјалном заштитом. Важећим законом је волонтерски рад сужен начином уговарања. Тиме је сужена и могућност волонтирања, па на пример, пензионери не могу да волонтирају. Пензионери су често врло функционални, а волонтирање је и вид подршке њима. Члан 140 ЗСЗ овлаш помиње волонтирање. Уколико Закон о волонтирању остане у постојећем облику, онда ЗСЗ треба изменити, тако да се њиме, као *lex specialis* - ом, у односу на Закон о волонтирању, волонтери у социјалној заштити изузимају из ограничења постављених Законом о волонтирању (Повереник за заштиту равноправности).

***Закон о финансијској подршци породици с децом:***

Када се о овом Закону ради, назначићемо више шта у њему треба мењати, него шта треба мењати у вези са ЗСЗ. Но, и измене ЗФППД треба имати у виду, будући да његове одредбе дубоко утичу на статус корисника услуга социјалне заштите.

Из одредби ЗФППД може се закључити да запослена жена има право на породиљско одсуство и право на одсуство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године, док жене које остварују право на остале накнаде у истој ситуацији имају право на једну годину. Поред тога из цитираних одредаба може се закључити да положај очева није исти када је у питању право на остале накнаде сагласно члану 17. и када је у питању накнада зараде, односно плате из члана 12. Закона о финансијској подршци породици са децом.

Дакле, Закон о финансијској подршци породици са децом прави разлику у дужини трајања права када је у питању рођење трећег и сваког наредног детета у зависности од тога да ли је реч о запосленој жени код послодавца или жени која обавља самосталну делатност односно обавља рад ван радног односа (привремени повремени послови, уговор о раду, ауторски уговор, пољопривредница и сл).

Такође закон прави разлику у погледу права оца када може да користи право на остале накнаде по основу неге детета и ограничава му то право само у случајевима уколико мајка није жива, ако је напустила дете или ако је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету. Дакле члан 17 став 7. Закона о финансијској подршци породици са децом прописује неоправдано строжије услове када је у питању остваривање права оца на остале накнаде у периоду неге детета (након истека породиљског одсуства), за разлику од оца, који у складу са чланом 12 став 3. овог закона и чланом 94 Закона о раду, има право да користи одсуство са рада ради неге детета без ограничења на чињеницу да ли је мајка жива, напустила дете и из других оправданих разлога (на издржавању казне затвора, болесна и сл.)

Поред потребе за корекцијама наведених одредби, законодавац би у овај Закон требало да уведе и институт родитељ-неговатељ за родитеље деце са инвалидитетом. У претходној секцији наведени су и други релевантни закони, који ће бити елаборирани по потреби (због дужине текста).

## 1.5. Идентификација проблема у области, обим и природа проблема, узроци и последице које производе у пракси

### 1.5.1. Неразвијеност и неравномерна територијална распоређеност услуга у заједници

#### 1.5.1.1. Услуге социјалне заштите и активност ЦСР

У Србији постоји 141 ЦСР, који су основни носиоци система социјалне заштите на локалном нивоу. Они обезбеђују услуге и мере из области социјалне и породично-правне заштите, услед чега обављају и функцију органа старатељства. Запослени раде по методу водитеља случаја, те се основне улоге састоје од процене потреба корисника, израде индивидуалних планова, заступања, обезбеђивања, односно упућивања на доступне услуге, мониторинга и евалуације. Након реформе система социјалне заштите, у ЦСР уведен је модел рада по методи вођења случаја. Стручни радници су добили функцију управљања системом подршке (*case management function*). Уведен је и концепт супервизије, а стручни поступак се заснива на холистичком приступу. Ова је улога ЦСР делегирана с обзиром на то да имају кључну улогу у успостављању координације између различитих система и служби у заједници, идентификацији потреба различитих корисничких група и иницирању развоја нових услуга. ЦСР једини пружају услуге процене и планирања у вршењу јавних овлашћења, као и услуге неодложних интервенција.

Као орган старатељства, ЦСР обавља послове заштите породице, помоћи породици и старатељства. У вршењу јавних овлашћења ЦСР одлучује о:

1. остваривању права на материјално обезбеђење;
2. додатак за помоћ и негу другог лица;
3. помоћ за оспособљавање за рад;
4. смештај у установу социјалне заштите;
5. смештај одраслог лица у другу породицу;
6. о хранитељству;
7. о усвојењу;
8. о старатељству;
9. о одређивању и промени личног имена детета и мерама превентивног и корективног надзора над вршењем родитељског права.

ЦСР обавља и послове посредовања – медијације у породичним односима, доставља налазе и стручна мишљења, пружа помоћ у парницама за заштиту права детета, вршењу, односно лишењу родитељског права, у споровима за заштиту од насиља у породици.

Такође, ЦСР у вршењу јавних овлашћења пружа услуге социјалног рада и покреће судске поступке када је законом на то овлашћен. У установама социјалне заштите послове обављају: стручни радници, стручни сарадници, помоћни радници и друга лица, а врсту стручних послова у социјалној заштити, ближе услове и стандарде за њихово обављање прописује министар за социјалну заштиту. Често се запослени у ЦСР налазе у различитим па и супротстављеним улогама – у улози вршиоца дужности старатеља, покретача одређених поступака, заступника и државног органа и корисника.

Стручни радници у ЦСР су социјални радник, психолог, педагог, андрагог, специјални педагог, правник и социолог. Током последње деценије, број запослених у центрима за социјални рад се смањује док број корисника расте, као што расте и број корисника са сложеним проблемима који захтевају ангажовање и укључивање више система. Према последњем извештају Државне ревизорске инситуције, постоје ЦСР у којима нема запослених социјалних радника и таквих центара је 8; у 21 центру за социјални рад нема запослених правника, 17 ЦСР нема психолога, а у 57 нема педагога.[[138]](#footnote-138) Организација рада у многим ЦСР није на одговарајућем нивоу и не доприноси ефикасности поступака које центри спроводе. Не постоје уједначени критеријуми за расподелу посла, а директори ЦСР су најчешће у статусу вршиоца дужности, дуже него што је то законом предвиђено.

„*Повереник је дао препоруку да се квантитативни и квалитативни капацитети* ЦСР *ојачају. Не можете очективати да центар ради посао ако нема правника, педагога, психолога, социјалног радника. Има центара који немају социјалног радника – погледајте наш извештај. Ми смо у нашем редовном годишњем извештају поменули извештај ревизора који је био по центрима за социјални рад и који је констатовао стање по питању кадра. 58 центара нема правника, социјалног радника или представника неких других професија.*”

(Учесница фокус групе, представница Повереника за заштиту равноправности)

И налази фокус група указују на велику оптерећеност запослених, недоследност и разлике у раду запослених, али и на претерано велике надлежности и послове који су делегирани ЦСР, који уз постојеће ресурсе у заједници нису у могућности да ефикасно обављају своје дужности. Овакав закључак изводи и Синдикат запослених у здравству и социјалној заштити Србије, чији представници сматрају да је потребно, ако не променити структуралне стандарде у смислу повећања броја запослених на број корисника, а оно их бар испоштовати у пракси.

Када се ради о статусним питањима везаним за установе – проблем је што су различити оснивачи исте установе, па запослени у истој установи раде код различитих послодаваца.

Стручни радници из установа за смештај корисника и пружалаца услуга – учесници фокус група, констатују преоптерећеност ЦСР административним пословима и недостатак времена за кориснике, за одговарајућу процену; партиципација корисника се не остварује у потпуности, док је могућност слободног избора услуга врло ограничена. Све ово утиче на квалитет пружених услуга и заштите корисника, али и изостанак свеобухватне заштите и превенције за настанак рецидива. Корисници се дуго задржавају у систему социјалне заштите, имају мање шансе да се осамостале, а стручни радници се често одлучују за најрестриктивнији облик заштите. Ово доводи до пружања услуга које нису прилагођене кориснику и у његовом најбољем интересу.

Готово је немогуће применити доследно метод вођења случаја с обзиром да не постоје у довољној мери развијене услуге и ресурси које би биле подршка корисницима за задовољење потреба и превазилажење проблема. Недостајуће услуге и сервиси намењени грађанима, не само из области социјалне заштите, већ и других система, недовољан развој међусистемске сарадње, ограничења у раду других институција, представљају разлог неефикасности ЦСР.

Иако је оснивач ЦСР ЈЛС, центри доминантно обављају послове породично-правне заштите. Подела између два министарстава, када је реч о ресору социјалне и породично-правне заштите, још више отежава функсионисање ЦСР.

У складу са ЗСЗ, ЦСР могу да буду и пружаоци услуга у заједници, уколико у њиховој ЈЛС нема других пружалаца услуга, уколико имају посебну организациону јединицу и уколико су лиценцирани за пружање услуге. У току фокус група, учесници су, међутим, подељени у ставовима да ли ЦСР треба да буду пружаоци услуга у заједници. Многи, као аргумент за пружање ових услуга наводе потребу да се у мањим срединама обезбеди стабилност пружених услуга и као једини начин виде да те услуге пружају ЦСР. Они сматрају да центри својим административним капацитетима најлакше могу да испуне структуралне и функционалне стандарде за пружање услуга. Други део учесника сматра да ЦСР никако не би требало да пружају услуге јер су на овај начин, запослени оптерећени и повереним и стручним пословима, Противници овог решења виде опасност и у ограничавању развоја плурализма услуга, јер ће ЈЛС све услуге које може поверити установи чији је оснивач. Ово може да делује демотивишуће на друге пружаоце услуга у заједници.

#### 1.5.1.2. Услуге у заједници

Услуге у заједници су разноврсне услуге из области становања, здравствене заштите, социјалне заштите, образовања, правосуђа, културе и хобија, које би требало да буду приступачне свакоме без обзира на природу недостатка или на захтевани ниво подршке.”[[139]](#footnote-139)

У надлежности ЈЛС, а из области социјалне заштите, су:

1. дневне услуге у заједници (дневни боравак, помоћ у кући, лични пратилац детета, свратиште и др.);
2. услуге подршке за самосталан живот, при чему је услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у ингеренцији оних ЈЛС чији је степен развијености изнад републичког просека;
3. саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге;
4. услуге смештаја (смештај у прихватилиште за различите циљне групе, предах и друге сличне врсте смештаја).

С обзиром на то да ЗСЗ не препознаје услуге личног пратиоца и предах смештај, није нормативно одређено ко их финансира. У пракси се обезбеђују из пројектних активности и буџета ЈЛС.[[140]](#footnote-140) Услуга личног пратиоца, како је дефинисана Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, је сврстана у дневне услуге у заједници, док се услуге предах смештаја налазе у оквиру услуга смештаја.

A table with numbers and letters

Description automatically generated *Табела бр.2* *Број лиценцираних пружалаца услуга у односу на распрострањеност по ЈЛС*

Распрострањеност пружалаца услуга и даље није уједначена. Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, највећи број ЈЛС је развијао услугу помоћи у кући, услугу личног пратиоца детета и услугу дневног боравка за ОСИ. Знатно мање је развијена услуга персоналне асистенције, док су тек спорадично развијане услуге као што су дневни боравак за децу са проблемом понашања, дневни боравак за одрасле и старије, услуге прихватилишта, свратишта, и становања уз подршку. Током година, смањење броја ЈЛС које пружају услуге становања уз подршку је приметан, док је највећи раст забележен код услуге помоћи у кући и услуге лични пратилац детета.[[141]](#footnote-141)

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, током 2022. године, у 10 ЈЛС није пружана ни једна лиценцирана услуга, док је у 42 ЈЛС обезбеђено пружање само једне услуге. У највећем броју ЈЛС (84) се пружају по 2 – 3 услуге.[[142]](#footnote-142)

Услуге не само да нису у довољној мери распрострањене, него и нису подједнако развијене. Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, дневне услуге у заједници су најразвијеније, док су услуге подршке за самостални живот најмање развијене.

Овакав неравномеран развој и недостајући број услуга, ствара препреку за остваривање циљева закона – децентрализација, плурализам пружаоца услуга, ефикасна заштита корисника, партиципација корисника и слободан избор услуга, деинституционализација. Све ово значајно утиче на остваривање права корисника на живот у заједници и активно учешће, а све више ствара притисак на установе за смештај корисника које су често једино решење.

Од учесника фокус група се очекивало да дају одговоре на питања о начину дефинисања услуга Законом и многи су се сложили да је неопходно да се постојеће групе услуга редефинишу како би се отворио простор за развој нових услуга али и унапредио постојећи оквир.

Већина учесника фокус група се осврнула на постојеће стандарде и потребе за њиховом изменом, но то се односи на измену подзаконских аката те неће бити посебно речи у овом одељку. Многе услуге су измениле своје намене; прихватилишта нису краткотрајни облик заштите; мења се структура корисника појединих услуга, па самим тим и услуге треба да прате ове промене.

„*Прихватилишта за децу Београда – генерално та услуга је изгубила смисао, јер то више није прихват, јер се деца задржавају више од 6 месеци. Раније је било до 1 месец, па се траже решења. А сад ту имамо децу која ту бораве и по две године, што нам говори колико немамо услуга у заједници....па се треба усмерити на то да се изнађе која би то услуга била адекватна за њих*”.

(учесница фокус групе из јавног сектора)

„ *Дневни боравци и предах смештај треба да се пружају током читаве године и то 24 сата. Преноћиште, које постоји као иновативна услуга у неким ЈЛС није стандардизовано и пружа се само у зимском периоду године, уместо током целе године, па су бескућници принуђени да буду на улици. Иако развијене, дневне услуге треба још да се развијају*”.

(учесници фокус група)

„*Нарочито су нам проблематични дневни боравци, с обзиром на категорије корисника. Требало би да се лиценцирају за кориснике децу и младе, или одрасле и старе. Тренутно ми имамо боравке у којима су смештени и деца и млади и одрасли са преко 60 година, што није нормално. Ови са 40 година су почели да користе услугу када су били деца и ту су остали, за те кориснике следећи корак је одлазак у дом, нажалост ништа нисмо урадили за те кориснике. Проблематична је интеграција и корисника са аутизмом, који је све чешћи.*”

(учесница фокус групе из цивилног сектора)

Многи наводе да постоји потреба за оснивањем регионалних услуга, нарочито када је реч о услугама као што су прихватилишта, становање уз подршку и сл.

„*Регионално оснивање услуге прихватилишта ... прекопотребно је. У нашем пројекту* „*Борба против бескућништва*” *наши координатори су ишли у посету у шест градова да испитају потребе и види се да има доста људи из других крајева, а све је централизовано у Београду...да би остварили права из социјалне и здравствене заштите. А капацитети су мали, али више у смислу малог броја и оптерећености стручних радника, а не толико смештајних капацитета (али и они су у мањку).*”

(Учесница фокус групе из цивилног сектора)

Велики је проблем корисничких група које не могу да користе поједине услуге, а имају потребе и у ризику су. Ово је нарочито примећено код категорије младих са сметњама у развоју, као и код младих са ризиком у понашању. За њих нема услуга јер не могу да користе услуге намењене за децу, нити услуге намењене одраслим и старијима.

***Дневне услуге у заједници***

Дневне услуге у заједници најзаступљенија су група услуга социјалне заштите које обезбеђују ЈЛС.

A table witјио
h numbers and letters

*Табела бр.4. РЗСЗ – Развијеност дневних услуга у заједници 2013-2022.године*

Међу дневним услугама у заједници доминирају услуге помоћи у кући, које постоје у скоро свим јединицама локалне самоуправе (135 од укупно 141). Дневни боравак је услуга која је заступљена у нешто мање од 50% јединица локалних самоуправа. Међутим, структура корисничких група ове услуге не обухвата највећи број корисника којима је ова услуга потребна. Највећи број дневних боравака је намењен корисничкој групи деца и млади са инвалидитетом (пре свега деци и младима са интелектуалним и менталним тешкоћама), иако у њима бораве и корисници који су одавно изашли ове категорије у односу на узраст, у мањој мери је заступљена услуга намењена одраслим корисницима са инвалидитетом, док за старије кориснике готово да и не постоји. Такође, недовољно је развијена услуга намењена деци са проблемом у понашању односно деци и младима у сукобу са законом, родитељима, школом и заједницом, што значајно отежава како превентивне активности тако и извршење мера у складу са Законом о малолетним починиоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетника. Сличне податке налазимо у Извештају о локалним услугама Републичког завода за социјалну заштиту, као и у налазима Мапирања услуга социјалне заштите (Табела бр. 4 и табела бр. 5).

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **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 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 |

*Табела бр.5. Извор: Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности* *ЈЛС у Републици Србији 2021. године (Табела Распрострањеност дневних услуга у заједници – број ЈЛС које обезбеђују услуге и удео у укупном броју ЈЛС (%), 2012, 2015, 2018 и 2021.)*

Налази фокус група указују на недовољну развијеност различитих услуга, али и да услуге у заједници не прате потребе корисника и њихових породица. Најзаступљенија услуга је помоћ у кући, али и она по свом капацитету није довољна да задовољи актуелне потребе. И поред широке распрострањености, ипак не постоји у свим ЈЛС и највећим делом је усмерена на старије особе док је број пружалаца услуга за децу са сметњама и инвалидитетом драматично мали. У највећем броју случајева, за ову услугу су лиценцирани пружаоци услуге из општег сектора, 61,4%.[[143]](#footnote-143)

Налази фокус група указују на то да се стручни радници који су ангажовани на пружању услуга, углавном баве административим пословима, док све мање имају времена да се посвете непосредном раду са корисницима, што значајно утиче на квалитет пружених услуга. Све ово, уз изостанак контролних механизама – односно надзора над стручним радом пружаоца услуге, али и изостанком супервизијке подршке, може да доведе до тога да се и постојеће услуге пружају на начин који није професионалан и не одговара потребама корисника.

Учесници фокус група, дакле, наводе бројне проблеме: од мапирања услуга, препознавања потреба, планирања развоја услуга и обезбеђивање континуитета у пружању услуга, па све до обезбеђивања стручне подршке пружаоцима услуга. Решење ових проблема виде у формирању тела на локалном нивоу које би се бавило услугама и чији састав би требало да чине представници ЈЛС, установа на територији ЈЛС, представници цивилног друштва, сви пружаоци услуга у заједници и корисници. Ово тело би могао закон да дефинише, његове надлежности, састав и начин рада.

„*Кад се ради о планирању, није могуће све регулисати законом. Он треба да дефинише кључне ствари, а прате га подзаконска аката. А није донет читав низ подзаконских аката...Закон се и не бави много планирањем на локалном нивоу... Ни овај, ни Законом о локалним самоуправама, ни Законом о планском систему, не садржи обавезу процеса планирања.*”

(учесница фокус групе, представница цивилног сектора)

„*Требало би да постоји обавезно мултидисциплинарно тело за планирање услуге, састављено од свих актера у локалној заједници који учествују у планирању услуге, и оно треба да буде уграђено у закон*.”

(учесница фокус групе, представница цивилног сектора)

Учесници фокус група из цивилног сектора истичу да је значајно да се законом дефинише механизам за учешће корисника. У пракси се то не дешава у смислу испитивања потреба. Корисници немају могућност предлагања које су то нове услуге које би одговориле потребама на локалу. Сматра се да стручни радници имају мало времена да се посвете корисницима и да најчешће изостаје одговарајућа партиципација.

„*Сматрамо да на нивоу града нужно мора постојати тело које бисмо чинили сви ми, и које би на неки начин, управљало процесима развоја услуга. Наши подаци из праксе, о томе колико се деце смешта у прихватилиште, структура породица те деце, колико се задржавају, где иду након тога, да ли се враћају у услугу, може много тога да каже о томе које услуге имамо, а које су нам преко потребне и недостајуће за те породице.*”

(представница пружаоца услуга из државног сектора)

***Услуге подршке за самосталан живот***

Ове услуге су веома важне за процесе деинституционализације, јер са једне стране подстичу укључивање особа са инвалидитетом у образовне, радне и друге процесе у заједници, а са друге пружају помоћ и подршку у становању, задовољавању свакодневних потреба и што самосталнијем животу. У групи услуга подршке за самостални живот налазе се две услуге: становање уз подршку и персонална асистенција. Услуга становања уз подршку је усмерена на неколико корисничких група: ОСИ којима је доступна дуготрајно; као и корисницима од навршене 15. до 26. године, које по престанку смештаја у установи социјалне заштите или боравка у другој породици не могу да се врате у билошку породицу као и деци и младима у овом узрасту који не могу да наставе да живе у билошкој породици у циљу оспособљавања за самостални живот и лицима леченим од болести зависности, која су старија од 18 година.

Услуге подршке за самосталан живот су најмање развијена група услуга, што можемо видети у Табели бр. 6

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **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 | |

*Табела бр. 6 Извор: Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности ЈЛС у Републици Србији 2021. године*

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

Број лиценцираних пружалаца услуге персоналне асистенције је 26; број лиценцираних пружалаца услуге становање уз подршку за ОСИ је 3; по један пружалац услуге лиценциран је за младе који се осамостаљују и за жртве трговине људима. Од 2018. године до данас, број корисника који користи услугу персоналне асистенције је порастао са 200 на 375, док је број корисника услуге становања уз подршку за скоро 50% смањен у односу на 2018. годину (тада је било 50 корисника, док је 2022. године било 28 корисника).

