## ПРЕПОРУКЕ

**ИЗ *EX - ANTE* АНАЛИЗЕ**

**ЗАКОНА О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ**

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

Београд, 2025. године

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања спровело је *Еx* **–**  *ante* анализу Закона о социјалној заштити, 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.[[2]](#footnote-2)

*Ex ante* анализом се дају смернице за израду нацрта новог или измену одредби важећег Закона о социјалној заштити, а чиме се прате стратешке промене настале од 2011. године, када је овај Закон и донет.

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:

1. Опција 1 – *Status quo* опција;
2. Опција 2 – Опција измене важећег Закона, и
3. Опција 3 – Опција израде новог Закона о социјалној заштити.

О овим Опцијама ће у даљем тексту бити речи.

Из разлога наведених у *Ex* **–**  *ante* анализи, а који ће у даљем тексту бити укратко наведени, као оптимална је превагнула Опција 2 – Опција измене и допуне важећег Закона о социјалној заштити.

Ефекти овог Закона се могу сагледати кроз неколико кључних концептуалних решења која су дефинисана документом јавних политика који је претходио усвајању Закона о социјалној заштити – Стратегијом развоја социјалне заштите, а то су:

1. доступност услуга социјалне заштите;
2. систем квалитета у социјалној заштити;
3. деинституционализација и
4. сузбијање последица сиромаштва кроз остваривање материјалне подршке.

*Ex* – *ante* анализа је и сачињена у односу на ова четири показатеља, па ће у оквиру њих бити подељени предлози који су понуђени кроз Опцију 2), али и предлози који се не тичу само измена и допуна Закона о социјалној заштити, јер унапређење система социјалне заштите се неће постићи искључиво кроз нормативну делатност на законском нивоу.

**Предложена Опција 2) – Измена и допуна Закона о социјалној заштити**

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 и системима. Стога су, поред нормативних промена, неопходна и додатна улагања финансијских средстава, пре свега оних који се односе на примену нових, али и постојећих решења која до сада нису примењена у пракси, а за њима постоји потреба. Треба узети у обзир да се доследном применом постојећих законских решења и даље могу постићи циљеви социјалне заштите постављени у планским документима, те је довољно овај Закон изменити и допунити у неким деловима, донети недостајућа подзаконска акта и изменити неке од постојећих подзаконских аката.

У складу са резултатима анализе према критеријумима релевантности, ефикасности и одрживости, Опција 2) оцењена је као оптимална.

Неколико је кључних питања која измењени и допуњени Закон о социјалној заштити треба да реши и сва су повезана са наведеним концептуалним решењима, односно показатељима успешне социјалне заштите.

**Постојећи ресурси система**

Велки ресурс система социјалне заштите чини добро развијена мрежа услуга центара за социјални рад, који постоје у скоро свакој јединици локалне самоуправе и чине доступним права из области социјалне заштите, за чије функционисање постоје обезбеђена средства.

Многе јединице локалне самоуправе имају обезбеђено финансирање дела услуга социјалне заштите, док један број јединица локалне самоуправе користи средства од наменских трансфера за финанисирање услуга у заједници.

Анализа указује да ресурси постоје 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 јединицама локалне самоуправе 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 Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Покрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и развноправност полова, Секретаријата за социјалну заштиту Града Београда, Републичког завода за социјалну заштиту, Покрајинског завода за социјалну заштиту и Коморе социјалне заштите, представљају установљен и функционалан ресурс, који је такође потребно ојачати кадровски и организационо.

Постојећи кадровски потенцијали ових институција, установа и организација представљају ресурс који је потребно ојачати едукативно, финансијски и бројчано, уз неопходно обезбеђивање одговарајућег пословног простора и опреме за рад.

**КЉУЧНЕ ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ У ЦИЉУ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ОПШТЕГ И ПОЈЕДИНАЧНИХ 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 – је посебан циљ који се остварује кроз следеће мере:**
   1. **Унапређење нормативног оквира (регулаторне мере)**

Израђене и усвојене измене и допуне постојећих подзаконских аката који регулишу пружање услуга:

* + - ***Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите*** изменити на начин да услуге учини инклузивнијим за осетљиве друштвене групе, таргетирајући прецизне корисничке групе и коригујући функционалне и структуралне стандарде у складу са препорукама пружалаца услуга и потребама корисничких група, нарочито оних из осетљивих друштвених група**;**
    - ***Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите*** – изменити у складу са изменама и допунама стандарда за пружање услуга;
    - ***Израда стандарда за услуге које су препознате у* З*акону или су пилотиране а за које још увек нису израђени стандарди,*** пре свега:

1. услуга породичног сарадника:
2. услуга породичног смештаја за одрасле и старије и
3. услуга припреме за самостални живот корисника.