Учесници фокус група наводе велике проблеме приликом успостављања услуге становања уз подршку и њеног финансирања. Иако су постојали бројни покушаји да се ова услуга пројектно развије, они су углавном завршили неуспешно.

„*Покушавамо већ неколико година да лиценцирамо услугу, али нам не иде. Имамо кориснике који су изашли и користе услугу још из пројекта „Отворени* загрљај” али *једноставно већ годинама нисмо добили никакав одговор од државе. Мислимо да је проблем у финансирању, ако бисмо добили лиценцу, република би морала да обезбеди финансирање услуге.*”

(учесница фокус групе из установе која пружа услугу)

Последице оваквог тренда услуга подршке за самостални живот, а првенствено услуге становања уз подршку, води све већој институционализацији корисника. Стручни радници ЦСР немају ресурсе да корисницима обезбеде повремену подршку и живот у заједници, те су приморани да и корисницима са процењеним трећим и четвртим степеном подршке обезбеђују резиденцијални смештај. У установама за смештај стварају се листе чекања, те корисници и по неколико година чекају и на реализацију смештаја у установе. Са друге стране изостанак услуге персоналне асистенције, па и рестриктивни услови за коришћење ове услуге утичу на мању социјалну интеграцију корисника са инвалидитетом у заједницу.

***Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге***

Ова група услуга је најмање дефинисана Законом и за њу не постоје стандарди сем за услугу СОС линије.[[144]](#footnote-144) Иако је постојало више покушаја доношења стандарда, они до сада нису донети.

Ову групу услуга чине разноврсне услуге које се пружају најчешће у оквиру ЦСР, у оквиру саветовалишта за брак и породицу, центара за породични смештај и усвојење и прихватилишта за жртве насиља у породици. Не постоји тачан податак колико саветовалишта за брак и породицу је основано, али сматра се да има око 15 саветовалишта при ЦСР. У њима су најчешће запослени стручни радници који поседују специјализоване лиценце (породична системска терапија, РЕБТ, трансакциона анализа и др.) Услуге као такве нису стандардизоване, а не постоји уређеност ни у погледу добијања лиценце за рад стручних радника у овој области. То све представља велики проблем по кориснике који у таквим ситуацијама могу да добију услугу која неће допринети њиховом напретку, односно могу добити недовољно квалитетну и ефикасну услугу.

Учесници фокус група истичу да су саветовалишта нужна и да се у оквиру њих могу реализовати бројне активности, али да стручни радници – саветници који су запослени на тим местима, нису мотивисани да се више ангажују.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **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: Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности ЈЛС у Републици Србији 2021. године*

*Табела бр.7. Распрострањеност саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга*

#### 1.5.1.3. Услуге смештаја

Услуге смештаја подразумевају смештај у сродничку, хранитељску и другу породицу за одрасле и старије, дом за смештај корисника, укључујући и мале домске заједнице, прихватилиште и друге врсте смештаја.

Број пунолетних корисника на смештају у установама социјалне заштите је износио 21.457 корисника. Иако је након епидемије вирусом КОВИД-19, дошло до већег смањења броја корисника, број пунолетних корисника на смештају континуирано расте и у 2022. години је износио 59% више у односу на 2013. годину.[[145]](#footnote-145)

Број деце која су током 2022. године користила услугу смештаја износила је 5.443[[146]](#footnote-146), од чега је 89,5% деце смештено у хранитељске породице, а 10,5% деце у установе за смештај. Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, и даље је присутан тренд смањења укупног броја деце на смештају за 9.9% у односу на период од пре десет година. Али је забрињавајућа дужина боравка деце у институцијама, као и све бројнији смештај деце ниског календарског узраста.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **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: Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности* *ЈЛС у Републици Србији 2021. године*

*Табела бр.8. Распрострањеност услуга смештаја – број ЈЛС које обезбеђују услуге и удео у укупном броју ЈЛС (%), 2012, 2015, 2018. и 2021. години*

***Хранитељство и породични смештај***

Када је реч о породичном смештају деце – хранитељству, оно је уређено Законом о социјалној заштити, али и Породичним законом и Правилником о хранитељству који су уредили ближе услове за пружање услуге. Наша земља има значајне резултате у развоју хранитељства, који је професионализован увођењем концепта да хранитељи морају да задовољавају одређене услове, да успешно заврше обуку и добију сертификат да могу да се баве хранитељством.

Доношењем Уредбе о мрежи установа социјалне заштите, установљен је план и просторни распоред центара за породични смештај и усвојење којима је у надлежност дата процена будућих хранитеља, обука, доношење одлуке о подобности за обављање послова хранитеља, а и праћење и пружање подршке хранитељима. Од утврђивања Мреже установа, 2014. године, до данас, нису основани сви предвиђени центри за породични смештај и усвојење. Требало је да основани центри покрију одређену географску територију. На територијама за које нису основани центри за породични смештај и усвојење, послове из њихове надлежности обављају месно надлежни центри за социјални рад. Све ово доводи до неравномерне оптерећености појединих ЦСР и овом врстом посла, јер чак и за територије где су основани центри за породични смештај и усвојење, они нису у потпуности преузели своју надлежност, тако да ЦСР са тих територија и даље врше процене породица које су потенцијални пружаоци услуге.

„*Не осећамо неку посебну добит од центара за породични смештај и усвојење јер све радимо и даље сами – од обраде до праћења породица, једино што они два пута годише раде обуку хранитеља. Када им се обратимо за помоћ, они углавном немају породице.*”

(учесница фокус групе, представница центра за социјални рад)

„*Ми покривамо територију града, али видимо да други центри за породични смештај то не чине на својим територијама. У дефициту смо са породицама, услед недовољне заинтересованости, немамо ни неку могућност избора и селекције, па често бирамо и оне које можда у неким другим условима не бисмо изабрали.*”

(учесница фокус групе из центра за породични смештај и усвојење)

„*Већ дуго се не ради права кампања за промоцију хранитељства, а лоша слика у јавности о хранитељима доста утиче на то да људи не желе да се баве овим послом.*”

(представница центра за социјални рад)

Недовољан рад на промоцији хранитељства, доводи до све мањег броја породица мотивисаних да се баве хранитељством и због тога је и избор подобних породица сужен, па је присутна и негативна селекција, услед недостатка одговарајуће процењених породица.

Такође, присутна је недовољна заступљеност различитих врста хранитељства (нпр. повремено или ургентно хранитељство) што би захтевало и флексибилније финансијске аранжмане који би могли бити значајни у регрутовању и задржавању хранитељских породица специјализованих за ову врсту подршке корисницима. Даљи развој специјализованог хранитељства треба да иде руку под руку са развојем услуга подршке у заједници. Хранитељство има везе и са кадровима како у ЦСР тако и у ЦПСУ– у том смислу финансирање је такође веома релевантно (*УНИЦЕФ*).

Центри за породични смештај и усвојење, својим називом упућују на то да се баве и усвојењем, но ни један посао из ове области није им поверен. Учесници фокус група ЦСР и центара за породични смештај и усвојење различито гледају на решење овог проблема. Махом, ЦСР сматрају да одредбу треба изменити на начин да се брише из назива установе (Усвојење), као и да ови послови остану у надлежности ЦСР. Један део запослених у центрима за породични смештај и усвојење сматра да они могу да обављају и послове усвојења, али у посебној организационој јединици. У сваком случају, оваква законска норма оставља велики простор за погрешне закључке у смислу надлежности.

С обзиром на број хранитељских породица, стручни радници предлажу реорганизацију у правцу модела какав има ЦПСУ Београд, са бројним регионалним канцеларијама, које ће бити ближе корисницима, а самим тим и ефикасније пружати услугу.

За разлику од породичног смештаја деце, породични смештај одраслих још увек није успостављен на начин на који би требало да буде. Од 2011. године, нису усвојени стандарди за пружање ове услуге. Стратегијом деинституционализације и развоја услуга у заједници за период од 2011. – 2024. године, предвиђена је израда стандарда за пружање ове услуге. Но и поред недостатка стандарда, према подацима Информационог система МРЗБСП, право на коришћење ове услуге признато је за нешто више од 900 корисника. Стандарде за пружање ове услуге неопходно је у што краћем року успоставити. Основе треба регулисати изменама и допунама закона, како би се спречиле злоупотребе, а услуга пружала на начин који доприноси квалитету бриге о кориснику.

Законом о социјалној заштити, за разлику од претходног прописа, није отворена могућност финансирања услуге породичног смештаја нити за децу нити за одрасле и старије. Неопходно је у ЗСЗ предвидети могућност исплате накнаде за рад пружоацима услуге породичног смештаја и хранитеља, с обзиром да за актуелни модел исплате накнада не постоји законски основ.

***Установе за смештај корисника***

У установама за смештај корисника се налази око 10 % деце која су на смештају у систему социјалне заштите, али и преко 21 хиљада одраслих и старијих корисника.

Установе за смештај се могу разврстати на: установе за децу и младе и за одрасле и старије – при чему треба посебно имати у виду да су један део установа за децу и младе – заводи за васпитање. Установе за одрасле и старе се деле на оне за особе са инвалидитетом (16 установа) и геронтолошке центре, односно домове за старије.

Након увођења система квалитета у социјалну заштиту, као и лиценцирања услуга, 2013. године, предвиђено је да се постојеће услуге лиценцирају у року од годину дана. Ни након више од десет година, ни једна установа за децу и младе (сем домског одељења за децу са аутизмом у Шапцу) није лиценцирана, као ни велики број установа за одрасле и старије са инвалидитетом. Многе установе су добиле ограничену лиценцу, а након истицања периода за обнову, оне нису имале потребне услове за добијање потпуне лиценце.

Стихијска улагања у установе за смештај, без плана који би средства усмерио на начин да се установама обезбеде услови за лиценцирање, довела су до тога да многе установе не могу да се лиценцирају јер не испуњавају стандарде.

Све ово представља ризик од изостанка квалитетних услуга усмерених ка корисницима.

Установе могу да оснивају РС, АПВ, али могу да буду основане и при ЦСР као посебне организационе јединице – домска одељења. Као што је већ истакнуто, део учесника фокус група сматра да постоји предност овако организованих домских одељења, док је део стриктан у томе да ЦСР не могу да се баве и пружањем услуга.

Законом је предвиђено да сагласност на статут и систематизацију радних места даје оснивач. Оснивач неким установама већ годинама не даје сагласност што представља велики проблем за установе, нарочито у делу организације рада, надлежности и радних односа. Предлог учесника фокус група је да се рок у којем је оснивач у обавези да дâ сагласност на ове акте ограничи, и да уколико се тај рок не испоштује, сматраће се да је сагласност дата.

Именовање и разрешење директора установа је такође била једна од тема на фокус групама, где су се сви запослени залагали за професионализацију руководећих места и увођења лиценце за рад директора, али и најмање пет година радног искуства који ће се везивати за систем социјалне заштите.Проблема има и у функционисању управних и надзорних одбора установе. Између осталог, у њима нема представника корисника и цивилног сектора.

„*Предлажемо да се законом пропише следећа структура УО (мало другачија од постојеће): представник надлежног министарства; представник локалне самоуправе; представник цивилног друштва (по предлогу релевантне асоцијације, нпр. Мреже организација за децу и омладину Србије / МОДС); представник установе и представник корисника / стараоца (на предлог установе односно Домског парламента). Састав Надзорног одбора треба да буде: представник надлежног министарства; локалне самоуправе и установе*”

(учесник фокус групе, установа за децу и младе)

Интересантан је, са друге стране, предлог решења ове ситуације представника Синдиката запослених у здравству и социјалној заштити Србије, који каже да професионализација директора (у смислу да се ради искључиво о стручном раднику у социјалној заштити, са лиценцом) није нужна, и да директор може бити и друге струке, али да, у том случају, помоћник директора мора бити стручни радник у социјалној заштити, са лиценцом.

Учесници фокус група из установа за децу и младе, наводе неопходност трансформисања установа у пружаоце услуга у заједници, пру чему би установе задржале један број места за резиденцијални смештај док би поред тога, пружале и услуге подршке породици – нарочито услугу породичног сарадника, али и друге услуге које би представљале подршку породици у ризику и спречавале институционализацију деце.

Обављање додатних делатности, сходно основној делатности и уз претходну сагласност оснивача је за поједине установе врло осетљиво. Нису ретки случајеви у којима су корисници обављали одређене активности као радно-окупациону терапију, а да су те активности превазилазиле опсег послова уз терапије и односиле се на обављање делатности, као што су пољопривредни радови, сточарство, прављање уметничких предмета и ручних радова и сл. Потребно је пронаћи оптималну меру између радно-окупационе терапије и потребе корисника да буде користан и креативан, и заштите права корисника.

С обзиром на постојање проблема у финансирању установа, сви учесници фокус група су се сложили да је неопходно дефинисати цену услуге законом, шта она подразумева и каква јој је структура. Установе за смештај су врло неповољној финансијској ситуацији јер цена смештаја није промењена дуже од деценију, а последње корекције цена су минималне за потребе установа, али и различито третирају кориснике – поједине цене се односе на узрасне категорије, поједине на категорије у односу на инвалидност, док се код одређених корисника као нпр. код одраслих и старијих, цена смештаја одређује на основу процењеног степена подршке.

„*Неопходно је променити начин финансирања, тако што би се нормативи ускладили са стварним потребама корисника, углавном подзаконским актима. Дефинисати прецизно у Закону ко финансира одређене услуге и делатности установа и унети у Закон обавезу локалних самоуправа да финансирају услуге за које се јавном расправом у локалној заједници покаже да је неопходна.*”

(учесник фокус групе, представник установе за смештај)

„*Да би установе опстале, потребно је променити цену услуга. До данас нико није сачинио методологију цене услуга, иако је то било предвиђено Законом.*”

Финансирање је спорно и када се ради о примањима запослених:

„*Када постоји више извора финансирања стварају се одређени проблеми у самом функционисању установе. Запослени не остваре нека права која су у другим установама остварена само због различиитог начиина финансирања.*

*Морам да напоменем да је велики проблем и јаз међу запосленима направљен када су вредности коефицијента за радна места остали исти а променили су вредност бода. Тако да имамо у једној установи у зависности од радног места 4 вредности бода, односно четири основице.*

*Лекари, медицински техничари и неговатељи су добили значајно повећање вредности бода а стручни радници и остали запослени не. Тако да испада да стручни радници који би требало да су носиоци послова у социјалној заштити имају мања примања од горе поменутих. Испада да је нечији рад вреднији иако имају мање школе од стручних радника који имају већу одговорност. Самим тим, изједначавају се примања медицинског техничара и стручног радника са седмим степеном. Та ситуација је довела до тога да су стручни радници дискриминисани по свим питањима што доводи до лоше климе у самим установама.*”

(учесница фокус групе запослена у установи за смештај корисника)

Питања џепараца за кориснике и начин њихове исплате треба такође да буду дефинисана законом, начин актуелне исплате није у сагласности са правима и потребама корисника.

Већина учесника фокус група који су запослени у установама за смештај сматрају да РС треба да истраје на путу деинституционализације, на начин прилагођен корисницима система. За ово је неопходно плански развијати услуге у заједници и плански улагати у систем социјалне заштите па и у установе за смештај корисника. Неки од учесника фокус група предлажу оснивање посебног тела за праћење инвестиционих улагања у установе. Други остварење напретка виде кроз плански развој, који је усклађен са обавезама које је наша земља преузела.

„*Деинституционализација је могућа тако што ће се поштовати већ јединствене смернице ЕУ за прелазак са институционалне заштите на бригу и подршку у заједници, тако да се тиме средства више улажу у услуге у заједници, које могу пружати и установе које би трансформацијом прерасле у тзв. центре за децу, младе и породицу.*”

# Идентификовање циљних група и кључних заинтересованих страна

**Идентификовање циљних група и кључних заинтересованих страна**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Кључне заинтересоване стране | Карактеристика заинтересованих страна | Проблеми заинтересованих страна  (какав утицај проблеми имају на заинтересовану страну) | Интереси заинтересоване стране  (и могуће активности за њихово остваривање) | Потенцијали заинтересоване стране  (капацитет и мотивација за остваривање промене) |
| Министарство за рад, запољавање, борачка и социјална питања | Јавни сектор | - отежана могућност да на адекватан начин реши изазове у систему социјалне заштите  - отежана могућност да корисницима са вишеструким потребама обезбеди пружање услуга које су им потребне  -проблем одрживости услуга социјалне заштите у заједници, нарочито услуга подршке за самостални живот  - отежана могућност за спровођење процеса деинституционализације  - отежана могућност да новчана давања остварују своју сврху  - отежана могућност инспекцијског надзора над пружаоцима услуга социјалне заштите  -неефикасност контролних механизама  - отежана могућност лиценцирања пружалаца социјалне заштите  - проблем успостављања планског развоја кадрова и стручног усавршавања запослених у систему социјалне заштите | - усаглашеност у раду система социјалне заштите  - већи број лиценцираних пружалаца услуга адекватно територијално распоређених (плурализам)  - обезбеђивање квалитета и континуитета пружених услуга  - обезбеђивање несметаног процеса деинституционализације  - обезбеђивање одговарајућег система материјалне подршке  - систем социјалне заштите кадровски ојачан  - боља формална и неформална повезаност система социјалне заштите са другим релевантним системима  - остваривање права родитеља деце са инвалидитетом на статус «родитељ-неговатељ» | - људски ресурси  - искуство у управљању системом социјалне заштите  - мотивација је и у унапређеној сарадњи са другим системима чије услуге користе корисници система социјалне заштите  - добро развијена мрежа и структура институција (установа за смештај корисника и ЦСР)  - постигнут одређени ниво развоја услуга социјалне заштите |
| Министарство за бригу о породици и демографију | Јавни сектор | -отежана могућност да на адекватан начин реши изазове у систему социјалне заштите како би се обезбедили одговарајући услови за примену мера породично-правне заштите  - одговарајући број хранитељских породица и недостатак диференцијације између различитих облика хранитељства  - недостајућа регулатива за породични смештај одраслих и старијих  - отежана могућност за свеобухватну заштиту жртава насиља у породици  - отежано обављање старатељских улога  - вештачка подељеност система између два министарства | - усаглашеност у раду система социјалне и породично-правне заштите  - боља и свеобухватнија заштита корисника, нарочито деце и лица лишених пословне способности  - превентивни програми подршке појединцима и породици | - мотивација је управо у томе да се ресурси повећају и систем породично-правне заштите свеукупно ојача новим људским ресурсима  - мотивација је и у унапређеној сарадњи са другим системима чије услуге користе корисници система породично-правне заштите  - добро развијена мрежа и структура институција (установа за смештај корисника и ЦСР)  -искуство у примени мера породично-правне заштите |
| Министарство за људска и мањинска права | Јавни сектор | - изостанак доступности услуга социјалне заштите припадницима осетљивих друштвених група  - недостатак плурализма услуга социјалне заштите у заједници | - обезбеђивање развоја услуга у заједнци и обезбеђивање одрживости услуга | - постојање координационих тела за унапређење положаја различитих друштвених група |
| Министарство за државну управу и локалну самоуправу | Јавни сектор | - неадекватан одговор на потребе грађана у систему социјалне заштите на локалном нивоу | - интерес је да ЈЛС имају развијене планове социјалне заштите и тела која се баве социјалном заштитом  - ЈЛС редовно мапирају потребе грађана на својој територији  - ЈЛС финансирају довољне и адекватне услуге у заједници потребне грађанима | - нормативни оквир којим Министарство може наложити обавезу ЈЛС да мапирају, планирају и финансирају услуге у заједници потребне грађанима на њиховим територијама |
| Министарство финансија | Јавни сектор | - финансирање недовољно прилагођено систему социјалне заштите  - недостатак родно сензитивног буџетирања  - финансирање кроз наменске трансфере не остварује у потпуности своју сврху | - средства која се опредељују за социјалну заштиту остварују сврху  - финансирањем се обезбеђује равноправност | - нормативни оквир кроз који се начин финансирања социјалне заштите може прилагодити потребама исте |
| Министарство здравља | Јавни сектор | - услуге здравствене заштите недовољно досежу до осетљивих друштвених група, чији су појединци корисници и услуга социјалне заштите  - недстатак стандарда за социо-здравствене услуге  -недостатак социјалног приступа процени инвалидности | - припадницима осетљивих друштвених група је доступна здравствена заштита и у установама социјалне заштите  - увођење социјалног уместо медицинског модела приликом процене инвалидности, заснован на функционалности корисника односно преосталим способностима | - нормативни оквир који омогућује пружање социо-здравствених услуга у оквиру социо-здравствених установа или организационих јединица  - постојање обавезујућог нормативног оквира - Закон о потврђивању Конвенције о правима ОСИ |
| Министарство правде | Јавни сектор | - неприлагођена примена правних прописа од стране вештака психијатара и судија у ванпарничном поступку, током поступака везаних за пословну способност, а у складу са националним законодавством, укључујући и Закон о потврђивању Конвенције о правима ОСИ  - заштита малолетника у кривичном поступку | - адекватна примена прописа у циљу заштите права особа са инвалидитетом  - организовање заједничких обука вештака психијатара, судија у ванпарничном поступку и ЦСР на тему примене Закона о ванпарничном поступку, Закона о потврђивању Конвенције о правима ОСИ, и других релевантних прописа, у смеру примене «социјалног» уместо «медицинског модела инвалидности» | - постојање обавезујућог нормативног оквира – Закон о потврђивању Конвенције о правима ОСИ  - постојање обавезујуће Конванције о заштити права детета |
| Министарство образовања | Јавни сектор | - недовољна повезаност система социјалне заштите и система образовања у циљу подршке ученицима и њиховим породицама  - недовољана усаглашеност услуга социјалне заштите и услуга подршке из система образовања | - свобухватна подршка деци и породицама, нарочито деци са проблемом у понашању  - кроз подршку породици спречавање одлива деце из школе  - кроз подршку услуга социјалне заштите, обезбеђивање доступности образовања деци са инвалидитетом | -закони и подзакоснки акти који обавезују сарадњу на међусистемском нивоу |
| Јединице локалне самоуправе | Јавни сектор | - неадекватан одговор на потребе грађана у систему социјалне заштите | - ЈЛС имају развијене планове социјалне заштите и тела која се баве социјалном заштитом  - ЈЛС редовно мапирају потребе грађана на својој територији  - ЈЛС финансирају довољне и адекватне услуге у заједници потребне грађанима | - доношење локалног нормативног оквира којим се ЈЛС обавезују да мапирају, планирају и финансирају услуге у заједници потребне грађанима на њиховим територијама, из својих средстава, а онда и из средстава наменских трансфера (уколико за то испуњавају услове) |
| Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова | Јавни сектор | - отежана могућност да на адекватан начин реши изазове у систему социјалне заштите  - отежана могућност да корисницима са вишеструким потребама обезбеди пружање услуга које су им потребне  - отежана могућност инспекцијског надзора над установама социјалне заштите и пружаоцима услуга социјалне заштите  - отежана могућност надзора над стручним радом | - усаглашеност у раду система социјалне заштите  - већи број лиценцираних пружалаца услуга адекватно територијално распоређених (плурализам)  - бољи квалитет услуга социјалне заштите и пружених мера породично-правне заштите  - боља формална и неформална повезаност система социјалне заштите са другим релевантним системима | - људски ресурси  - развијена мрежа услуга и пружалаца  -међусистемска повезаност  - искуство у организацији инспекцијског и надзора над стручним радом |
| Секретаријат Града Београда за социјалну заштиту | Јавни сектор | - отежана могућност да на адекватан начин реши изазове на територији Града Београда у области социјалне заштите  - отежана могућност да корисницима са вишеструким потребама обезбеди пружање услуга које су им потребне на територији Града Београда  - отежана могућност инспекцијског надзора над установама социјалне заштите чији је оснивач Град Београд и пружаоцима услуга социјалне заштите на територији Града | - усаглашеност у раду система социјалне заштите на територији Града Београда  - већи број лиценцираних пружалаца услуга адекватно територијално распоређених (плурализам) на територији Града  - обезбеђивање квалитета и континуитета пружених услуга на територији Града | - организациона структура  - кадровски потенцијали  - развијене услуге на територији града |
| Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности | Јавни сектор | - недовољна заштита података о личности у систему социјалне заштите  - недовољна доступност података од јавног значаја на порталима руковалаца подацима | - лични подаци корисника услуга социјалне заштите су на адекватан начин технички и организационо заштићени у системима руковалаца подацима  - подаци од јавног интереса су на порталима руковалаца подацима | - примена адекватних механизама контроле из Закона о заштити података о личности и Закона о доступности информација од јавног значаја  - усаглашавање ЗСЗ са Законом о заштити података о личности |
| Повереник за заштиту равноправности | Јавни сектор | - недовољно остваривање права на равноправан приступ услугама социјалне заштите | - Остваривање права на услуге социјалне заштите на равноправан начин | - надлежности службе повереника  - искуство у поступању по притужбама |
| Корисници и потенцијални корисници система социјалне заштите | Цивилни сектор/грађани | - недоступност услуга социјалне заштите  - недостатак и недовољан квалитет услуга социјалне заштите  - недовољно остваривање права на материјална давања  - недовољна могућност за радну активацију  - непотпуна заштита и повезаност система социјалне и породично-правне заштите  -недовољна међусистемска подршка у циљу свеобухватног остваривања права  - примена медицинског уместо социјалног модела инвалидности | - развијеност одрживих услуга социјалне заштите  - плурализам услуга социјалне заштите  - материјална давања која подмирују егзистенцијалне потребе корисника и њихових породица  - могућност запошљавања и радне активације  - обезбеђивање целокупне заштите корисника и њихових породица  - успешније остваривање права корисника, координисано и синхронизовано из различитих система  - омогућавање холистичког приступа потребама корисника и њихових породица | - личне и породичне снаге  - различити облици удруживања  - услуге у локалној заједници  - доступност ЦСР у свим ЈЛС  - подршка неформалних неговатеља |
| Стручни радници и запослени у систему социјалне заштите | - из јавног и цивилног сектора | - недоваољан број и неусклађена структура  - оптерећеност послом  - оптерећеност административним послом на уштрб стручног рада  - неефикасност мера социјалне заштите  - недовољна повезаност са другим системима  - неуклађеност основица за исплату плата  - исти посао обављају запослени са различитим степеном стручне спреме и за различиту плату  - недовољна безбедност запослених  - недовољна обученост за обављање свих послова који су им у надлежности    - недостатак јасних смерница и подршке  - недовољна доступност услуга у локалној заједници на које могу упућивати кориснике | - повећање броја извршилаца у социјалној заштити  - јачање компетенција извршилаца  - ефикасније обављање делатности  - ефикаснија и свеобухватнија заштита корисника и породица  - унапређен стручни рад  - обезбеђивање одговарајуће подршке запосленима у установама социјалне заштите  - унапређење међусистемске сарадње | - досадашње искуство и знање запослених у систему социјалне заштите  - оперативност запослених и добро познавање прописа  - постојање одговарајућих обука намењених запосленима |
| Установе социјалне заштите | Јавни и приватни сектор | - недовољан број запослених  - недостаје свеобухватна заштита корисника  - проблем са лиценцирањем установа за смештај, нарочито установа за смештај деце и младих  - недовољна сарадња са ЦСР на заштити корисника  - четири различите осовице за исплату плата  - недовољна сарадња са РФЗО | - ефикаснија и свеобухватна заштита корисника  - установе су лиценциране за пружање услуга за које су основане  - успостављена је одговарајућа сарада са ЦСР и другим установама за заједници | - запослени који имају искуства у непосредном раду са корисницима  - мотивисаност запослених  - постојање структуралних капацитета |
| Пружаоци услуга у заједници | Јавни и приватни сектор | - недовољна развијеност  - немогућност да се услуга пружи свима којима је потребна  - листе чекања  -немогућност обезбеђивања одрживости услуге  - недостатак критеријума за утврђивање цене услуге  - недовољна сарадња са ЦСР  - недоследност код примене наменских трансфера  - неодговорност ЈЛС за преузимање обавеза у погледу обезбеђивања услуга  - недостатак контролних механизама | - повећање броја и капацитета пружалаца услуга у заједници  - задовољавање потреба свих потенцијалних корисника  - једноставнији поступак лиценцирања услуга  - одрживост услуга у заједници  - одговарајућа сарадња са ЦСР  - јасни критеријуми за утврђивање цена услуга  - доступност стручне подршке и супервизије    - доступност надзора над стручним радом | - мотивисаност за унапређењем услуга  - постоји капацитет за израду методологије цена услуга  - број ЈЛС које сносе трошкове за обезбеђивање услуга социјалне заштите  - наменски трансфери |
| Организације цивилног дрштва | Цивилни сектор | - немогућност обезбеђивања заштите корисника, чланова и чланица организаија  - недостатак утицаја на развој услуга у заједници | - свеобухватна заштита осетљивих друштвених група  - јачање утицаја на друштвене токове | - мотивисаност за промену |

# Анализа и дефинисање промене

Социјална заштита грађана у Републици Србији, који су у стању социјалне потребе уређена је Законом о социјалној заштити, који је усвојен 2011. године. Овим новим и модерним законом, који је заменио застарели закон из 1991. године, прописана је социјална инфраструктура и релевантни актери за пружање квалитетних социјалних услуга и давања. Закон предвиђа значајно унапређење концепта и функционисања система социјалне заштите, али га не примењују сви актери у потпуности, због чињенице да велики број подзаконских аката и даље није усвојен.

ЗСЗ је *lex specialis* за социјалну заштиту. Он није изолован закон, већ је повезан са великим бројем других закона, па је тиме и врло компликован за измену и допуну. Његова измена и допуна је или условљена или утиче на: сет закона из области образовања, Закон о здравственој заштити, Породични закон, Закон о избеглицама, и друге законе. У том смислу, цео систем треба да се сагледа, јер се измена ЗСЗ рефлектује на друге законе и обрнуто. У том контесту ће на овом месту бити наведене неке од потребних промена које се тичу целокупног система:

1. дефинисање норматива у смислу оптерећења стручних радника;
2. дефинисање плана развоја кадрова;
3. увођење у закон облика установа које актуелно постоје, а нису препознате, као што је Центар за заштиту жртава трговине људима;
4. редефинисање надлежности постојећих институција и отварање могућности за успостављање центара за породицу и децу;
5. редефинисање положаја ЦСР;
6. радити на децентрализацији и плурализму услуга;
7. радити на јачању надлежности и обавеза ЈЛС;
8. трансформација (постепено гашење) резиденцијалних установа и прелаз корисника на услуге у заједници;
9. промена у области новчаних давања ради правичнијег обухвата и одговарајућих износа различитих давања;
10. прелазак на социјални модел инвалидитета и постепено напуштање медицинског модела;
11. боље повезивање система социјалне заштите са свим конвергентним областима, са којима систем социјалне заштите мора нужно да сарађује на локалном нивоу, као што су систем образовања, здравствене заштите, правосуђа, унутрашњих послова и тд. И пружање подстицај интерресорним услугама (интегративни приступ);
12. преуређивање финансирања услуга социјалне заштите;
13. праћење и надзор над квалитетом услуга и радом пружалаца услуга;
14. развој контролних механизама кроз различите моделе супервизије и дефинисање надзора над стручним радом;
15. отклањање недоумица у примени Уредбе о социјалном укључивању корисника новчане социјалне помоћи.

# Дефинисање општих и посебних циљева и идентификовање показатеља учинка са извором провере

**Општи циљ:**

Унапређење система социјалне заштите на начин да буде у већој мери прилагођен потребама грађана.

**Посебни циљеви:**

1. унапређење развоја услуга у заједници у погледу веће доступности, обухвата корисника и садржине услуга;
2. унапређење сврсисходности материјалних давања у области социјалне заштите;
3. обезбеђивање наставка процеса деинституционализације;
4. унапређење регулаторних механизама у систему социјалне заштите;
5. унапређење стручних и кадровских капацитета система социјалне заштите;
6. обезбеђивање пуне партиципације грађана, увек када је то могуће.
7. **Унапређење развоја услуга у заједници – је посебан циљ који се остварује кроз следеће мере:**
   1. **Унапређење нормативног оквира (регулаторне мере):**

Активности у оквиру ове мере:

* + 1. Усвајање измена и допуна постојећих стандарда социјалне заштите:
* показатељи резултата на нивоу активности: израђене и усвојене измене и допуне постојећих стандарда за услуге социјалне заштите
  + 1. Креирање и израда стандарда за нове услуге:
* показатељ резултата: израђени су стандарди за услуге социјалне заштите које нису до сада биле лиценциране
  + 1. Измена и допуна Правилника о лиценцирању организација социјалне заштите:
* показатељ резултата: Израђен предлог Измене и допуне правилника о лиценцирању организација социјалне заштите.
  1. **Обезбеђивање финансијских претпоставки за одрживост услуга (подстицајна мера):**
     1. Унапређење примене наменских трансфера:
* показатељи на нивоу посебног циља: Редефинисање ЗСЗ и Уредбе о наменским трансферима, надзор над применом Закона и Уредбе од стане ЈЛС
  + 1. Израда методологије за израду цена услуга социјалне заштите
* показатељ активности: Израђена методологија за израду цена услуга

1. **Унапређење сврсисходности/ефикасности материјалних давања у области социјалне заштите:**
   1. Доношење подзаконских аката и измена постојећих (регулатрна мера);
   2. Повећање износа цензуса новчане социјалне помоћи (подстицајна мера);
   3. Обезбеђивање већег значаја налаза и мишљења стручног радника приликом остваривања права корисника на новчану социјалну помоћ.
2. **Обезбеђивање наставка процеса деинституционализације:**
   1. Израда планова трансформације установа за резиденцијални смештај корисника (подстицајна и институционално-управљачко – организациона мера)
   2. Доношење стандарда за пружање услуге породичног смештаја одраслих и старијих (регулаторна мера);
   3. Доношење подзаконског акта у циљу оснивања центара за породицу и децу (регулаторна мера);
3. **Унапређење регулаторних механизама у систему социјалне заштите (институционално -управљачко-организациона мера):**
   1. Развој контролних механизама за поступање – јачање инспекције и другостепених органа;
   2. Развој надзора над стручним радом пружалаца услуга;
   3. Развој супервизије за установе за смештај и услуге у заједници;
4. **Унапређење стручних и кадровских капацитета система социјалне заштите:**
   1. Повећање броја извршилаца у систему социјалне заштите (подстицајна мера);
   2. Јачање капацитета запослених у систему социјалне заштите (информативно **–**едукативна мера)**.**
5. **Обезбеђивање партиципације грађана:** 
   1. Обезбеђивање учешћа корисника приликом процене потреба и развоја услуга у заједници;
   2. Обезбеђивање учешћа граћана у одлучивању у систему социјалне заштите, кроз укључење у јавне расправе, форуме и сл.

Посебни циљеви су усмерени ка стварању основних претпоставки за функционисање система социјалне заштите у друштвеним околностима које представљају извор бројних ризика. Они су међусобно условљени и чине целину која би требало да буде реализована кроз нормативне интервенције.

Посебни циљеви 1. и 2. који се односе на унапређење развоја услуга у заједници и на унапређење сврсисходности и ефикасности материјалних давања у Републици Србији, директно су повезани са остваривањем општег циља с обзиром да те врсте интервенција доприносе да предвиђене услуге и мере из области социјалне заштите буду прилагођене потребама корисника, односно грађана. Поред тога, диференцијација услуга и мера доприноси бољем таргетирању потреба различитих корисничких група за одређеном подршком, али и праћењу и вредновању ефеката различитих интервенција.

Посебни циљ који се односи на обезбеђивање наставка процеса деинституционализације усмерен је на остваривање права свих грађана на живот у заједници и комплементаран је са постојећим стратешким оквиром, али и са општим циљем.

Посебни циљ који се односи на унапређење регулаторних механизама директно је повезан и комплементаран општем циљу јер утиче на повећање квалитета пружених услуга у оквиру система социјалне заштите. Овај посебни циљ доприноси унапређењу институционалног оквира за спровођење мера и услуга социјалне заштите.

Без унапређења стручних и кадровских капацитета система социјалне заштите као посебног циља, не можемо да говоримо о унапређењу система социјалне заштите.

Обезбеђивање партиципације грађана усмерено је на остваривање права корисника, али и свих грађана на одлучивање у систему социјалне заштите, кроз укључење у јавне расправе, форуме, и кроз креирање услуга у складу са потребама.

Међу наведеним посебним циљевима, постоје преклапања у појединим деловима, с обзиром да је тешко раздвојити области рада. Посебни циљеви усмерени ка јачању основних претпоставки за функционисање система социјалне заштите у измењеним околностима компатибилни су једни са другима и чине једну целину која се реализује кроз нормативне интервенције.

# 5.Идентификовање и анализа опција за постизање циљева (измена и допуна) Закона о социјалној заштити

**Посебни циљ 1. Унапређење развоја услуга у заједници – је посебан циљ на који се могу применити следеће опције:**

1. **Изостанак интервенције:**

Имајући у виду промене које су наступиле у систему социјалне заштите, а које се односе на квалитативно другачије функционисање и потпуно другачије параметре у односу на период доношења важећег закона, ова опција није прихватљива.

1. **Нерегулаторна опција:**

Опција у којој се промена очекује кроз примену подстицајних, информативно **–** едукативних или институционално **–** управљачких мера, без измене нормативног оквира. Ова врста интервенције је добродошла и потребна, али није довољна да самостално произведе промену коју очекујемо. С тога она не може бити једина која је примењена. Ова врста мера могу послужити као комплементарне регулаторним мерама.

1. **Регулаторна опција:**

У односу на процењено стање у досадашњој примени Закона, оптимално би било извршити измене и допуне постојећег Закона.

Уколико то не буде било могуће, унапређење пружања услуга у систему социјалне заштите делимично би се остварило и доношењем недостајућих подзаконских аката, те изменом постојећих (предлози дати у наставку текста).

У оба случаја, ова опција је релевантна, уз друге комплементарне мере – едукативне, подстицијане и управљачко **–** инситуционалне.

**Посебни циљ 2. Унапређење сврсисходности и ефикасности материјалних давања у области социјалне заштите:**

1. **Изостанак интервенције:**

Изостанак интервенције указивао би на незаинтересованост система за стварни положај и задовољање потреба корисника и чланова њихових породица. Већ деценију, РС добија негативне коментаре на поступање у погледу материјалне подршке породици, нарочито на подршку породици са децом.

1. **Нерегулаторна опција:**

Реч је о опцији у којој се промена очекује кроз примену подстицијалних, информативно **–** едукативних или институционално **–** управљчких мера, без измене нормативног оквира. Ова врста интервенције је добродошла и потребна, али није довољна да самостално произведе промену коју очекујемо. Стога она не може бити једина која је примењена. Ова врста мера могу послужити као комплементарна регулаторним мерама. Поред промена у прописима, неопходно је радити на активирању радно способних корисника новчане социјалне помоћи и утврђивању одговорности свих актера.

1. **Подстицајна мера:**

Нужно је поред регулаторне, информативне, развијати и подстицајну меру, у смислу повећања износа новчаних давања и редефинисања услова за остваривање новчане социјалне помоћи.

**Посебни циљ 3. Обезбеђивање наставка процеса деинституционализације:**

1. **Изостанак интервенције:**

Уколико би се определили за изостанак интервенције, процес деинституционализације би у потпуности био заустављен, што није у сагласности са општим циљем, са националном и међународном регулативом која утврђује права корисника, односно грађана на живот у заједници. Овим би се наставило са системским кршењем права корисника.

1. **Нерегулаторна опција:**

Опција у којој се промена очекује кроз примену подстицијалних, информативно едукативних или институционално-управљчких мера, без измене нормативног оквира. Ова врста интервенције је добродошла и потребна, али није довољна да самостално произведе промену коју очекујемо. Стога она не може бити једина која је примењена. Ова врста мера може послужити као комплементарна регулаторним, али и другим мерама, укључујући и подстицаје у пружању одређених права и услуга.

1. **Регулаторна опција кроз доношење подзаконских аката или измене и допуне постојећих подзаконских аката:**

Ради се о изменама и допунама постојећих подзаконских аката и усвајању нових који су предвиђени Законом, али до сада нису донети. Ова опција је релевантна за наставак процеса деинституционализације, али искључиво уз друге комплементарне мере – едукативне, подстицијане и управљачко **–** инситуционалне. Овако синхронизованим мерама једино је могуће изазвати жељену промену у наставку процеса деинституционализације.

**Посебни циљ 4. Унапређење регулаторних механизама (институционално – управљачко – организациона мера):**

1. **Изостанак интервенције:**

Изостанком регулаторних механизама, доћи ће до урушавања свих услуга и мера социјалне заштите. Контролни механизми су правно уређени, али регулативни изискују промену, док надзор над стручним радом пружалаца услуга, као такав није ни регулисан нити препознат у прописима. Уколико изостане интервенција (у смислу измене подзаконских аката или доношења оних који недостају), неће бити могуће радити на унапређењу пружања услуга социјалне заштите, мониторингу услуга, подршци у њиховој реализацији и лиценцирању.

1. **Нерегулаторна опција:**

Ради се о опцији у којој се промена очекује кроз примену подстицијалних, информативно **–** едукативних или институционално **–** управљчких мера, без измене нормативног оквира. Ова врста мера може послужити само као комплементарна регулаторним мерама.

1. **Регулаторна опција кроз доношење подзаконских аката или измене и допуне постојећих подзакоснких аката:**

Ова опција је релевантна, уз друге комплементарне мере – едукативне, подстицијане и управљачко-инситуционалне.

**Посебни циљ 5. Унапређење стручних и кадровских капацитета система социјалне заштите:**

1. **Изостанак интервенције:**

Имајући у виду промене које су наступиле у систему социјалне заштите, од доношења Закона до данас, штета ће бити нанета систему уколико изостану интервенције у овој области. Број корисника система социјалне заштите се удвостручио, као и комплексност проблема са којим се грађани суочавају, док је број стручних радника драстично пао. Изостанком интервенције, доћи ће до урушавања система социјалне заштите и немогућности одговора на бројне проблеме са којима се грађани суочавају.