* ***Услуга припреме за самостални живот*** је препозната у Закону, али до сада није стандардизована; њена стандардизација би била од великог значаја због тога што је чине услуге подршке за самосталан живот и што је превентивног карактера у односу на институционализацију. Она би представљала једну од кључних услуга као подршка за интегрисање особа са инвалидитетом и других корисника активности у заједници**;**
* И ***услуга породичног смештаја за одрасле и старије*** је препозната у овом Закону и пружа се већ дужи низ година не малом броју корисника. Она је мање рестриктивн**а** у односу на институционални смештај, с обзиром да је корисник смештен у породицу, те она превенира институционализацију пре свега одраслих са инвалидитетом или другим проблемом у социјалном функционисању и старијих корисника**;**
* ***Саветодавно* – *терапијске и социо* – *едукативне услуге***, које се већ пружају и за које је потребно израдити минималне стандарде. За овим услугама постоји све већа потреба, пре свега у делу подршке породицама које су у ризику.
* ***Услуга породичног сарадника***, која је пилотирана у систему дужи низ година и представља значајну услугу подршке појединцима и породицама из угрожених група и њихову интеграцију, као и превенцију од институционализације.
  1. **Потребно је обезбедити плански развој услуга у заједници и подршку деинституционализацији (регулаторна мера)**
* Како је Стратегијом деинституционализације и развоја услуга у заједници предвиђено доношење Генералног (Општег) плана трансформације и развоја услуга у заједници, неопходно је Законом о социјалној заштити предвидети усвајање овог документа и његов садржај и на тај начин приступити планском развоју услуга.
* У Закону је неопходно створити основ за пружање међуопштинских и међусекторских услуга.
* Донети подзаконски акт којим се дефинишу стандарди за социо **–** здравствене услуге, у сарадњи са министарством надлежним за послове здравља.
* Створити претпоставке за лиценцирање установа социјалне заштите.
  1. **Обезбеђивање финансијских претпоставки за одрживост услуга (подстицајна мера)**
* Изменама и допунама Закона, у сарадњи са Министарством финансија и Министарством за државну управу и локалну самоуправу, обавезати јединице локалне самоуправе да учествују у обезбеђивању, односно да финансирају минималан пакет услуга социјалне заштите.
* Унети измене и допуне у Закону, у сарадњи са другим надлежним министарствима, које се односе на начин финансирања услуга преко наменских трансфера, односно избрисати услов који се односи на степен развијености, с обзиром да се показао као неефкасан и није допринео развоју услуга за најугроженије групе.
* Предложити Влади измену и допуну Уредбе о наменским трансферима (пре свега, када се ради о критеријумима).
* Донети подзаконски акт за методологију цене услуга социјалне заштите.
* Изменити и допунити Закон на начин којим би се створио основ у Закону за исплату накнада за рад хранитеља и пружаоца услуга породичног смештаја, као и средстава за издржавање корисника.
  1. **Обезбеђивање наставка процеса деинституционализације**
* Створити услове за трансформацију установа за смештај корисника.
* ***Израдити Општи план трансформације и посебне планове трансформације*** установа за смештај корисника у складу са Стратегијом деинституционализације и развоја услуга у заједници. Ови планови треба да представљају значајан показатељ за планирање финансијских средстава за установе социјалне заштите. Законом утврдити рокове за израду планова трансформције установа.
* ***У Закону јасно дефинисати радне центре*** и усагласити са другим прописима (пре свега са Законом о социјалном предузетништву и Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом). Стварањем услова за оспособљавање за рад особа са инвалидитетом и подршка њиховом запошљавању, као и запошњавању других теже запошљивих група – корисника система социјалне заштите, створиће се и услови за њихову интеграцију у социјалну средину.
* ***Усвојити подзаконски акт о ближим условима за оснивање и рад центара за породицу и децу.*** Центри за породицу и децу су организациони облици, препознати као функционални облици трансформације установа за смештај деце и младих у установе које ће задржати мањи смештајни капацитет и који ће пружати неколико различитих услуга у заједници. Центри за породицу и децу би требало да пружају превентивне услуге интензивне подршке породици која је у кризи и ризику од издвајања деце, али и подршку породици чија су деца издвојена из породице, а како би се породица што пре оснажила и припремила за преузмање непосредне бриге о деци.

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

* Неопходно је Законом дефинисати орган који врши надзор над стручним радом пружалаца услуга, с обзиром да је ово једини начин да се осигура квалитет, инклузивност и ефикасност услуга социјалне заштите. Могуће решење овог недостајућег органа у систему социјалне заштите била би измена и допуна Закона којом би се измениле и допуниле одредбе које регулишу делатност Републичког (и Покрајинсог) завода за социјалну заштиту и који би се, осим постојећих послова, Заводу поверило и обављање послова надзора над стручним радом пружалаца услуга.
* **Повећати број извршилаца и компетенције инспектора социјалне заштите и запослених у другостепеним органима социјалне и породично – правне заштите, у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарству за бригу о породици и демографију, као и у органима који се баве социјалном заштитом у Аутономним покрајинама и Граду Београду.**
* **Изменама и допунама Закона дефинисати обавезну супервизијску подршку у установама за смештај корисника и код пружалаца у заједници.**
* **Редефинисати надлежности центара за социјални рад.**
* Законом дефинисати начин праћења примене наменских трансфера и развоја услуга у заједници.
* Унапредити процес акредитације програма обуке кроз измене подзаконског акта и стандарда за акредитацију програма обуке.