1. **Нерегулаторна опција:**

Опција у којој се промена очекује кроз примену подстицајних, информативно **–** едукативних или ниституционално **–** управљчких мера, без измене нормативног оквира. Ова врста интервенције је добродошла и потребна, али није довољна да самостално произведе промену која се очекује. Стога она не може бити једина која је примењена. Ова врста мера може послужити као комплементарна регулаторним мерама. Неопходно је реализовати подстицајне мере за запошљавање, али и едукативне у погледу јачања професионалних компетенција.

1. **Регулаторна опција кроз доношење подзаконских аката или измене и допуне постојећих подзаконских аката:**

Ради се о изменама и допунама постојећих подзаконских аката и усвајању нових који су предвиђени Законом, али до сада нису донети. У овом смислу потребно је изменити подзаконске акте који се односе на регулисање стручних послова у области социјалне заштите, лиценцирање стручних радника и акредитацију програма обуке. Потребно је донети План стручног усавршавања и План развоја кадрова у социјалној заштити, као документе који још увек нису усвојени иако их је Закон предвидео. Ова опција је релевантна само уз друге комплементарне мере – едукативне, подстицијане и управљачко **–** инситуционалне.

# 6. Поређење опција за измене Закона о социјалној заштити и вршење избора оптималних опција

**Опција 1** – Наставити примену постојећег Закона (*Status quo* опција). Примена Закона је до сада дала одређене резултате, а његова даља примена у постојећем облику не би захтевала додатна издвајања финансијских средства (за разлику од опције 2, која подразумева ревизију одређених одредби и решења, и опције 3, која подразумева покретање процеса израде новог Закона). Изазов код Опције 1 је то што нека решења Закона нису примењена (на пример. Социо **–** здравствене установе, максималан број корисника установа за смештај, и слично), неке солуције примењене у пракси не постоје у закону и текућа пракса захтева измену и прецизирање неких одредби Закона.

Осим тога, неки стратешки документи у социјалној заштити су измењени, а неки су и новодонети, па је потребно Закон ускладити са новодонетим циљевима које произилазе из стратегија.

У складу са тим, критеријум релевантности оцењен је негативно, јер Опција 1 не подразумева усклађеност са новим стратешким националним и међународним документима.

**Опција 2** – Спровести ревизију постојећег Закона. Избором ове опције може се одговорити на друштвене промене, до којих је дошло, пре свега због промењеног друштвено **–** политичког **–** економског контекста, али и због појављивања нових стратешких, националних и међународних докумената. Актуелна ситуација донела је нове изазове у свим секторима. Наравно, неопходна су, од одређеног тренутка, додатна улагања финансијских средстава: пре свега оних који се односе на процес консултација и укључивање свих заинтересованих актера, примену нових решења, али и примену већ постојећих решења која су остала непримењена, а потребна су у пракси. С обзиром да се применом неких постојећих решења и даље могу постићи циљеви социјалне заштите постављени у планским документима, довољно је Закон изменити у неким деловима, и донети недостајуће подзаконске акте. У складу са резултатима анализе према критеријумима релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости, Опција 2 оцењена је као оптимална.

**Опција 3** – Усвојити нови ЗСЗ. Ова опција подразумева покретање процеса израде и усвајање новог Закона, укључујући и процес консултација, идентификовање кључних проблема и дефинисање нових приоритета. Овде су неопходна значајна додатна улагања финансијских средстава, како би се обезбедио процес креирања нове јавне политике и примене нових решења.

Опција 3, у принципу, није идеално решење, јер Закон, из резултата анализе, није потребно коренито мењати. Његове одредбе су доста примењене. Разлог за непримењивање неких одредби је тај што нису донети потребни подзаконски акти или нису испуњени други (нормативни или практични) предуслови за његову примену. То се, међутим, може променити, а да се не доноси нови Закон.

# 7. Анализа ефекта предложене опције – Опције 2

## 7.1. Анализа финансијских ефеката

Приликом дефинисања мера изразито је вођено рачуна о фискалној стабилности и ограничењу у виду финансијских ресурса, тако да за имплементацију ове опције није потребно у почетним фазама реализације обезбедити додатна средства из буџета Републике Србије, у односу на средства која су већ обезбеђена за функционисање система социјалне заштите. У почетним годинама имплементације, биће извршена редистрибуција постојећих средстава у циљу испуњења предвиђених мера.

Део средстава за реализацију предвиђених мера биће обезбеђен из бесповратних донаторских средстава. Но у даљој примени измена ЗСЗ биће потребна додатна средства, а нарочито приликом примене новодонетих правилника и настојања да се имплементирају одредбе ЗСЗ које до сада нису спроведене.

## 7.2. Анализа економских ефеката

Очекивани утицај примене Опције 2 на привреду огледа се у развоју плурализма услуга социјалне заштите и пружалаца услуга, без предвиђених додатних трошкова за постојеће привредне субјекте. Примена Опције 2 у наредном периоду водиће до успостављања социјалне правде и једнакости права свих грађана, социјалне укључености и искоришћености свих потенцијала друштва у циљу увећања укупног друштвеног богатства. Кадровски капацитет у области социјалне заштите биће унапређен кроз систем формалног образовања, али и унапређивање система стручног усавршавања кроз организовање континуираних обука. ЦСР ће бити растерећени административних послова и моћи ће више да се посвете корисницима услуга социјалне заштите.

## 7.3. Анализа ефеката на друштво

Анализа ефеката на друштво, биће представљена кроз шест области и то:

1. запошљавање и тржиште рада;
2. стандарди права који се односе на квалитет радног места;
3. социјална инклузија и заштита одређених група;
4. једнакост третмана и прилика, недискриминација и родна равноправност;
5. системи социјалне заштите, здравства, социјалног осигурања и образовања;
6. јавно здравље и безбедност.
7. **Запошљавање и тржиште рада** – Опцијом којом се не доноси нови Закон, већ се спорна питања регулишу изменама и допунама подзаконских аката, као и израдом недостајућих аката, пружа се могућност за отварање одређеног броја радних места – како у ЦСР и установама за смештај корисника кроз процес трансформације установа, тако и развојем и подстиањем плурализма услуга у заједници. Детаљнијим уређењем активације корисника, могло би да дође до повећања запошљивости радно способних корисника новчане социјалне помоћи.
8. **Стандарди и права која се односе на квалитет радних места** – наведене промене могу да утичу на квалитет радних места и могућност да запослени у систему социјалне заштите раде у окружењу које ће подстицати стручну подршку, док ће обим посла бити оптималан како би могли активности да обаве на одговарајући начин. Све ово ће утицати на здравље, безбедност и достојанство запослених. Лиценцирање пружалаца услуга гарантује одговарајуће услове и за запослене, а обавеза лиценцирања појединаца доводи до реализације обавезе послодавца на стручно усавршавање.
9. **Социјална инклузија и заштита одређених група** – Опција 2 доводи до повећања једнакости, с обзиром да је предвиђена измена услова за лиценцирање пружалаца услуга на начин који би био подстицајан за повећање њиховог броја, чиме би услуге социјалне заштите биле доступне свим грађанима. Приступ услугама социјалне заштите за кориснике би требало да буде олакшан, а то се посебно односи на групе у ризику које су препознате у Закону и то: децу, старије особе, жртве насиља у породици, жртве трговине људима, ОСИ, децу без родитељског старања, лица лишена пословне способности, избегла и расељена лица, тражиоце азила. Заштита деце и одраслих особа од институционализације треба да буде свеобухватна. Све групе грађана би требало да буду информисане на јасан и транспарентан начин о њиховим правима.
10. **Једнакост третмана и прилика, недискриминација и родна равноправност** – Закон и подзаконски акти засновани су на начелима недискриминације и једнакости. Опцијом 2 се обезбеђује једнак третман за све, с тим што поједине рањиве групе остварују одређена права под другачијим, за њих повољнијим условима. Ова опција би требало да позитивно „дискриминише“ жене, с обзиром на предлог измена одредби о условима на новчану социјалну помоћ, предлог услуга за заштиту од насиља у породици и сл.
11. **Систем социјалне заштите, здравствене заштите, социјалне сигурности и образовања**. Опција која подстиче измену подзаконских аката и доношење недостајућих подстиче сарадњу између различитих система, а самим тим и њихову ефикасност, нарочито када је у питању заштита деце, жена, ОСИ, заштита жртава насиља у породици и трговине људима, особа лишених пословне способности. Изменама подзаконских аката који уређују стандарде и лиценирање услуга социјалне заштите, подстиче се развој и плурализам услуга.
12. **Јавно здравље и безбедност –** Обезбеђивање развоја услуга у заједници, као и превентивних услуга (као што су саветовалишта), мере за унапређење материјалног положаја грађана, могу да имају позитиван утицај на здравље грађана, нарочито ментално здравље. Доношење стандарда и оснивање социо-здравствених установа, деловало би на продужење животног века и одговарајућу негу и бригу о хронично оболелом становништву без одговарајуће подршке породице, као и бригу о особама у терминалним фазама болести (палијативно збрињавање).

## 7.4. Анализа ефеката на животну средину

Разматрана Опција 2 нема ефеката на животну средину.

## 7.5. Анализа управљачких ефеката

У оквиру овог дела анализе, фокус је на организационим, управљачким или институционалним променама које доноси изабрана опција. Када је реч о организационим променама, оне су највидљивије у оквиру трансформације установа социјалне заштите за смештај корисника у оквиру којих би постојала могућност за нове организационе јединице у установама као и трансформација домова за децу у центре за децу, младе и породицу. У њима би се пружале одговарајуће услуге. Овакве организационе промене утицале би највише на организацију рада, повећање броја запослених, промену надлежности установа, али и начина управљања. Такође, уколико би се донели стандарди за социо **–** здравствене установе, дошло би до промене у организацији рада и институционалних промена.

Узимајући у обзир ограничене финансијске могућности, јавна управа још увек нема капацитет за реализацију ове промене, јер је нужно ојачати кадровски систем социјалне заштите, како би био у могућности да изнесе промену. Потребно је предузети мере које се односе на повећање броја извршилаца, али и повећање њихових професионалних капацитета.

У оквиру ове опције, потребно је дефинисати надзор над стручним радом, а самим тим извршити и реорганизацију постојећих служби у оквиру другостепених органа.

Изабрана опција је у сагласности са другим важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика. Поштујући начела једнакости, правде, најбољег интереса корисника, забране дискриминације, ова опција штити владавину права. Једно од основних начела је јавност рада, а кроз инсистирање на „пристанку на основу пуне информисаности“ у подзаконским актима, доприноси се транспарентности рада јавне управе.

Додатне мере се односе на регулаторне, у погледу доношења недостајућих или измене и допуне постојећих подзаконских аката. Динамика ће зависити од могућности доносилаца одлука да, на транспарентан начин, уз обезбеђивање пуне партиципације заинтересованих страна, спроведу ове поступке. Динамика ових активности зависиће од мотивисаности доносилаца одлука, као и кадровских потенцијала. Потребно је спровести и едукативне мере, у односу на јачање професионалних капацитета запослених. Ризик увек постоји када је у питању обезбеђивање финансијских средстава за досезање промене.

## 7.6. Анализа ризика

Значајан аспект анализе ризика односи се на **могућност партиципације заинтересованих страна** и циљних група, у реализацији одабране опције. У анализу су били укључени представници свих заинтересованих страна. Иако је одређени број њих сматрао да се треба определити за доношење новог Закона, услед добре утемељености ЗСЗ, али и недостатка финансијских средстава, определили смо се за Опцију 2.

**Финансијска средства.** За спровођење одабране опције, за почетак нису потребна додатна средстава. Са друге стране, потребно је додатно време како би се израдили подзаконски акти и изменили постојећи.

# 8. Финално идентификовање ресурса за спровођење и праћење спровођења јавних политика

**Спровести ревизију постојећег Закона (Опција 2):**

Требало би издвојити додатна буџетска средства за процес ревидирања Закона и примену нових решења, али неке измене Закона могу довести и до уштеда у буџету.

Велики ресурс система социјалне заштите чини добро развијена мрежа услуга ЦСР, који постоје у скоро свакој ЈЛС и чине доступним права из области социјалне заштите, за чије функционисање постоје обезбеђена средства. Многе ЈЛС имају обезбеђено финансирање једног дела услуга социјалне заштите, док један број ЈЛС користи средства наменских трансфера за финанисирање услуга у заједници.

Анализа указује да ресурсе можемо пронаћи и у средставима за финансирање установа за резиденцијални смештај корисника, која, уколико се буду плански и рационално преусмеравала за усклађивање са стандардима, као и за трансформацију установа и развој услуга у заједници, могу допринети унапређењу система социјалне заштите.

Иако недовољан, у систему социјалне заштите од 2013. године, постоји значајан број лиценцираних пружалаца услуга. У наредном периоду, потребно је постојеће лиценциране услуге одржавати, подстицати развој услуга у ЈЛС у којима оне нису развијене, подстицати плурализам пружалаца услуга, као и стандардизацију услуга за које још увек нису дефинисани стандарди.

Контролни механизми који делују преко МРЗБСП, Покрајинског секретаријата, Секретаријата за социјалну заштиту Града Београда, РЗСЗ, ПЗСЗ, КСЗ, представљају установљен и функционалан ресурс, који је такође потребно ојачати кадровски и организационо.

Постојећи кадровски потенцијали представљају ресурс који је потребно ојачати едукативно, финансијски и бројчано.

## 8.1. Кључни показатељи остварених циљева

**Општи циљ:**

Унапређење система социјалне заштите на начин да буде у већој мери прилагођен потребама грађана.

**Посебни циљеви:**

1. Унапређење развоја услуга у заједници у погледу веће доступности, обухвата корисника и садржине услуга:
2. Унапређење сврсисходности материјалних давања у области социјалне заштите;
3. Обезбеђивање наставка процеса деинституционализације;
4. Унапређење регулаторних механизама у систему социјалне заштите;
5. Унапређење стручних и кадровских капацитета система социјалне заштите;
6. Обезбеђивање партиципације грађана.

**1. Унапређење развоја услуга у заједници – је посебан циљ који се остварује кроз следеће мере:**

* 1. **Унапређење нормативног оквира (регулаторна мера)**

**Показатељи исхода:** Израђене и усвојене измене и допуне постојећих подзаконских аката који регулишу пружање услуга – Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, и израда стандарда за услуге које нису стандардизоване.

**Извор провере:** Увид у измењене подзаконске акте.

* 1. **Обезбеђивање финансијских претпоставки за одрживост услуга (подстицајна мера):**

**Показатељи исхода:** Обезбеђена средства у складу са измењеном Уредбом о наменским трансферима; ЈЛС на транспарентан начин користе средства из наменских средстава; услуге се финансирају у складу са методологијом за израду цена услуга,

**Извор провере:** Измењена Уредба о наменским трансферима и Закон о буџету; Извештаји ЈЛС о начину коришћења средстава из наменских трансфера; Методологија цена услуга.

**2. Унапређење сврсисходности и ефикасности материјалних давања у Републици Србији:**

**Показатељи исхода:** Већи обухват лица корисника материјалних давања; боље таргетирање потенцијалних корисника.

**Извор провере:** Годишњи извештај о раду ЦСР; Социјална карта.

**3. Обезбеђивање наставка процеса деинституционализације:**

**Показатељи исхода:** Израђен Општи и посебни планови трансформације установа за смештај. Усвојен правилник о стандардима за пружање услуге породичног смештаја за одрасле и старије; Усвојен подзаконски акт о ближим условима за оснивање и рад центара за породицу и децу.

**Извор провере:** Општи и посебни планови трансформације; Правилник о стандардима за пружање услуге породичног смештаја за одрасле и старије и подзаконски акт о блиим условима за оснивање и рад центара за породицу и децу.

**4. Унапређење регулаторних механизама (институционално** – **управљачко** – **организациона мера):**

**Показатељи исхода:** Повећан број и унапређене компетенције извршилаца инспекције и другостепених органа. Успостављен надзор над стручним радом пружалаца услуга. Успостављена супервизија у установама за смештај и код пружалаца услуга у заједници.

**Извор провере:** Правилници о организацији и систематизацији радних места инспекције и другостепених органа; Извештај о едукацији кадрова у инспекцијама и другостепеним органима; Годишњи извештај другостепених органа о извршеном надзору над стручним радом и инспекцијском надзору; Годишњи извештаји Републичког и Покрајинског завода за социјалну заштиту о установама за смештај корисника и о пружању услуга у заједници.

**5. Унапређење стручних и кадровских капацитета система социјалне заштите:**

**Показатељи исхода:** Повећан број и унапређење компетенција извршилаца у ЦСР, установама за смештај корисника и код пружалаца услуга у заједници.

**Извор провере:** Годишњи извештај о раду ЦСР, установа за смештај корисника и пружалаца услуга у заједници; Подаци из Регистра акредитованих програма обуке; Годишњи извештај Коморе социјалне заштите.

**6. Обезбеђивање партиципације грађана:**

**Показатељи исхода:** Извештаји ЦСР, установа за смештај корисника, пружалаца услуга у заједници и другостепених органа; Број организованих догађаја за општу и стручну јавност у току године.

**Извор провере:** Извештаји Министарства, секретаријата, завода и КСЗ.

# Закључак

На основу свега наведеног, анализирајући потребе грађана и стање у којем се социјална заштита налази, интенције законодавца да овај закон буде разрађен подзаконским актима, као и степен досадашње примењености, разлоге непримењености и сврсисходност тренутно прописаних решења, предлажемо да се актуелни Закон измени и допуни, да се измене и допуне постојећа подзаконска акта на основу искуства досадашње примене у пракси и уочених недостатака, и, коначно, да се усвоје до сада недостајућа подзаконска акта у систему социјалне заштите.

На основу анализе, можемо констатовати да од усвајања Закона нису израђени и усвојени сви подзаконски акти (укупно њих 13).

**Подзаконски акти којима је основ ЗСЗ, који су до сада усвојени, а захтевају измене и допуне су:**

1. *Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите („Службени гласник РС”,* бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019), донет на основу члана 59 став 1.Закона.

На основу анализе, може се констатовати да је наведени Правилник потребно изменити и допунити:

* тако што ће се за поједине услуге, већ прописани стандарди изменити:
* тако што ће се препознати нове услуге које се пружају у систему социјалне заштите у виду пилот пројеката, али за њих још увек нису израђени стандарди – као што је, на пример, услуга породични сарадник и теренски сарадник;
* тако што ће се израдити стандарди за услуге које су до сада препознате у Закону, али у Правилнику за њих још увек не постоје стандарди – као што су саветодавно – терапијске и социо – едукативне услуге.

1. *Уредба о мрежи установа социјалне заштите („Службени гласник РС”,* бр. 16/2012 и 12/2013), донета на основу члана 63 став 3. Закона:

* Уредбом су регулисани просторни распоред, капацитет и корисничка група установа за смештај, као и центри за породични смештај и усвојење. Од доношења Уредбе, измениле су се корисничке групе и многе установе су, од установа за децу и младе, постале установе за одрасле и старије кориснике;
* капацитети установа ни у моменту доношења Уредбе нису били онакви какви су предвиђени, те је неопходно усагласити актуелно и прописано стање;
* Уредбом су дефинисане и организационе јединице за пружање услуга у појединим установама (као што је Установа за децу и младе „Др. Милорад Павловић” из Сремске Каменице и Установа за одрасле и старије Тутин), које не постоје. Са друге стране, установе у којима постоје организационе јединице које пружају услуге – нису препознате у мрежи;
* неопходно је редефинисати Уредбу у погледу корисничке групе, капацитета и организационих јединица за установе које пружају одређене услуге (нпр. Установа за одрасле и старије „Свети Василије Чудотворац” из Новог Бечеја који пружа услугу становања уз подршку; Установа „Гвозден Јованчићевић**”** из Великог Поповца; Установа за одрасле и старије Чуруг …);
* такође, нужно је редефинисати просторни распоред центара за породични смештај и усвојење, као и основати организациону јединицу Центар за децу, младе и породицу при домовима за децу;
* Потребно је донети стандарде за рад Центара за децу, младе и породицу, о чему ће бити речи у препорукама.

1. *Правилник о изгледу и садржини индивидуалног плана активације („Службени гласник РС”,* број 118/2014) донет на основу члана 80 став 3. Закона.

На основу спроведног поступка, Уставни суд је утврдио да одредбе ЗСЗ члана 80 став 3 и 4 нису у сагласности са Уставом РС.[[147]](#footnote-147) Правилник није ревидиран након доношења одлуке Уставног суда 2022. године о неустановности става 3. и 4. члана 80 Закона, који се односи на мере укључености.

1. *Правилник о обрасцима у поступку остваривања права на новчану социјалну помоћ* *(„Службени гласник РС”,* број 39/2011 и 45/23) донет је на основу члана 95 став 2. Закона. Требало би размотрити оправданост издвајања образаца из *Правилника о организацији, нормативима и стандардима о раду ЦСР*, нарочито када је реч о налазу и мишљењу стручног радника на пословима социјалног рада. Ово поготово узимајући у обзир повезаност послова вођења случаја и послова социјалног рада у предметима новчане социјалне помоћи.
2. *Правилник о стручним пословима у социјалној заштити („Службени гласник РС”,* бр. 1 /2012 и 42/2013) донет је на основу члана 137 став 2. Закона. Правилник би требало изменити у делу ближег дефинисања стручних послова, нарочито када су у питању специјализовани стручни послови, јер још увек не постоје јасне одредбе који су то послови, ко их може обављати и под којим условма.

Такође, послови васпитача дефинисани су тако да васпитачи у установама могу да буду и стручни радници, али и стручни сарадници, што ствара проблеме у пракси са становишта описа посла, као и са становишта систематизације и одређивања коефицијента за плате. За исти посао, захтевају се различити услови и успоставља различита одговорност.

1. *Правилник о обрасцу и садржају службене легитимације стручних радника центра за социјални рад* *(„Службени гласник РС”,* број 78/2018) донет је у складу са чланом 139 став 2. Закона. Правилником нису дефинисани послови за које се издаје легитимација, поступак издавања легитимације, орган који издаје легитимацију, начин замене или издавања нове легитимације, престанак важења легитимације и друго, те је потребно изменити и допунити постојећи Правилник.
2. *Правилник о приправничком стажу и испиту за лиценцу у социјалној заштити* *(„Службени гласник РС”,* број 84/2016) донет је на основу члана 142 став 7. Закона. Правнилник је потребно допунити одредбама о обавези и изгледу плана приправничког стажа, обавези ментора као и садржини и обрасцу, односно изгледу приправничке књижице.
3. *Правилник о забрањеним поступањима запослених у социјалној заштити* *(„Службени гласник РС”,* број 8/2012) донет је на основу члана 151 став 3. Закона. Правилник треба допунити облицима забрањеног поступања у односу на кориснике, друге особе блиске корисницима, колеге и сараднике. Неопходно је предвидети и друге облике забрањеног понашања који се односе на економску злоупотребу корисника, али и занемаривање или злоупотребу корисника коришћењем информационих технологија.
4. [*Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите („Службени гласник РС”,*  број 42/13)](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2021-02/Licenciranje-organizacija-socijalne-zastite_lat.pdf) донет је на основу члана 179 став 2. Закона. Овај Правилник регулише ближе услове и поступке који су дефинисани члановима 181 **–** 184 ЗСЗ. Правилник је потребно изменити у више одредби које се односе на услове и доказе за лиценцирање. Суспензија и одузимање лиценце није детаљно уређен поступак, као ни рокови за суспензију, односно одузимање лиценце. Услови за издавање ограничене лиценце такође нису детаљно уређени правилником, те их је неопходно редефинисати, односно допунити.
5. *Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити* („Службени гласник РС”, број 42/2013) донет је на основу члана 189 став 4. Закона.

* Правилник је потребно изменити у погледу услова за стицање лиценце, који се односе на образовање и који би требало да се односе на основне академске студије, што је у складу са систематизацијама установа социјалне заштите. Уколико се као услов наводе други и трећи степен студија, долази се у ризик да ће захтев за лиценцирање подносити и стручни радници који нису завршили одговарајуће студије (социјални радник, психолог, педагог, специјални педагог, дефектолог, правник).
* Са друге стране, звање „специјални педагог“ не постоји од 2009. године, већ се дипломе од стране факултета издају на начин предвиђен *Правилником о листи стручних, академских и научних назива* *(„Службени гласник РС”, бр.* 6/2023 **–**пречишћен текст, 47/2023, 51/2023, 55/2023, 59/2023, 66/2023 **–** испр., 85/2023, 3/2024, 37/2024 и 57/2024).[[148]](#footnote-148)
* Потребно је редефинисати услове за стицање лиценце за обављање правних послова у социјалној заштити, с обзиром да су услови постављени на начин да су, у односу на правнике, други стручни радници дискриминисани, јер сви полажу испит за лиценцу, док су дипломираним правницима уместо овог испита вредновани други испити – државни или са њим изједначени. Неопходно је да се исти услови примењују за све стручне раднике запослене у социјалној заштити, односно да су и правници у обавези да полажу испите за лиценцу.
* Такође, потребно је јасније и прецизније дефинисати одредбе које се односе на обнову, суспензију и одузимање лиценце.

1. *Правилник о структури, садржини и начину израде годишњег програма рада установа социјалне заштите* („Службени гласник РС”, број 18/2024) донет је на основу члана 206 став 4. Закона. Правилник само на начелан начин уређује израду годишњег плана и програма рада, иако се ради о установама и организацијама које послују на потпуно различит начин. Планиране програмске и пројектне активности које би требало да се унесу у план, није могуће унети јер установе не знају унапред који ће пројекти бити одобрени за реализацију. Одредбе за израду финансијског плана, према налазима фокус група, нису у складу са другим прописима, нити могу да се односе на све установе и организације на које се наведени Правилник односи. Правилник није дефинисао ни образац за израду годишњег плана рада установа.
2. *Уредба којом се утврђује висина наменског трансфера, критеријуми за његову расподелу по појединим ЈЛС, критеријуми за учешће локалне самоуправе и динамика преноса средстава као и услуге социјалне заштите од посебног значаја* донета је на основу члана 207 став 2. Закона. Уредбу је неопходно изменити у складу са потребама праксе, у делу који се односи на висину износа, врсте услуга, критеријуме за избор ЈЛС и критеријуме за висину износа наменског трансфера и трајање, као и дефинисање иновативних и услуга од посебног значаја, поступак пријављивања и расподеле средстава.
3. *Правилник о критеријумима за доделу средстава за изградњу, одржавање и опремање установа социјалне заштите* *(„Службени гласник РС”,* број 42/2018) донет је на основу члана 211 став 2. Закона.

Ни овај Правилник није омогућио да се на плански, јасан и транспарентан начин додељују средстава за рад установа, те га је у том смислу потребно ревидирати.

У циљу потпуније и доследније примене Закона, потребно је поред ревидирања постојећих подзаконских аката, донети и акте који недостају и то како на нивоу подзаконских аката, тако и на нивоу јавних политика:

1. на основу члана 20 ЗСЗ, предвиђено је доношење*Програма унапређења социјалне заштите* у Републици Србији, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе и њега утврђује министар надлежан за социјалну заштиту, надлежни орган аутономне покрајине, односно надлежни орган ЈЛС. Ови програми треба да буду усаглашени са стратегијом социјалне заштите;
2. наглашавамо и неопходност доношења нове *Стратегије социјалне заштите*, будући да је претходна истекла, а да је потребно дефинисати нове циљеве и мере за њихово постизање;
3. иако је Законом (чланом 190), *Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите* и *Правилником о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити*, требало да буду дефинисани и регистри и начин њиховог вођења, до тога није дошло. *Стога је потребно или донети нови правилник који уређује само евиденције и документацију, или извршити допуне постојећих правилника одредбама о начину вођења евиденције;*
4. на основу члана 23 став 4. Закона, потребно је донети подзаконски акт који се односи на *врсте и садржину евиденција и документације, начин вођења и чувања, лица овлашћена за вођење евиденције и унос података, рокове за достављање и обраду података, који се подаци сматрају поверљивим, начин ослобађања од чувања службене тајне, као и друга питања од значаја за вођење евиденција и документације;*
5. на основу члана 49 став 2. неопходно је донети подзаконски акт који уређује *ближе услове за коришћење услуге породичног смештаја*. Овај акт, према члану 50 ставови 6. и 7. треба да уреди и *ближе услове за процену подобности лица за пружање услуге породичног смештаја, програм и начин спровођења обуке, стандарде за пружање подршке и садржину и изглед лиценце*. Према подацима из праксе, оваква врста смештаја се већ деценијама примењује и тренутно је користи преко 900 корисника из категорије одраслих и старијих;
6. на основу члана 50 став 7 Закона, министар надлежан за социјалну заштиту одређује *центар за породични смештај и усвојење који води јединствену базу података о лицима која пружају услугу породичног смештаја у РС и прописује садржину и начин вођења те базе.* До сада, министар о овоме још увек није донео одлуку;
7. на основу члана53 став 2. Закона, потребно је донети акт којим се уређују *ближи услови за коришћење услуге домског смештаја и друге врсте домског смештаја*. Ова област је делимично уређена Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите. Потребно је донети или нови подзаконски акт, или допунити постојећи;
8. на основу члана 60 став 3. *министар надлежан за социјалну заштиту и министар надлежан за послове здравља прописују стандарде за пружање услуга у социјално* **–** *здравственом установама и социјално* **–** *здравственим организационим јединицама.* Потребно је у наредном периоду уложити напоре за израду стандарда за рад социо **–** здравствених установа, јер се показало да су за различите осетљиве друштвене групе ове услуге од кључног значаја;
9. на основу члана 69 став 4. Закона, министар надлежан за социјалну заштиту прописује *који се стандарди примењују у вођењу случаја.* Постојећи Правилник је донет на основу старог Закона, те је потребно донети нови правилник;
10. на основу члана 71 став 4. неопходно је посебним подзаконским актом дефинисати *изглед и садржину упута за коришћење услуге социјалне заштите.* С обзиром да упути никада нису заживели, јер је за њихово функционисање неопходно постојање плурализма пружалаца услуга (у већој мери него што у реалности постоји), поставља се или питање оправданости ове одредбе, или изазов рада на плурализму пружалаца услуга;
11. на основу члана 72 став 2. Закона, потребно је донети *критеријуме о учешћу корисника у плаћању услуга социјалне заштите.* Ови критеријуми су у великој мери повезани са методологијом о одређивању цене услуга социјалне заштите;
12. на основу члана 77 став 4. Закона, потребно је подзаконским актом *утврдити рокове и начин на који установе социјалне заштите достављају министарству податке о непосредно уговореним услугама;*
13. на основу члана 80 став 5. министарство подзаконским актом *дефинише које су то установе у трансформацији.* Овај акт је значајно донети с обзиром на значај процеса деинституционализације са аспекта права корисника, али и планирања инвестиционих улагања у установе, планског развоја услуга и, у целости, система социјалне заштите. Овај акт би требало да буде у вези са доношењем Општег плана трансформације установа социјалне заштите предвиђеног Стратегијом деинституционализације и развоја услуга и заједници за период од 2022 **–** 2026. године;
14. на основу члана 86 став 2. Закона, потребно је донети подзаконски акт, којим се *уређује начин сарадње ЦСР и организације надлежне за послове запошљавања у спровођењу мера социјалне укључености радно способних корисника права на новчану социјалну помоћ.* Правилник постоји, али је донет пре одлуке Уставног суда бр. Iуз **–** 332/2015 *(„Службени гласник РС”,* број 117/2022), те је потребно донети нови правилник;
15. на основу члана 102 став 2. потребно је *редефинисати садржину и изглед налаза и мишљења, којим се утврђује могућност пропуштене зараде, број чланова породичног домаћинства и друге чињенице о којима се не води службена евиденција, а који служе као доказно средство.* Предлог је да се овај стандард дефинише у оквиру стандарда за вођење случаја и то на начин да оно буде одраз стручног рада и да га вреднује, а не само попис чињеница о којима постоји евиденција, јер то умањује значај мишљења социјалног радника у овим случајевима, а поступак чини искључиво административним;
16. на основу члана 129 став 2. Закона, потребно је донети подзаконски акт којим се уређују *стандарди услуга и друга питања од значаја за пружање услуга којима се обезбеђује спровођење васпитних мера*. Приликом доношења овог акта, потребно је водити се мерама и њиховом сврхом дефинисаним Законом о малолетним починиоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица. У више различитих истраживања, препозната је потреба да се ово питање уреди;
17. на основу члана 145 став 3. потребно је донети *план развоја кадрова у социјалној заштити, на предлог Републичког завода за социјалну заштиту.* Ова активност је неопходна не само за развој, већ и за опстанак система социјалне заштите. Велики број стручних кадрова напустио је систем социјалне заштите, делимично због природног одлива одласком у пензију, а делимично и тим што су запослење пронашли у другим областима. Стручни радници са мање искуства, све чешће се одлучују да напусте систем с обзиром на оптерећење пословима, изостанак подршке и одговарајуће материјалне накнаде. Неопходно је што пре почети са израдом овог плана, уз консулатацију са Заводом, професионалним удружењима, али и високошколским установама које се баве образовањем кадрова за рад у систему социјалне заштите;
18. на основу члана 167 потребно је донети правилник о начину вршења надзора над стручним радом, с обзиром да је *начин вршења надзора пресудан за квалитет рада.* Предвиђено је да министарство обавља ову врсту надзора, с тим што су из тога изузете услуге у заједници. Као могуће решење, с обзиром да је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања орган државне управе, ове послове треба изместити из надлежности Министарства и стручно би било оправдано да се послови надзора над стручним радом повере, изменама и допунама Закона, Републичком заводу за социјалну заштиту, што би подразумевало и значајно јачање кадровског капацитета ове установе;
19. на основу Закона о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити („Службени гласник РС”, бр. 126/2021), члан 34 став 3., министар надлежан за социјалну заштиту треба да донесе *Правилник о начину и ближим условима поступања установе, односно пружаоца услуге у инцидентним ситуацијама,* што се односи и на одредбе, ЗСЗ те их је потребно довести у везу једне са другима.

# Препоруке

ЗСЗ је *lex specialis* за социјалну заштиту. Он није изолован закон, већ је повезан са великим бројем других закона, па тиме није једноставан за измену и допуну. У том смислу цео систем треба да се сагледа, јер се измена овог Закона рефлектује на друге законе и обрнуто. Сам ЗСЗ чини скуп одредби, чија примена зависи од много других чинилаца. Наиме, било које одредбе ЗСЗ да се дотакнемо, и расправљамо о њеној ваљаности и примењености, чини се да се у највећем броју случајева не ради о ваљаности те одредбе, већ о ваљаности и потребе за корекцијом других прописа или недовољном имплементацијом одредби. Да би се ЗСЗ, овакав какав јесте, применио, потребно је да се оствари низ услова мимо Закона. У том случају, углавном, не би ни било потребе за променом одредби Закона или би она била незнатна.

У даљем тексту се дају предлози који се односе и на измене ЗСЗ, али и на измене других прописа или интензивнију примену прописа у систему социјалне заштите, што би утицало на побољшање функционисања система, посматрано са становишта учесника у систему социјалне заштите.

**Новчана социјална помоћ**

Поред неопходног повећања износа новчане социјалне помоћи и бољег таргетирања, о чему константно говоре подаци на терену, препоруке се односе на услове за остваривање овог права, надлежности, радну активацију и др.

1. У погледу услова за остваривање права на новчану социјалну помоћ, потребно је редефинисати имовински цензус утврђивања права, будући да не може свако обрадиво земљиште да се третира на исти начин. Неопходно је пронаћи правичније решење које ће пратити стварну тржишну вредност и могућност коришћења одређеног земљишта – да ли је реч о грађевинском или обрадивом земљишту, да ли се налази у урбаном или руралном подручју, која је зона/локација и сл.
2. Закон је предвидео основицу за утврђивање новчане социјалне помоћи у фиксном износу, који се даље усклађује са индексом потрошње. Предлог стручних радника у службама за материјална давања је да износи треба да се утврде процентуално. Од нарочитог значаја је извршити корекцију у односу на децу кориснике новчане социјалне помоћи.
3. Када је реч о остваривању новчане помоћи за радно способне појединце, ово право корисници треба да остваре путем Националне службе за запошљавање, у просторијама ЈЛС или у неким другим службама у заједници. Наиме, овај посао представља велико оптерећење за запослене у ЦСР, који због великог броја захтева не могу да се посвете корисницима којима је потребна стручна помоћ. У том правцу треба евентуално променити ЗСЗ и други закон (у зависности од одлуке ко би се тиме бавио), тако да ове послове обављају службе за социјалну заштиту у оквиру служби органа управе јединица локалне самоуправе.
4. Нужно је пронаћи моделе за активацију корисника новчане социјалне помоћи у смислу ефикаснијег повезивања са тржиштем рада и унапређења сарадње, израде плана активације, али на начин да корисник запослењем не губи у потпуности новчану социјалну помоћ, већ да се она временом смањује и да мере буду стимулативне како би се корисници у потпуности укључили и постали део тржишта рада.
5. Потребно је јасно дефинисати критеријум и начин обрачуна „пропуштене зараде” за радно способне кориснике приликом признавања права на новчану социјалну помоћ. Пропуштена зарада се обрачунава на паушалан начин и постоје велике разлике у праксама ЦСР, што доводи до неуједначеног и дискриминаторног поступања према корисницима.

**Закон о социјалној заштити *vs.* Закон о наслеђивању и Закон о јавном бележништву**

У циљу постизања фактичке равноправности у наслеђивању, потребно је изменити и ЗСЗ и предложити министарству надлежном за послове правде да синхроно приступи измени допуни Закона о наслеђивању и то тако да наследници могу да опозову изјаву о преносу прихваћеног дела наслеђа због тешке материјалне ситуације уступаоца наслеђа у року од 10 година од давања изјаве, слично институту опозива поклона код уговора о поклону. Тиме би наследнице имале могућност ублажавања последица датих наследничких изјава у ситуацијама тешке материјалне угрожености чиме би се бар донекле у пракси изједначио положај мушкараца и жена у поступку наслеђивања. С друге стране, првенствено мушки **„**са **–** наследници**”** би, имајући у виду могуће последице предложених одредби, више промислили приликом прихватања наследног дела.

Такође се предлаже да, министарство надлежно за послове правде размотри могућност измена и допуна Закона о јавном бележништву или Закона о наслеђивању на начин да би се тим изменама унела одредба којом би нотари морали да упозоре свакога ко се одриче наслеђа, о томе која права губи, а нарочито на то да губи право на материјална давања, из социјалне заштите.

**Једнократна новчана помоћ**

1. Преовлађујуће мишљење стручних радника је да ЦСР не спроводе на одговарајући начин поступак реализације права на једнократну новчану помоћ, већ да се средства дају паушално без претходно утврђене потребе корисника и у износима који су им неопходни, као и да није адекватна селекција корисника који остварују ово право. Препорука је да критеријуми за реализацију права на једнократну новчану помоћ буду јасније дефинисани у самом Закону.
2. Постоји став запослених у ЦСР да је овај посао најчешће административни и да би било оправдано да га ради нпр. служба социјалне заштите у управи ЈЛС. С обзиром на чињеницу да је локална самоуправа управо и основала ЦСР, између осталог и за обављање послова обезбеђивања материјалне подршке који се исплаћују са локалног нивоа, тешко можемо очекивати да би ЈЛС сада оснивале нове установе или службе којима би повериле овај посао. Са друге стране, обавеза је ЈЛС да обезбеде довољан број запослених у ЦСР који би обављали све послове за чије обезбеђивање је она надлежна. Препорука је да се Законом дефинише минимум запослених које су ЈЛС у обавези да обезбеде у циљу несметаног функцонисања ЦСР, или да се подзаконским актом уреде нормативи у ЦСР који не би обухватали само јавна овлашћења, већ и нормативе у вези са обављањем послова из надлежности ЈЛС.
3. Једно од могућих решења, о којем би требало да се изјасни и министарство надлежно за државну управу и локалну самоуправу, а које би имало вишеструку оправданост, јесте да се послови једнократне новчане помоћи потпуно изместе из Закона о социјалној заштити, са образложењем да ове послове треба да обављају службе за социјалну заштиту у оквиру самог органа управе јединица локалне самоуправе. Свака јединица локалне самоуправе, на својој скупштини, доноси Одлуку о социјалној заштити конкретне јединице локалне самоуправе, којом се уређује обим, услови и начин остваривања социјалне заштите, о чијем се обезбеђивању, у складу са Законом, стара јединица локалне самоуправе, као што су:

* услуге социјалне заштите: дневне услуге у заједници (дневни боравак, помоћ у кући);
* услуге подршке за самосталан живот (додатна социјална подршка детету и ученику, становање уз подршку);
* саветодавно – терапијске и социо – едукативне услуге;
* услуге смештаја (смештај у прихватилиште и прихватну станицу);
* материјална подршка која се обезбеђује корисницима у виду: 1. новчане помоћи: месечна помоћ, једнократна помоћ, помоћ за опрему корисника за смештај у установу социјалне заштите или другу породицу, и
* 2. интервентна једнократна помоћ.

Јединице локалне самоуправе обезбеђују и шири обим материјалних давања својим корисницима, што све зависи од расположивих буџетских средстава, па би и једнократна новчана помоћ требало да буде у оквиру надлежности ЈЛС.

**Додатак за помоћ и негу другог лица**

1. Поступак за утврђивање и признавање права на додатак за помоћ и негу другог лица требало би преместити у јединствен орган који би спроводио поступак у целости – било да је реч о систему здравствене заштите, социјалне заштите или неком трећем издвојеном делу. Дакле, право на додатак за туђу нега и помоћ препознато у два система треба да се споји.
2. Реализација права на туђу негу и помоћ је оптерећење центрима за социјални рад и постоји лоша пракса приликом реализације права, нарочито јер ЦСР спроводи поступак, али није надлежан за утврђивање овог права. Како ни ЦСР, ни ПИО Фонд немају довољно кадрова за обављање ових послова, можда би најбоља опција била да се оснује посебно тело или фонд које би се њима бавило. Ово би била системска нормативна и финансијска промена.
3. Уколико би системи исплата остали као и до сада (ПИО фонд признаје право у складу са Законом о пензијско **–** инвалидском осигурању, а ЦСР у складу са ЗСЗ за кориснике који нису остварили право на пензију), у оба закона би требало унети обавезу да, по службеној дужности, размењују податке о оствареним правима (како се не би очекивало од грађана да пријављују промене). Применом Закона о социјалној карти ова сарадња је номинално унапређена, али још увек није у потпуности примењена у пракси. У сваком случају, препорука би била да овај проблем разреши министарство надлежно за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и министарство надлежно за послове здравља.
4. Пракса говори о томе да када се промени основ исплате додатка за помоћ и негу другог лица, корисници поново морају да буду вештачени од стране лекара и често исходи тих вештачења не буду исти, односно корисницима не буде препозната потреба за овим додатком у другом систему. У циљу уједначеног приступа, требало би да корисник приликом промене основа исплате овог права то реализује без поновног вештачења, нарочито уколико је приликом претходног вештачења утврђено да је оштећење или болест трајна. Препорука је да се закони (из области социјалне заштите и из области здравствене заштите) усагласе и имају јединствен приступ у овим случајевима.
5. У циљу одговарајуће расподеле средства из буџета, нужно је препознати децу као посебно осетљиве и вулнерабилне кориснике система социјалне заштите. Ради се о деци која примају туђу негу и помоћ и увећани дотатак за помоћ и негу другог лица. Деца се, за сада, вештаче на основу правилника којим се вештаче запослени, па лекару, у том смислу, није лако да поступа без валидног основа (због тога је убачена одредба која се тиче неуролошки трајних поремећаја).
6. С обзиром на идентичну основу права на додатак за помоћ и негу другог лица који се остварије у складу са ЗСЗ и Законом о ПИО, препорука је да се уједначи дефиниција додатка за помоћ и негу другог лица у оба закона (дефиниција туђе неге и помоћи у накнади за помоћ и негу ПИО закона наводи да лице треба да се креће уз помоћ помагала, а ЗСЗ наводи – без помоћи помагала. При вештачењу то чини огромну разлику, па ове две дефиниције треба ускладити. Ово усаглашавање у законима је посебно лако урадити изменама и допунама ова два закона, из разлога што је предлагач за оба закона министарство надлежно за послове рада, запошљавање, борачка и социјална питања).
7. У циљу унапређења квалитета живота корисника права на додатак за помоћ и негу другог лица и њихову интеграцију у социјалну средину, препорука је да се средства од новчаног додатка за помоћ и негу другог лица наменски усмеравају за финансирање различитих услуга социјалне заштите.
8. Законом о социјалној заштити, остваривање права на додатак за помоћ и негу другог лица повезано је са тим да ли особа може да се креће, да задовољава животне потребе на физичком нивоу, али не и са тим да ли особе због интелектуалног или психосоцијалног инвалидитета нису у могућности самостално да задовоље своје потребе. Препорука се односи на напуштање медицинског модела приликом вештачења за признавање права на додатак за помоћ и негу другог лица и на прелаз на процену корисника холистички, у складу са социјалним моделом. Услов за остваривање овог права, односи се само на физички инвалидитет (упркос томе што сви закони дефинишу инвалидитет и као менталну ометеност и много другог), па особа која може сама да се обуче али има интелектуалну ометеност, не може да оствари увећани додатак, без обзира да ли се креће или не креће (зато што је услов да особа има телесно оштећење од 70% по најмање два основа или једно у висини од 100%). Препорука је да се посебна пажња приликом вештачења посвети особама које имају ментални инвалидитет и чија је функционалност условљена присуством и подршком других лица.

**Пружање подршке корисницима за превладавање материјалне депривације – радна активација корисника**

1. Иако је Уредба о радној активацији престала да важи, обавезе подршке кориснику при радној активнацији и даље су у примени. Значајно је подстицати сарадњу између ЦСР и националних служби за запошљавање, у циљу израде планова активације и развоја мера које могу допринети укључивању корисника у тржиште рада. Послови које обављају ЦСР, али и запослени у центрима за породични смештај и усвојење и установама за смештај деце, нарочито када се ради о раду са децом и младима који су у фази осамостаљивања и изласка из институционалне заштите, а који се односе на каријерно информисање, вођење и саветовање, нису препознати, а стручни радници их у великој мери обављају.
2. Поједине мере које се односе на активацију корисника и пружање подршке да што пре превлада материјалну депривацију, односе се на укључење у тржиште рада особа са инвалидитетом. У том смислу потребно је у Закону о професионалној рехабилитацији и запошљавању ОСИ јачати обавезе Националне службе за запошљавање у циљу каријерног вођења и саветовања, али и јачање сарадње са ЦСР нарочито у делу враћања пословне и радне способности и умрежавање са другим услугама подршке – као што је персонална асистенција.
3. Препорука је да ресорно Министарство подстиче развој социјалног предузетништва у циљу радне интеграције ОСИ, али и других вулнерабилних група – корисника новчаних давања, дуготрајно незапослених и тешко запошљивих група, жртава насиља у породици и трговине људима, младих који напуштају смештај у другој породици или институционални смештај и др.То би била предузећа транзиционог типа у којима се подижу капацитети особа из осетљивих друштвених група и то са временским ограничењем до три године. Радило би се са корисницима социјалне помоћи где би им се постепено смањивао износ новчане социјалне помоћи, када се испуне услови, када се оснаже довољно, интегришу у тржиште рада и својим приходима могу да остваре одређен квалитет живота.

**Доступност услуга социјалне заштите**

1. Потребно је обезбедити развој услуга у заједници на плански и таргетиран начин. Неопходно је хитно израдити и усвојити План развоја услуга у заједници, као саставни део Плана трансформације установа и развоја услуга у заједници, у складу са Стратегијом деинсититуционализације и развоја услуга у заједници за период од 2022 – 2026.године. План развоја услуга треба да буде препознат и у ЗСЗ.
2. Плански развој услуга, подразумевао би и планско усмеравање финансијских средстава за обезбеђивање одрживости постојећих и развој нових услуга, таргетирано усмеравање наменских трансфера за развој услуга. Све ово нужно говори о потребама за изменама Уредбе о наменским трансферима, као и њеној примени. Нарочито значајно је увести обавезу развоја услуга у заједници намењених подршци деинституционализацији.
3. Услуге социјалне заштите нису у довољној мери, обиму и садржају развијене, а постојећа нормативна решења нису у складу са потребама праксе. У циљу обезбеђивања доступности услуга социјалне заштите грађанима, неопходно је да се потребе корисника за услугама процене и јасно искажу. Највећи број ЈЛС до сада није процењивао потребе грађана за услугама социјалне заштите.Стога је потребно у регулативу увести обавезу мапирања потреба на нивоу локалних самоуправа. Неопходно је применити постојећа нормативна решења, али и увести нове услуге у закон (оне које су до сада пилотиране као иновативне) и прописати стандарде за њих (услуга породичног сарадника, услуга теренског (аутрич) сарадника, и др.). Наравно, треба оставити простор за успостављање иновативних услуга социјалне заштите. Након измена и допуна Закона, потребно је изменити или усвојити нове подзакоснке акте у циљу дефинисања стандарда за нове услуге.
4. Нарочито велики проблем са доступношћу постоји у малим и удаљеним срединама, где се акценат мора ставити на међуопштинске услуге. Ова се ситуација, дакле, не може пуно поправити само изменом ЗСЗ, већ је потребно да се размотри механизам обавезивања ЈЛС на развој услуга социјалне заштите и да се у то укључи и Министарство државне управе и локалне самоуправе.
5. Механизам издавања лиценци требало би да буде географски приступачнији. Поступак издавања лиценци је питање које захтева озбиљно промишљање и проналажење адекватног решења. Искуство које у пракси има здравствени систем могло би да представља пример добре праксе, а то је да се претходно трансформише Комора социјалне заштите и да се формирају регионалне коморе социјалне заштите које би издавале лиценцу радницима у социјалној заштити, по моделу који је приступан у здравственом систему и који се у досадашњој примени показао као добро решење. Друго, занимљиво решење издавања лиценце, које би било прихватљивије за социјалну заштиту, усвојило је министарство надлежно за просвету, па би и тај пример издавања лиценце требало узети у обзир приликом разматрања и налажења адекватног решења.
6. Препорука је да се измене функционалн стандарди будући да се кроз праксу показало да су тешко достижни. Но, ово је предмет правилника који уређује стандарде услуга социјалне заштите, а не Закона.
7. Због велике оптерећености запослених, потребно је променити структуралне стандарде у смислу повећања броја запослених сразмерно броју корисника, карактеристима корисничке групе и активностима у оквиру услуге.
8. С обзиром да постоје ЈЛС које немају развијену ни једну услугу или имају мањи број услуга и проблеме са финансирањем и одрживишћу услуга, постоји потреба за оснивањем регионалних услуга. Препорука је да се регулативом и финансијским подстицајима унапреди међуопштинска сарадња и међусобно удруживање ресурса. Као финансијски замајац би, у овом контексту, били значајни наменски трансфери.
9. Законом о социјалној заштити, кроз начела, препозната је потреба и обавеза учешћа корисника у доношењу одлука, која је, чини се Законом о правима корисника услуга привременог смештаја у установу социјалне заштите, нарочито наглашена кроз концепт „информисаног пристанка”. И поред тога, у пракси, корисници немају увек могућност да донесу одлуку о услугама које ће користити. Неопходно је да се Законом о социјалној заштити дефинише и механизам за учешће корисника у доношењу одлуке и партиципацији, увек када је то могуће.
10. Када се ради о финансијској партиципацији корисника, њеним повећањем се краткорочно можда не би повећао обим средстава за услуге социјалне заштите, али би се истрајало на принципу супсидијарности и холистичком приступу.

**Децентрализација**

1. Потребно је увести виши ниво координације у целом систему социјалне заштите, будући да ЈЛС још увек нису достигле одговарајући ниво компетенција у овој области. Све указује на то да би организована координација свих управних актера у социјалној заштити допринела, како процесима одлучивања и укупном јачању компетенција, тако и мотивисаности локалне самоуправе да енергичније делује у овој области.

**Финансирање**

1. У циљу систематичног финансирања услуга на локалном нивоу, потребно је да Министарство финансија снажно подржи предложене измене и допуне ЗСЗ, и да, сагасно предлогу одговарајућих решења у Закону, определи у буџету потребна финансијска средства за пуну примену предложених решења у изменама и допунама Закона.
2. Нужно је изменити Уредбу о наменским трансферима, као и изменити, односно допунити критеријуме за доделу наменских трансфера у ЗСЗ, који се сада поверује са степеном развијености појединих ЈЛС.
3. Наменске транесфере треба усмерити и на међуопштинске услуге, с обзиром на финансијске проблеме које имају локалне самоуправе. Исто важи и за иницирање међусекторских услуга.
4. Нужно је и кроз трансфере обезбедити и финансирање услуга за подршку процесу деинституализације.
5. Када се ради о члану 207 став 1. тачка 2. ЗСЗ, требало би га допунити тиме да се наменски трансфери додељују и ЈЛС које немају установе у трансформацији, али планирају развој услуге становање уз подршку, и имају закључен уговор о међуопштинској сарадњи са ЈЛС која има на својој територији установу за трансформацију. Ово би раазвило међуопштинску сарадњу, а истовремено мотивисало развој услуге становања уз подршку за особе које излазе из установа.
6. У Закону о социјалној заштити потребно је прописати општу одредбу којом се налаже да се приликом планирања услуга социјалне заштите увек узима у обзир родна компонента, као и родно буџетирање. Овим се одредбе ЗСЗ доводе у везу са Законом о родној равноправности. И родно буџетирање се може подстаћи наменским трансферима.
7. Неопходно је дефинисати цену услуге Законом, односно дефинисати шта цена подразумева и каква јој је структура, методологија износ цена услуге.

**Плурализам пружалаца услуга**

1. У циљу обезбеђивања плурализма пружалаца услуга социјалне заштите, нужно је стварати подстицајно окружење за организације цивилног друштава из области социјалне и породично-правне заштите. Препорука је да се поред стварања једнаких услова и подстицајних мера, врши промоција услуга, едукација у погледу успостављања услуга, стандардизације, лиценцирања и сл., као и употребе наменских трансфера и обезбеђивања других извора финансирања услуга социјалне заштите на локалном нивоу.

**Мапирање и планирање**

1. Потребно је је мапирати потребе и проширити услуге социјалне заштите када су у питању деца и одрасли са ретким болестима и аутизмом.
2. Плурализму пружаоца услуге може допринети и законом предвиђено планирање услуга, које ће бити одговор на нове проблеме и нове околности савремених породица, нових услуга за превенирање раздвајања породица, нових услуга за привремену заштиту и смештај детета.
3. У мапирању потреба грађана и планирању услуга треба да учествују и пружаоци услуга у заједници. Треба прописати оснивање и начин рада обавезног мултисидсциплинарног тела за планирање услуге, састављено од свих актера у локалној заједници који учествују у планирању услуге (интегративни приступ). У изради Плана трансформације установа и развоја услуга у заједници на нивоу система, такође неопходно је учешће представника цивилног сектора.
4. ЗСЗ је предвидео механизам програма пружања услуга чиме би се ближе и детаљније одређивале активности и поступци при пружању услуга социјалне заштите у складу са специфичним потребама корисника. Овај механизам није примењен јер није донет подзаконски акт који би уредио овај вид унапређења услуга социјалне заштите.
5. У члан 40 Закона се могу додати и услуге као што су породични саветник, психолошка подршка након боравка у сигурној кући, социјални ментор, едукација за финансијско осамостаљивање (у смислу радног ангажовања, а не материјалне помоћи) и друге услуге оснаживања. Ради се о услугама које су се до сада сматрале иновативним услугама и које су успешно пилотиране и одржавају се неколико година. Увођењем услуга у закон, нужно је дефинисати и финансирање тих услуга.
6. У циљу подстицања плурализма пружалаца услуга, значајно је повезати одредбе ЗСЗ са другим законима. Тако је нпр. услугу становања уз подршку требалодовести у везу са социјалним становањем, примењујући одредбе Закона о становању и одржавању зграда. То важи и за породични смештај одраслих лица, као и за неке друге услуге.

**Систем квалитета – развој и јачање регулаторних механизама**

1. С обзиром да велики број установа за смештај чији је оснивач Република Србија или Аутономна покрајина Војводина, није лиценциран, ресорно Министарство би требало да им обезбеди подршку за стицање лиценце, кроз планско буџетирање и инвестициона улагања. Такође, финансирање и улагање у установе социјалне заштите треба да буде у складу са плановима трансформације установа, односно Општим планом трансформације.
2. Не постоји надзор над стручним радом пружалаца услуга. Нужно је да се ова врста надзора дефинише кроз Закон, ко је надлежан за обављање ових послова, на који начин, које су мере и сл.
3. Инспекцијски надзор је Законом јасно дефинисан, али је тешко применљив у пракси с обзиром да Министарство, Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова и Секретаријат за социјалну заштиту Града Београда немају довољно кадровских капацитета да ове одредбе спроведу у потпуности. Нужно је да се инспекцијске службе кадровски ојачају.
4. Велики број кадрова напушта систем социјалне заштите или одлази у старосну пензију, што није праћено попуњавањем упражњених радних места новим, младим кадровима, па је нарушена структура запослених у установама, о чему говоре чињенице да у појединим установама не постоји могућност организовања стручног рада. Потребно је што пре донети план развоја кадрова у социјалној заштити, као и јасан план стручног усавршавање кадрова, у складу са процењеним потребама система социјалне заштите, који би обухватао подстицање унапређења кадровске структуре, али и планско стручно усавршавање запослених.
5. У том контексту је потребно утврдити описе послова и задатака за радна места у социјалној заштити, на основу којих би се правили индивидуални планови развоја.
6. Када се ради о акредитацији програма обуке, поједини стандарди дефинисани у подзаконском акту су непримењиви и потребно је извршити измене и допуне Правилника који ближе уређује акредитацију програма обуке. Услед неуједначене покривености различитих тема, потребно је расписивати тематске позиве за акредитацију програма обуке, што би допринело акредитацији обука релевантних за конкретни тренутак или потребе корисника у систему социјалне и породично-правне заштите. Потребно је да се Правилник о акредитацији програма обуке усагласи са Правилником о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити.

**Закон о социјалној заштити *vs.* Закон о заштити података о личности**

1. Чланом 100 Закона о заштити података о личности уређује се да ће одредбе других закона, које се односе на обраду података о личности биди усклађене са овим Законом до краја 2020. године, што до сада у ЗСЗ није урађено. Нужно је усагласити све одредбе које се односе на прибављање, обраду, чување и руковање подацима о личности са Законом о заштити података о личности.

**Однос других система или других правних прописа са ЗСЗ**

**Социјално предузетништво**

1. Када се ради о социјалном предузетништву, потребно је донети недостајућа подзаконска акта којима основ даје Закон о социјалном предузетништву, а пре свега Програм развоја социјалног предузетништва, којим се планирају мере активне подршке субјектима социјалног предузетништва (члан 19 Закона). Програмом је потребно повезати активности подршке субјектима социјалног предузетништва, пре свега у вези са запошљавањем маргинализованих друштвених група, тако да буде јасан и ланац одговорности у поступку радног оспособљавања и запошљавања, али и начин финансирања социјалног предузетништва. У том контексту треба имати у виду да је за разраду мера активне политике потребно окупити различите доносиоце одлука, а не само Националну службу за запошљавање. У разради и имплементацији ових мера треба да учествују различити сектори МРЗБСП (Сектор за социјалну заштиту – у смислу укључивања корисника материјалних давања, Сектор за рад и запошљавање, као и више министарстава, а свакако Министарство финансија - у циљу обезбеђења сталног финансирања мера активне подршке субјектима социјалног предузетништва).
2. Било би потребно да локални савети за запошљавање креирају локалне планове запошљавања, што значи укључивање послодаваца, удружења послодаваца, компанија, цивилног сектора.
3. Различите форме активности би могле да дођу у обзир: теренски сарадник, професионална орјентација, каријерно саветовање, обуке за тражене послове и занимања, до тога да се оснивају социјална предузећа. Социјална предузећа не морају да буду потпуно самоодржива, већ могу да добијају и донације.

**Донације**

1. Чланом 22 ЗСЗ уређује се да се средства за обезбеђивање услуга социјалне заштите могу прибављати и путем донација у складу са законом. У том контексту би требало појачати улогу донација, односно донаторског финансирања у Закону о донацијама и хуманитарној помоћи и ЗСЗ, те омогућити да се установе социјалне заштите могу заиста финансирати и из донаторских средстава. Начин примања и реализације донација би требало поједноставити тако да за донације није потребна сагласност министарства.

**Породични закон**

**Насиље у породици:**

1. размислити о променама и проширењу сета мера заштите од насиља у породици које би обухватало и обавезе одласка на психо - социјални третман, саветовалишта и друге мере;

1. развијати услуге подршке намењене жртвама насиља у породици;
2. посебно развијати мере радне активације и укључивање у тржиште рада за жртве насиља у породици.

**Родитељско право:**

1. размотрити могућност укидања продужења родитељског права;
2. проширити мере корективног надзора у смислу обавезе укључивања породице у различите програме, услуге подршке породици и сл.

**Хранитељство:**

1. на функционалнији начин уредити смештај у другу породицу и хранитељство између ЗСЗ и Породичног закона. Нужно је у ЗСЗ дефинисати право хранитеља на накнаду за рад и накнаду за издржавање корисника.

**Старатељска заштита:**

1. другачији облик организације непосредног старатељства, с обзиром да је постојећи начин неодговарајући како за кориснике (услед недостатка механизама контроле и оптерећења обима посла запослених који су вршиоци дужности непосредног старатеља) јер им на овакав начин није обезбеђена одговарајућа заштита, тако и за запослени у ЦСР који ову дужност не могу да обављају на одговарајући начин и она им представља значајно повећање обима посла.

**Волонтирање**

1. Закон о волонтирању је кључан за социјалну заштиту и у том смислу га треба изменити допунити и увезати са социјалном заштитом. Члан 140 Закона о социјалној заштити овлаш помиње волонтирање. Уколико Закон о волонтирању остане у постојећем облику, онда Закон о социјалној заштити треба изменити и допунити, тако да се њиме, као *lex specialis* – ом, у односу на Закон о волонтирању, волонтери у социјалној заштити изузимају из ограничења постављених Законом о волонтирању.

**Закон о финансијској подршци породици с децом**

1. Члан 17 став 7. Закона о финансијској подршци породици са децом прописује неоправдано строжије услове када је у питању остваривање права оца на остале накнаде у периоду неге детета (након истека породиљског одсуства), у односу на оца, који у складу са чланом 12 став 3. овог закона и чланом 94 Закона о раду, има право да користи одсуство са рада ради неге детета без ограничења на чињеницу да ли је мајка жива, напустила дете и из других оправданих разлога (на издржавању казне затвора, болесна и сл.), па то треба изменити;
2. поред тога, исте чињенице, односно исти животни догађаји као што су рођење трећег и сваког наредног детета стављају у лошији положај жене које остварују право на остале накнаде по основу рођења и неге детета, у односу на жене које остварују накнаду зараде, односно плате, на начин да ово право остварују у краћем периоду, односно у периоду од годину дана, уместо две године како је то прописано код права на накнаду зараде (чл. 12 - 16 Закона о финансијској подршци породици с децом), па то треба изменити;
3. увести институт родитеља **-** неговатеља.

**Стратегија деинституционализације и развоја услуга у заједници за период 2022 – 2026. године:**

1. Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022 – 2026. године, предвидела је израду Општег плана трансформације установа и развоја услуга у заједници. Кроз овај план, потребно је испланирати динамику развоја нових или унапређење капацитета постојећих услуга у заједници, па и предвидети изворе њиховог финансирања. План би предвидео и ефикаснију расподелу наменских трансфера, кроз тематске позиве за услуге које су процењене као неопходне у појединим ЈЛС. Све ово би требало да осигура опредељеност система за процесе деинституционализације.

**Установе**

**Центри за социјални рад:**

1. потребно је решити питања двојног финансирања ЦСР. Већи број запослених у свим центрима за социјални рад обавља јавна овлашћења и средства за њихов рад се обезбеђују у буџету Републике, док се мали део финансира из локалног буџета. Одредбе Закона које се односе на поделу послова – надлежности запослених на повереним пословима и оне које финансира јединица локалне самоуправе – готово да се и не примењује у пракси, што често доводи до кршења одредби Закона, а самим тим и до изостанка одговорности за обављање одређених послова. У мањим ЦСР, са малим бројем запослених, често је немогуће и извршити поделу посла. Неопходно је обавезати ЈЛС да, за обављање послова из њихове надлежности, обезбеде потребан број радника. Ово би требало да буде праћено израдом норматива за послове у надлежности локалне самоуправе;
2. подела надлежности између два министарства, када је реч о ресору социјалне и породично – правне заштите, отежава функционисање ЦСР. За породично – правну заштиту сада је надлежно МБПД, док је МРЗБСП наставило да се бави питањима социјалне заштите, установа за смештај, лиценцирања, инспекцијског надзора, рада, запошљавања, борачком заштитом;
3. у складу са ЗСЗ, ЦСР могу да буду и пружаоци услуга у заједници, уколико у њиховој ЈЛС нема других пружалаца услуга, уколико имају посебну организациону јединицу и лиценцирани су за пружање тих услуга. Будући да има више разлога и за и против оваквог решења (наведених у анализи), потребно је добро промислити и потом уредити начин на који би ови центри функционисали на добробит малих средина, а да истовремено не угрожавају принцип плурализма услуга и њихових пружалаца;
4. када се ради о родној димензији, она свакако треба да буде узета у обзир приликом запошљавања. Наиме, социјални рад углавном завршавају жене и запошљавају се жене, а требало би направити баланс са мушкарцима, који су овде далеко мање заступљени. Ситуација у радним колективима је боља када је кадар избалансиран;
5. деск – и анализа на терену, као и Извештај ДРИ[[149]](#footnote-149) указују на то да је један од већих изазова број и оспособљеност извршилаца у ЦСР. Потребно је редефинисати постојеће критеријуме за одређивање броја стручних радника у ЦСР и радити на едукацији кадра у складу са захтевима система и потребама корисника.

**Центри за породични смештај и усвојење:**

1. с обзиром да од утврђивања Мреже установа социјалне заштите из 2014. године, до данас, нису основани сви предвиђени центри за породични смештај и усвојење, требало би извршити одговарајућу стручну анализу о потреби оснивања центара који покривају одређену географску територију. На територијама за које нису основани центри за породични смештај и усвојење, послове из њихове надлежности обављају месно надлежни ЦСР. Све ово доводи до неравномерне оптерећености појединих ЦСР и овом врстом посла;
2. центри за породични смештај и усвојење, својим називом упућују на то да се баве и усвојењем, но ни један посао из ове области није им поверен. С обзиром да су послови усвојења поверени ЦСР и да центри за породични смештај и усвојење ове послове не обављају, неопходно је те послове избрисати из њиховог назива. Са друге стране, центри за породични смештај и усвојење би требало да се баве и подршком породицама које пружају породични смештај за одрасле и старије, услугу која се реализује а за коју још увек не постоје стандарди. Све ово би требало да прати и јачање кадровских потенцијала центара за породични смештај и усвојење;
3. поред тога, центри за породични смештај и усвојење треба да имају већи број регионалних канцеларија које ће бити ближе корисницима, а самим тим и ефикасније пружати услугу, а с обзиром на велики број хранитељских породица;
4. потребно је усвојити стандарде за пружање услуге – породични смештај одраслих и старијих. Поставља се питање, да ли овакав облик смештаја треба да се нађе у надлежностима центара за породични смештај и усвојење или би овим институтом и услугом требало да се баве ЦСР, као што је то тренутно случај.

**Центри за децу, младе и породицу:**

1. потребно је сачинити стручно оправдан предлог о потреби оснивања центра за децу, младе и породицу у упутити га Влади ради измене Уредбе о мрежи установа социјалне заштите;
2. потребно је да министар надлежан за за рад, запошљавање, борачка и социјална питања донесе Oдлуку o започињању процеса трансформације установа, чиме би се створила основа за примену овог концепта;
3. неопходно је приступити изради стандарда за услуге за које исти нису развијени. У вези са тим, дефинисати недостајућа подзаконска акта попут Правилника о социо **–** едукативним и саветодавно **–** терапијским услугама, Правилника о услугама интензивне подршке породици, Правилника о пружању услуга преко средстава дигиталних комуникација, Правилника о пружању услуга теренског сарадника;
4. изменити и допунити Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите;
5. потребно је развити и акредитовати недостајуће програме обука који би изградили и унапредили капацитете стручних радника у процесу трансформације установа;
6. дефинисати модел финансирања услуга тако да услуге од националног значаја, попут услуга породичног сарадника и становања уз подршку буду финансиране са националног нивоа како би се осигурао континуитет њиховог пружања.

**Установе за смештај корисника:**

1. требало би увести услов за именовање директора у социјалној заштити, уколико је реч о особи која није стручни радник, да се као услов вреднују године радног искуства у социјалној заштити;
2. у пракси и кроз правни оквир је неопходно трансформисати установе у пружаоце услуга у заједници, при чему би установе задржале један број места за резиденцијални смештај док би, подред тога, пружале и услуге подршке породици – нарочито услугу породичног сарадника, али и друге услуге које би представљале подршку породици у ризику и спречавале институционализацију деце. У сврху деинституционализације, неопходно је плански развијати услуге у заједници и плански улагати у систем социјалне заштите па и у установе за смештај корисника;
3. у установама је потребно пронаћи оптималну меру између окупационе терапије и потребе корисника да буде користан и креативан, и заштите права корисника;
4. Изменити ЗСЗ ради увођења основа за оснивање и рад Центра за заштиту жртава трговине људима и Центра за децу, младе и породицу.

**Запослени у установама социјалне заштите**

1. тренутно, у систему социјалне заштите постоје различите основице рада, што доводи до великих разлика у платама запослених у систему. Последња измена и допуна Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама у области социјалне заштите, направила је још већи јаз и изазвала негативне последице у систему. Ради обезбеђивања функционисања и једнаког третирања свих запослених, нужно је да се у што краћем року измени Уредба;
2. нужно је јачати капацитет запослених, поред повећања њиховог броја. Посматрано са аспекта другостепених органа, честе су грешке у овој области, што указује на недовољне капацитете стручних радника да одговоре професионалним изазовима, недостатак ресурса у заједници, неуједначену праксу, недостатак адекватног стручног надзора, али и недостатак професионалне подршке за обављање послова у оквиру система социјалне заштите;
3. посебну пажњу је потребно обратити када је реч о безбедности запослених у систему социјалне заштите, на свим нивоима.

# Кратак извештај о основном предлогу који произлази из анализе

Опција 2) - ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ

Неколико је кључних питања која измењени ЗСЗ треба да реши:

1. доношење стандарда за услуге које нису стандардизоване; финансирање услуга; побољшање међуопштинске сарадње, унапређењем регулативе за оснивање локалних и регионалних центара за пружање услуга и дефинисање како ће се ти центри фиансирати;
2. редефинисање надлежности ЦСР;
3. стварање услова за лиценцирање установа социјалне заштите за смештај и трансформацију установа; дефинисање Општег плана трансформације установа; редефинисање услова за смештај у установе у смислу измене година живота за смештај деце у установе социјалне заштите; стварање основа за оснивање и рад центара за децу и породицу;
4. редефинисање правног оквира за наменске трансфере; прецизније дефинисање финансирања стручних радника у установама за смештај; стварање основа за финансирање хранитеља и пружалаца услуга породичног смештаја;
5. увођење надзора над стручним радом у установама социјалне заштите и пружалаца услуга; прецизније дефинисање супервизије у установама за смештај и код пружалаца услуга;
6. подстицање волонтерских сервиса у систему социјалне заштите, и друга питања наведена у закључку;
7. материјална давања, туђа нега и помоћ и трошак који настаје актуелним признавањем права у два система;  редефинисање имовинског цензуса; питања односа Закона о наслеђивању и ЗСЗ; јачање мера радне активације новчане социјалне помоћи и повезивање услуга и материјалних давања.

Када се ради о примени решења ЗСЗ која су непримењена, а добра (јер су потребна), треба осмислити начин како да се та решења имплементирају у пракси. Једно од таквих решења је, на пример у сарадњи са министарством здравља оснивање социо – здравствене установе и организационе јединице. Постоји низ осетљивих друштвених група којима су овакве услуге потребне: старија популација, особе на палијативном збрињавању и слично. У литератури, али и на нивоу републичког програмирања описивано је више начина да се ово решење примени: алиментациони фонд, осигурање за дуготрајну негу и слично.[[150]](#footnote-150) Осигурање за дуготрајну негу постоји у Немачкој већ више деценија, као четврти вид осигурања (поред здравственог, пензијског и осигурања за случај незапослености), али од недавно и у Словенији. Само успостављањем одрживог финансирања услуга које потпадају под више сектора, успоставиће се и саме услуге.

# Кратке препоруке на захтев Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

ЗСЗ је у основи добар, а недовољно примењен. Непотпуна примена углавном произлази из фактора спољњих у односу на сам Закон, као што су: доношење подзаконских аката који прате Закон; измене закона којe произлазе из других система; успостављање адекватне и продуктивне кореспонденције и унутрашње сарадње у оквиру самог МРЗБСП, као и обезбеђивање материјалних, кадровских и институционалних претпоставки за примену Закона.

Када се ради о другим министарствима и другим ресорима и њиховој „усклађености” са ЗСЗ, треба увек имати у виду да закони нису закони једног ресора. Закон доноси скупштина и односи се на све грађане и на све ресоре, без обзира што већински обавезује један ресор. Осим тога, запослени у свим ресорима се жале на недостатак међусекторске сарадње, а такве сарадње и даље нема. У том смислу, потребно је на вишем нивоу иницирати разговор, не о правним питањима, него о фактичким проблемима и о томе који су све ресори потребни да се проблеми реше.

Но, ако се вратимо на Закон, видећемо да ипак има неколико одредби које би било нужно променити, а да при томе не чине 30% материје закона:

1. неопходно је Законом дефинисати План развоја услуга, у складу са Стратегијом деинституционализације и плански и ситематстки приступити развоју услуга, у складу са претходно процењеним потребама грађана;
2. у ЗСЗ би требало уредити нове услуге које су заживеле у заједници или за којима се показала потреба (пре свега услуга породичног сарадника, али и услуга теренског (аутрич) сарадника). Поред тога, нужно је оставити могућност за развој нових, иновативних услуга. Након измена Закона, треба утврдити стандарде кроз подзаконске акте;
3. потребно је да се ЗСЗ дефинише и механизам за учешће корисника у доношењу одлуке и ускладити са Законом о правима корисника услуге привременог смештаја у социјалној заштити;
4. с обзиром на недовољну доступност и проблеме са одрживошћу услуга, нужно је увести концепт обавезног пакета услуга које би свака ЈЛС требало да обезбеди. Неки од закона (Закон о државној управи и локалној самоуправи, ЗСЗ) треба да предвиди обавезујуће механизме да ЈЛС имају нормативни оквир, опредељен буџет, и минимални сет услуга социјалне заштите које су дужне да пруже;
5. наменске трансфере треба усмерити и на међуопштинске услуге, с обзиром на финансијске проблеме које имају, посебно недовољно развијене локалне самоуправе. Исто важи и за иницирање међусекторских услуга. Усмеравање наменских трансфера треба да буде контролисано тако да се услуге развијају плански и систематично. Изменама Уредбе о наменским трансферима је потребно уредити циљано финансирање услуга подршке за самостални живот корисника и других услуга које су приоритетне са становишта потреба корисника;
6. када се ради о члану 207 став 1. тачка 2. ЗСЗ, требало би га допунити тиме да се наменски трансфери додељују и ЈЛС које немају установе у трансформацији, али планирају развој услуге становање уз подршку, и имају закључен уговор о међуопштинској сарадњи са ЈЛС која има на својој територији установу у трансформацији. Ово би развило међуопштинску сарадњу, а истовремено мотивисало развој услуге становања уз подршку за особе које излазе из установа;
7. нужно је што пре донети подзаконски акт који се односи на успостављање стандарда за пружање услуга породичног смештаја за одрасле и старије;
8. неопходно је уредити вођење регистара у систему социјалне заштите на начин који је то предвидео Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС“, број” 87/2018);
9. неопходно је повећати износе новчане социјалне помоћи и повећати таргетираност корисника којима је ова помоћ потребна и то кроз редефинисање услова за остваривање права на новчану социјалну помоћ, применом концепта радне активације и укључивања на тржиште рада радно способних корисника и посебним третирањем породица са децом:
   * када се ради о условима за остваривање права на новчану социјалну помоћ, потребно је редефинисати имовински цензус утврђивања права, будући да не може свако обрадиво земљиште да се третира на исти начин. Неопходно је пронаћи правичније решење које ће пратити стварну тржишну вредност и могућност коришћења одређеног земљишта – да ли је реч о грађевинском или обрадивном земљишту, да ли се налази у урбаном или руралном подручју, која је зона/локација и сл. ;
   * када је реч о остваривању новчане помоћи за радно способне појединце, ово право корисници треба да остваре путем националне службе за запошљавање или у просторијама ЈЛС или у неким другим службама у заједници. Овај посао представља велико оптерећење за запослене у ЦСР, који због великог броја захтева не могу да се посвете другим корисницима, којима је потребна стручна помоћ. У том правцу треба променити ЗСЗ и други закон (у зависности од одлуке ко би се тиме бавио). Ово је неопхпдно због потребе за ефикаснијом применом радне активације;
   * Закон је предвидео основицу за утврђивање новчане социјалне помоћи у фиксном износу, који се даље усклађује са индексом потрошње. Предлог професионалаца који раде на терену је да би износи требало да се утврде процентуално. Од нарочитог значаја је извршити корекцију када се односи на децу кориснике новчане социјалне помоћи;
   * потребно је јасно дефинисати критеријум и начин обрачуна „пропуштене зараде” за радно способне кориснике приликом признавања права на новчану социјалну помоћ. Пропуштена зарада се обрачунава на паушалан начин и постоје велике разлике у праксама ЦСР, што доводи до неуједначеног и дискриминаторног поступања према корисницима;
   * потребно је изменити члан ЗСЗ који се односи на услове остваривања права на новчану социјалну помоћ.
10. Поступак за утврђивање и признавање права на додатак за помоћ и негу другог лица би требало преместити у јединствен орган који би спроводио поступак у целости – било да је реч о систему здравствене заштите, социјалне заштите или неком трећем издвојеном делу. Неопходно је подзаконским актом ограничити вештачење корисника више пута само из разлога што се право признаје у другом систему.
11. Осим тога, потребно је да се право на туђу негу и помоћ доведе у везу са услугама које су намењене подизњу квалитета живота корисника, односно да се средства додатка за помоћ и негу другог лица делом усмере на обезбеђивање услуга социјалне заштите намењене унапређењу квалитета живота корисника и његову интеграцију у заједницу.

1. Закон о планском систему, („Службени гласник РС”, број 8/19) [↑](#footnote-ref-1)
2. Уредба о методологији управљањa јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, („Службени гласник РС”, број 8/19) [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ex-post анализа ЗСЗ, 2020.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Чл.4 Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС”, бр.24/2011 и 117/2022 – одлука УС) [↑](#footnote-ref-4)
5. *Ex-post анализа ЗСЗ, 2020.* [↑](#footnote-ref-5)
6. Извештај о раду ЦСР за 2022.годину, Републичи завод за социјалну заштиту, преузето са; <https://www.zavodsz.gov.rs/media/2572/izvestaj-o-radu-csr-u-2022-godini.pdf>. Због увођења новог информационог система СОЗИС и његове неусклађености са индикаторима, РЗСЗ није био у могућности да изради извештај за 2023.годину и 2024.годину. [↑](#footnote-ref-6)
7. Исто [↑](#footnote-ref-7)
8. Закон о социјалној карти („Службени гласник РС”, бр.14/2021) [↑](#footnote-ref-8)
9. Чл. 81 Закона о социјалној заштити [↑](#footnote-ref-9)
10. Став 1. тачка 3) Члана 88 Закона о социјалној заштити [↑](#footnote-ref-10)
11. Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, током 2022.године, 50,3% деце корисника су била деца чије породице су корисници новчане социјалне помоћи и других облика материјалне помоћи [↑](#footnote-ref-11)
12. Видети више у Правилнику о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС”, бр.58/2019) [↑](#footnote-ref-12)
13. Према подацима Сталне конференције градова и општина, мапирање потреба корисника се, додуше, у 2024. години радило у 20 градова и општина, на основу разрађене методологије. Ови подаци још увек нису доступни јавности. [↑](#footnote-ref-13)
14. Постоји предлог да се, у сврху унапређења пружања услуга на локалном нивоу, у Закон уведу Центри за услуге социјалне заштите. Но, има мишљења да увођење новог облика установа може бити доста скуп механизам, који би, при томе, опет централизовао услуге и ставио их под кров установе. [↑](#footnote-ref-14)
15. Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности ЈЛС у Републици Србији 2021. године, 80 [↑](#footnote-ref-15)
16. Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022 – 2026. године, („Службени гласник РС”, број 12/2022) [↑](#footnote-ref-16)
17. Исто [↑](#footnote-ref-17)
18. Народне новине бр. 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23, https://www.zakon.hr/z/222/Zakon-o-socijalnoj-skrbi [↑](#footnote-ref-18)
19. Sustav socijalne skrbi, https://gov.hr/hr/sustav-socijalne-skrbi/248 [↑](#footnote-ref-19)
20. Godišnje statističko izvješće o primjenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2022. godini, <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Glavno%20tajni%C5%A1tvo/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%202022/Godi%C5%A1nje%20statisti%C4%8Dko%20o%20primijenjenim%20pravima%20socijalne%20skrbi%202022.pdf>, str. 48 [↑](#footnote-ref-20)
21. Ilijaš, А., Podobnik, М. (2018). Nestabilnost Zakona o socijalnoj skrbi – Kako utječe na rad socijalnih radnika u centrima za socijalnu skrb?, Ljetopis socijalnog rada., 25 (3), 427-450., UDK 364.62:36(094.5)

    DOI 10.3935/ljsr.v25i3.242, https://hrcak.srce.hr/file/319206, 434. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ilijaš, А., Podobnik, М. (2018). Nestabilnost Zakona o socijalnoj skrbi – Kako utječe na rad socijalnih radnika u centrima za socijalnu skrb?, Ljetopis socijalnog rada., 25 (3), 427-450., UDK 364.62:36(094.5)

    DOI 10.3935/ljsr.v25i3.242, https://hrcak.srce.hr/file/319206, 434 – 435. [↑](#footnote-ref-22)
23. Bogoevska, N., Bornarova, S. (2021).Supporting Modernisation and Deinstitutionalisation of the Social Services, Analysis of the Law on Social Protection implementation impact and challenges delivery and financing of social services. Skopje [↑](#footnote-ref-23)
24. Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre), Št. 003-02-7/2010-14, https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlid=201061&stevilka=3350 [↑](#footnote-ref-24)
25. Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre), Št. 003-02-7/2010-14, https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlid=201061&stevilka=3350 [↑](#footnote-ref-25)
26. Denarna socialna pomoč, https://www.gov.si/teme/denarna-socialna-pomoc/ [↑](#footnote-ref-26)
27. Varstveni dodatek, https://www.gov.si/teme/varstveni-dodatek/ [↑](#footnote-ref-27)
28. Pravice iz javnih sredstev in socialnovarstveni programi, https://www.gov.si/podrocja/socialna-varnost/pravice-iz-javnih-sredstev-in-socialnovarstveni-programi/ [↑](#footnote-ref-28)
29. Pravice in prejemki družine, https://www.gov.si/podrocja/druzina-otroci-in-zakonska-zveza/pravice-in-prejemki-druzine/ [↑](#footnote-ref-29)
30. Народне новине бр. 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23, https://www.zakon.hr/z/222/Zakon-o-socijalnoj-skrbi [↑](#footnote-ref-30)
31. Bornarova, S., Bogoevska, N. (2022). Novelties and expected impact from changes in the Macedonian social protection legislation. Socijalna politika, 2-3. UDC 364.444(497.7), DOI: https://doi.org/10.22182/sp.232022.1. , стр. 11-12. [↑](#footnote-ref-31)
32. Zakon o socialnem varstvu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A, 28/19, 189/20 – ZFRO, 196/21 – ZDOsk, 82/23 in 84/23 – ZDOsk-1, https://zakonodaja.com/zakon/zsv [↑](#footnote-ref-32)
33. Socialnovarstveni programi, https://www.gov.si/teme/socialnovarstveni-programi/ [↑](#footnote-ref-33)
34. Народне новине бр. 110/2022, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\_09\_110\_1624.html [↑](#footnote-ref-34)
35. Народне новине бр. 31/2023, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023\_03\_31\_563.html [↑](#footnote-ref-35)
36. Ilijaš, А., Podobnik, М. (2018). Nestabilnost Zakona o socijalnoj skrbi – Kako utječe na rad socijalnih radnika u centrima za socijalnu skrb?, Ljetopis socijalnog rada., 25 (3), 427-450., UDK 364.62:36(094.5)

    DOI 10.3935/ljsr.v25i3.242, https://hrcak.srce.hr/file/319206, 436. [↑](#footnote-ref-36)
37. https://www.mtsp.gov.mk/content/word/2021/Nacionalna\_Programa\_socijalna.doc [↑](#footnote-ref-37)
38. Закон о социјалној заштити РСМ, Службен веснк на РСМ, 104 /2019 [↑](#footnote-ref-38)
39. Bornarova, S., Bogoevska, N. (2022). Novelties and expected impact from changes in the Macedonian social protection legislation. Socijalna politika, 2-3. UDC 364.444(497.7), DOI: https://doi.org/10.22182/sp.232022.1. , стр. 13-14. [↑](#footnote-ref-39)
40. Исто, стр. 17-18 [↑](#footnote-ref-40)
41. Исто, стр. 20 [↑](#footnote-ref-41)
42. Bornarova, S., Bogoevska, N. (2022). Novelties and expected impact from changes in the Macedonian social protection legislation. Socijalna politika, 2-3. UDC 364.444(497.7), DOI: <https://doi.org/10.22182/sp.232022.1>.

    https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/strategii/Strategii%202018/Strategija\_deinstitucionalizacija\_Timjanik\_2018-2027.pdf [↑](#footnote-ref-42)
43. https://socialservicesplatform.eu/ [↑](#footnote-ref-43)
44. Ex-post анализа ЗСЗ [↑](#footnote-ref-44)
45. Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности ЈЛС у Републици Србији 2021. године [↑](#footnote-ref-45)
46. Ех-анте Анализа Стратегије деинституционализације, https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2021-04/Ex%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B5%20%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%20%D1%83%20%D0%B2%D0%B5%D0%B7%D0%B8%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B5%20%D0%BE%20%D0%B4%D0%B5%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B8.pdf [↑](#footnote-ref-46)
47. Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити, („Службени гласник РС”, бр. 8/2016) [↑](#footnote-ref-47)
48. Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, („Службени гласник РС”, бр. 8/2019) [↑](#footnote-ref-48)
49. Република Србија, Преговарачка група за Поглавље 23, Акциони план Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf [↑](#footnote-ref-49)
50. Акциони план за Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање, одељак „Социјална заштита“, https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje [↑](#footnote-ref-50)
51. Стратегијa деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022-2026. године, Службени гласник РС, 12/22, 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 [↑](#footnote-ref-51)
52. („Службени гласник РС”, број 6/2025) [↑](#footnote-ref-52)
53. („Службени гласник РС”, број 84/2019) [↑](#footnote-ref-53)
54. („Службени гласник РС”, број 12/2022) [↑](#footnote-ref-54)
55. („Службени гласник РС”, бррој 84/2023) [↑](#footnote-ref-55)
56. („Службени гласник РС”, бр. 117/ 2023) [↑](#footnote-ref-56)
57. („Службени гласник РС”, број 72/ 2023) [↑](#footnote-ref-57)
58. („Службени гласник РС”, број 9/ 2023) [↑](#footnote-ref-58)
59. („Службени гласник РС”, број 23/ 2022) [↑](#footnote-ref-59)
60. („Службени гласник РС”, број 105/ 2022) [↑](#footnote-ref-60)
61. („Службени гласник РС”, број 47/ 2021) [↑](#footnote-ref-61)
62. („Службени гласник РС”, број 103/2021) [↑](#footnote-ref-62)
63. („Службени гласник РС”, број 63/2021) [↑](#footnote-ref-63)
64. Посебан извештај Заштитника грађана о спровођењу Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња са препорукама, новембар 2019, стр. 73-74. Доступно на: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6359/ZAstitnik%20socialno%20ukljucivanje%20roma%2020191129c.pdf (приступљено: 2.12.2021. године). [↑](#footnote-ref-64)
65. Повереник за заштиту равноправности, Редован годишњи извештај за 2019. годину, Београд, март 2020. стр. 131. Доступно на: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2020/03/FINAL-RGI-2019-ZA-NARODNU-SKUPSTINU.pdf (приступљено: 8.12.2021. године). [↑](#footnote-ref-65)
66. Решење број IYз-85/2021 од 28.6.2024. године [↑](#footnote-ref-66)
67. UN. (1948). Universal Declaration of Human Rights, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf [↑](#footnote-ref-67)
68. SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS, https://www.undp.org/sustainable-development-goals [↑](#footnote-ref-68)
69. OHCHR. (1966). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr.pdf [↑](#footnote-ref-69)
70. Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог. (2023). Приручник за примену Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима. Ур. Ивана Крстић, ISBN 978-86-82836-00-1 [↑](#footnote-ref-70)
71. OHCHR. (1965). International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, https://www.ohchr.org/sites/default/files/cerd.pdf [↑](#footnote-ref-71)
72. OHCHR. (1979). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw.pdf [↑](#footnote-ref-72)
73. UN. (1966). International Covenant on Civil and Political Rights. https://minljmpdd.gov.rs/wp-content/uploads/2024/04/ccpr.pdf [↑](#footnote-ref-73)
74. UN. (1984). Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading [↑](#footnote-ref-74)
75. UN. (2006). Convention on the Rights of Persons with Disabilities, https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities [↑](#footnote-ref-75)
76. Скупштина РС је Конвенцију и Опциони протокол ратификовала 2009. године (Службени гласник РС, бр. 42/2009) [↑](#footnote-ref-76)
77. COE (1989). Convention on the Rights of the Child, <https://www.coe.int/en/web/compass/convention-on-the-rights-of-the-child> [↑](#footnote-ref-77)
78. COE. (1950). European Convention on Human Rights, <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf> [↑](#footnote-ref-78)
79. Истамбул, 2011 <https://rm.coe.int/1680462540> [↑](#footnote-ref-79)
80. Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искориштавања и сексуалног злостављања „Сл.гласик РС – Међународни уговори“ бр.1/2010 [↑](#footnote-ref-80)
81. COE. (2002). European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, <https://rm.coe.int/16806dbaa3> [↑](#footnote-ref-81)
82. <https://rm.coe.int/168007cf93> [↑](#footnote-ref-82)
83. <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf> [↑](#footnote-ref-83)
84. EC. (2021).The European Pillar of Social Rights Action Plan, ISBN 978-92-76-30755-6, doi: 10.2767/89, https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/downloads/KE0921008ENN.pdf [↑](#footnote-ref-84)
85. COE. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance [↑](#footnote-ref-85)
86. EC. (2021).The European Pillar of Social Rights, Annex 3, The Pillar Principles proclaimed at the 2017 Gothenborg Summit, https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/#annex3 [↑](#footnote-ref-86)
87. („Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 32/2013 и 14/2022 ) [↑](#footnote-ref-87)
88. („Службени гласник РС”, број 14/2022) [↑](#footnote-ref-88)
89. („Службени лист СРЈ”, бр. 53/2001, 61/2001 и 36/2002 и („Службени гласник РС”, бр. 101/2005) [↑](#footnote-ref-89)
90. („Службени гласник РС”, бр. 25/82 и 48/88 и („Службени гласник РС”, бр. 46/95, 18/2005, 85/2012, 45/2013, 55/2014, 6/2015, 106/2015 и 14/2022) [↑](#footnote-ref-90)
91. („Службени гласник РС”, бр. 18/2005, 72/2011 и 6/2015) [↑](#footnote-ref-91)
92. („Службени гласник РС”, бр. 18/2005, 72/2011 и 6/2015) [↑](#footnote-ref-92)
93. („Службени гласник РС”, бр. 33/2006 и 13/2016) [↑](#footnote-ref-93)
94. („Службени гласник РС”, број 52/2021) [↑](#footnote-ref-94)
95. („Службени гласник РС”, број 18/2020) [↑](#footnote-ref-95)
96. („Службени гласник РС”, бр. 25/2019 и 92/2023) [↑](#footnote-ref-96)
97. („Службени гласник РС”, бр. 25/2019 и 92/2023) [↑](#footnote-ref-97)
98. („Службени гласник РС”, број 45/2013) [↑](#footnote-ref-98)
99. („Службени гласник РС”, бр.104/2016 и 9/2020) [↑](#footnote-ref-99)
100. („Службени гласник РС”, број 85/2005) [↑](#footnote-ref-100)
101. („Службени гласник РС”, бр. 94/2016 и 10/2023 – други Закон) [↑](#footnote-ref-101)
102. („Службени гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019) [↑](#footnote-ref-102)
103. („Службени гласник РС”, број126/2021) [↑](#footnote-ref-103)
104. („Службени гласник РС”, број 87/2018) [↑](#footnote-ref-104)
105. („Службени гласник РС”, бр. 46/95, 101/2003 и 6/2015) [↑](#footnote-ref-105)
106. („Службени гласник РС”, број 36/2010) [↑](#footnote-ref-106)
107. („Службени гласник РС”, бр. 113/2017, 50/2018, 46/2021, 51/2021, 53/2021, 66/2021, 130/2021, 43/2023, 62/2023 и 11/2024) [↑](#footnote-ref-107)
108. („Службени гласник РС”, број 14/2021) [↑](#footnote-ref-108)
109. („Службени гласник РС”, бр. 16/2012 и 12/2013) [↑](#footnote-ref-109)
110. („Службени гласник РС”, 18/2016 и 38/2021) [↑](#footnote-ref-110)
111. („Службени гласник РС”, број 104/2014) [↑](#footnote-ref-111)
112. („Службени гласник РС”, бр. 5/2020, 11/2020, 52/2020, 88/2020, 62/2021, 69/2021, 74/2021 и 95/2021) [↑](#footnote-ref-112)
113. („Службени гласник РС”, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019) [↑](#footnote-ref-113)
114. („Службени гласник РС”, број 42/2013) [↑](#footnote-ref-114)
115. („Службени гласник РС”, број 42/2013) [↑](#footnote-ref-115)
116. („Службени гласник РС”, бр. 36/2010 и 97/2013) [↑](#footnote-ref-116)
117. („Службени гласник РС”, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019) [↑](#footnote-ref-117)
118. („Службени гласник РС”, бр. 43/2006, 112/2009, 50/2010, 79/2011, 10/2012, 119/2012, 22/2013, 16/2018, 18/2022 и 20/2023) [↑](#footnote-ref-118)
119. („Службени гласник РС”, Служени гласник РС, број 112/2009) [↑](#footnote-ref-119)
120. („Службени гласник РС”, број 101/2016) [↑](#footnote-ref-120)
121. („Службени гласник РС”, бр. 59/2008, 37/2010, 39/2011, 1/2012, 51/2019, 12/2020 и 83/2022) [↑](#footnote-ref-121)
122. („Службени гласник РС”, бр. 43/2006 и 126/2014) [↑](#footnote-ref-122)
123. („Службени гласник РС”, бр. 70/2019, 42/2020, 74/2021 и 118/2023) [↑](#footnote-ref-123)
124. („Службени гласник РС”, бр. 70/2019, 154/2020, 77/2021, 110/2022 и 52/2023) [↑](#footnote-ref-124)
125. („Службени гласник РС”, број 85/2021) [↑](#footnote-ref-125)
126. („Службени гласник РС”, Сл. гласник РС, бр. 36/2010, 83/2012 и 46/2013) [↑](#footnote-ref-126)
127. („Службени гласник РС”, број 80/2018) [↑](#footnote-ref-127)
128. Sjeničić, M., Perić, S. (2020). Right of persons deprived of legal capacity and their protection, u: ur. Dukanac, Vesna, Đurić, Milorad, Thematic collection of proceedings of the international importance Lastes developments in speach therapy, occupational therapy and social work; Between tradition and transition, Beograd, Visoka škola socijalnog rada., 69. [↑](#footnote-ref-128)
129. Њега може да оснује РС, аутономна покрајина, ЈЛС, привредно друштво, удружење особа са инвалидитетом или друго правно или физичко лице, у циљу отварања нових радних места и запошљавања особа са инвалидитетом (члан 36). Ово предузеће може обављати делатности под следећим условима: 1) да има у радном односу на неодређено време најмање пет особа са инвалидитетом; 2) да, у односу на укупан број запослених, има у радном односу на неодређено време најмање 50% особа са инвалидитетом, од чега најмање 10% особа са инвалидитетом које могу да се запосле само под посебним условима; 3) да има одговарајући простор и одговарајућу техничку и другу опрему за радно оспособљавање и рад особа са инвалидитетом; 4) да има запослена стручна лица за радно оспособљавање и професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом, уколико предузеће запошљава више од 20 особа са инвалидитетом, односно ангажована стручна лица уколико предузеће запошљава мање од 20 особа са инвалидитетом; и 5) да има дозволу за обављање делатности. [↑](#footnote-ref-129)
130. Активна подршка се обезбеђује спровођењем мера и активности усмерених на подршку запошљавању и унапређењу пословања субјеката социјалног предузетништва, дефинисаних документима јавних политика и акционих планова запошљавања донетих на републичком нивоу и нивоу локалних власти, финансирањем пројеката у области социјалног предузетништва, едукацијом о социјалном предузетништву, промоцијом социјалног предузетништва, развојем финансијских инструмената за субјекте социјалног предузетништва и другим мерама и активностима. [↑](#footnote-ref-130)
131. Центри за социјални рад, који врше функцију органа старатељства, судећи по судској статистици, у највећем броју случајева и иницирају поступак лишавања пословне способности (али ретко иницирају њене поновне процене) (Сјеничић и Перић, 2020 :.. ). Истраживање које је спровео МДРИ-С током 2019. године указује на чињеницу да је, током 2018.године, у узорку од 110 ЦСР, број поднетих предлога за лишење пословне способности био 738, а да су преко половине предлога (371) поднели центри за социјални рад, нарочито када су у питању младе особе, док су сви други, законом овлашћени предлагачи покретали поступке у мање од 50% случајева и то најчешће када су у питању старије особе (Бекер, Перић и Стефановић, 2020: ...). Када су у питању поступци преиспитивања пословне способности, исто истраживање говори о томе да многи центри за социјални рад током 2018. године нису иницирали ни један поступак враћања пословне способности, а квалитативни налази говоре о томе да запослени у центрима за социјални рад овај посао виде искључиво као додатно оптерећење обимом посла за стручне раднике, без икаквог утицаја на живот корисника (Бекер, Перић и Стефановић, 2020: ....). Поступак који спроводе центри за социјални рад се првенствено односе на процену стања и потреба лица које је лишено пословне способности. У складу са савременим приступима у социјалном раду, процена би требало да буде холистичка и да обухвата све аспекте функционисања корисника и сачињена је од неколико области – опис и процена личних снага, потреба, ризика и ограничења, опис и процена породичних фактора и процена срединских фактора (члан 56. Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада у центрима за социјални рад). *Често* се дешава да стручни радници, у случајевима када покрећу поступке лишења или враћања пословне способности, акценат стављају на недостатке особе, водећи се њеном дијагнозом, а не преосталим способностима и капацитетима особе, функционисањем, вештинама и подршком из окружења. Најчешће се не користе додатним техникама за прикупљање и анализу података као што су различите скале процене и други мерни инструменти који би помогли да се на објективан начин сагледа функционалност корисника. Самим тим, налази и мишљења који се достављају суду у овим поступцима, нису потпуни нити поткрепљени доказима. [↑](#footnote-ref-131)
132. Сјеничић, М., Јовановић, М. (2017). Међусекторска сарадња у пружању услуга и заштита права корисника резиденцијалног смештаја, у: Ур. Сјеничић, М., Марковић, М., Обезбеђивање здравствене заштите особама са менталним сметњама у складу са људско-правним стандардима. Београд, Удружење правника за медицинско и здравствено право Србије, Институт друштвених наука, 116 [↑](#footnote-ref-132)
133. Сјеничић, М., Весић, З. (2017). Политика запошљавања особа са менталним потешкоћама, Социјална политика, Београд, Институт за политичке студије, 6. [↑](#footnote-ref-133)
134. Стакић, Ђ., (2022). Истраживање о статусу и квалитету третмана деце у сукобу са законом. Републички завод за социјалну заштиту, УНИЦЕФ. https://www.zavodsz.gov.rs/media/2466/rec-report-1.pdf [↑](#footnote-ref-134)
135. Ћалић, Д. и Филиповић, М. (2024). Израда предлога измена и допуна Закона о социјалној заштити и Закона о наслеђивању-Правна анализа [↑](#footnote-ref-135)
136. Исто, 20 [↑](#footnote-ref-136)
137. Исто, 13-14 [↑](#footnote-ref-137)
138. <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2023-3-SV%20Efikasnost%20rada%20CSR%20u%20pruzanju%20socijalne%20i%20porodicno-pravne%20zastite.pdf> [↑](#footnote-ref-138)
139. Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care, European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care, Brussels, November 2012. [↑](#footnote-ref-139)
140. Ех анте ДИ [↑](#footnote-ref-140)
141. https://www.zavodsz.gov.rs/media/2638/izvestaj-o-uslugama-socijalne-zastite-na-lokalnom-nivou-koje-pruzaju-licencirani-pruzaoci-usluga-u-2022.pdf [↑](#footnote-ref-141)
142. РЗСЗ, 2022. [↑](#footnote-ref-142)
143. Извештај о услугама социјалне заштите на локалном нивоу које пружају лиценцирани пружаоци услуга у 2022.години, РЗСЗ [↑](#footnote-ref-143)
144. Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуге СОС телефона за жене са искуством насиља, („Службени гласник РС”, бр. 93/2015 и 90/2020) [↑](#footnote-ref-144)
145. Извештај Републичког завода за социјалну заштиту, Београд, 2023.године [↑](#footnote-ref-145)
146. Извештај о раду ЦСР, Републички завод за социјалну заштиту, 2023. [↑](#footnote-ref-146)
147. За Уставни суд су се, у односу на одредбе члана 80 ст. 3. и 4. Закона о социјалној заштити, као спорна поставила следећа уставноправна питања: да ли прописивање мера социјалне укључености, и то пре свега врсте тих мера и њихове основне садржине, може бити у целини препуштено подзаконском акту Владе, како је то предвиђено одредбом става 4. члана 80 Закона, или мора бити уређено законом, а подзаконским актом само ближе разрађено; да ли прописивање ових мера спада у домен извршавања закона сагласно надлежностима Владе које су утврђене одредбама члана 123 тач. 2. и 3. Устава; да ли, са становишта начела владавине права из члана 3. Устава, умањење или губитак (престанак) права на материјалну подршку може бити предмет споразумевања између корисника и центра за социјални рад, како је то предвиђено одредбом става 3. члана 80 Закона, или законом морају бити прописани услови под којима долази до умањења или престанка права које је утврђено правноснажним решењем надлежног органа; да ли је одредба члана 80 став 3. Закона сагласна начелу једнакости свих пред законом из члана 21 став 1. Устава, будући да је овом одредбом умањење или губитак права на материјалну подршку због неоправданог неизвршавања обавеза прописано као могућност, чије наступање зависи искључиво од тога да ли је у конкретном случају предвиђено споразумом или не, што значи да у истој правној ситуацији (неоправдано неизвршавање обавеза из споразума) споразум са неким корисницима може садржати одредбу о умањењу права, са некима о губитку права, док је у односу на неке кориснике могуће да споразум уопште не садржи ниједну од ових одредаба, као и да ли је законодавац, у односу на неоправдано неизвршавање обавеза из споразума, имао обавезу да уреди питање умањења права на материјалну подршку, пре свега обим умањења, правну природу умањења (трајно или привремено умањење за одређени период), услове под којима долази до умањења права и услове под којима долази до престанка права, поступак у коме се утврђује испуњеност услова за умањење или престанак права, као и да пропише правну заштиту против одлуке о умањењу права, као и против одлуке о престанку права из разлога неоправданог неизвршавања преузетих обавеза. (из одлуке Установног суда, званична интернет страница УС

     <https://www.ustavni.sud.rs/sudska-praksa/baza-sudske-prakse/pregled-dokumenta?PredmetId=19206> ) [↑](#footnote-ref-147)
148. <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-o-listi-strucnih-akademskih-naucnih-naziva.html> [↑](#footnote-ref-148)
149. <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2023-3-SV%20Efikasnost%20rada%20CSR%20u%20pruzanju%20socijalne%20i%20porodicno-pravne%20zastite.pdf> [↑](#footnote-ref-149)
150. Влада Републике Србије. (2016). Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике (Employment and Social Reform Programme – ESRP), 65 [↑](#footnote-ref-150)