1. **Унапређење стручних и кадровских капацитета система социјалне заштите**

* Изменити нормативе за рад у центрима за социјални рад, установама и пружаоцима услуга у заједници.
* **Донети План развоја кадрова** на нивоу система социјалне заштите, а изменама и допунама Закона о социјалној заштити ближе уредити садржину овог Плана.
* **Изменама и допунама Закона предвидети доношење подзаконског акта - Плана стручног усавршавања запослених у социјалној заштити са Планом приоритетних програма обуке.**

1. У циљу ефикасне реализације **сузбијања последица сиромаштва кроз остваривање материјалне подршке** потребно је:

* промена у области новчаних давања ради правичнијег обухвата и одговарајућих износа различитих видова давања;
* ускладити материјална давања, туђу негу и помоћ и превенирати трошак који настаје признавањем права у два система (систем социјалне заштите и систем пензијско – инвалидског осигурања);
* редефинисати имовински цензус за признавање права на новчану социјалну помоћ;
* уредити однос Закона о наслеђивању и Закона о социјалној заштити;
* јачати мере радне активације новчане социјалне помоћи.

# 

# **ЗАКЉУЧАК**

На основу свега наведеног, анализирајући потребе грађана и стање у којем се социјална заштита налази, интенције законодавца да Закон о социјалној заштити буде разрађен подзаконским актима, као и степен досадашње примењености, разлоге непримењености и сврсисходност тренутно прописаних решења, предлажемо да се актуелни Закон о социјалној заштити 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 прриоритетно усвоје до сада недостајућа подзаконска акта у систему социјалне заштите.

На основу свеобухватне анализе, можемо констатовати да од усвајања Закона о социјалној заштити 2011. године, нису израђени и усвојени сви подзаконски акти (укупно њих 13).

**Подзаконски акти који су донети на основу новог Закона о социјалној заштити, а који 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);
2. *Уредба о мрежи установа социјалне заштите* *(„Службени гласник РС”,* бр. 16/2012 и 12/2013);
3. *Правилник о изгледу и садржини индивидуалног плана активације* *(„Службени гласник РС”,* број 118/2014);
4. *Правилник о обрасцима у поступку остваривања права на новчану социјалну помоћ* *(„Службени гласник РС”,* број 39/2011 и 45/23);
5. *Правилник о стручним пословима у социјалној заштити* *(„Службени гласник РС”,* бр. 1 /2012 и 42/2013);
6. *Правилник о обрасцу и садржају службене легитимације стручних радника центра за социјални рад* *(„Службени гласник РС”,* број 78/2018);
7. *Правилник о приправничком стажу и испиту за лиценцу у социјалној заштити* *(„Службени гласник РС”,* број 84/2016);
8. *Правилник о забрањеним поступањима запослених у социјалној заштити* *(„Службени гласник РС”,* бр. 8/2012):
9. [*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);
10. *Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити* *(„Службени гласник РС”,* број 42/2013);
11. *Правилник о структури, садржини и начину израде годишњег програма рада установа социјалне заштите* *(„Службени гласник РС”,* број 18/2024);
12. *Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити („Службени гласник РС”,* број 18/2016) *којом би се утврдила висина наменског трансфера, критеријуми за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуми за учешће локалне самоуправе и динамика преноса средстава као и услуге социјалне заштите од посебног значаја;*
13. *Правилник о критеријумима за доделу средстава за изградњу, одржавање и опремање установа социјалне заштите* *(„Службени гласник РС”,* број 42/2018).

У циљу потпуније и доследније примене Закона о социјалној заштити, потребно је **поред ревидирања (измена и допуна) 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. Закона о социјалној заштити, предвиђено је доношење*Програма унапређења социјалне заштите* (још није донет).
2. Наглашавамо и неопходност доношења нове *Стратегије социјалне заштите*.
3. *Потребно је донети нови правилник којим би се на јединствен начин уредило вођење евиденције и документације, врсте и садржинa евиденција и документације, начин вођења и чувања, лица овлашћена за вођење евиденције и унос података, рокови 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.*
4. Донети подзаконски акт који уређује *ближе услове за коришћење услуге породичног смештаја*.
5. Донети подзаконски акт којим би у *центру за породични смештај и усвојење био утврђен начин вођења јединствене базе података о лицима која пружају услугу породичног смештаја и усвојења у Републици Србији и којим би се прописала садржина и начин вођења те јединствене базе података.*
6. Донети подзаконски акт којим се уређују *ближи услови за коришћење услуге домског смештаја и друге врсте домског смештаја*.
7. У сарадњи са Министарством здравља, донети подзаконски акт којим се *прописују стандарди за пружање услуга у социјално* – *здравственом установама и социјално* – *здравственим организационим јединицама.*
8. Донети подзаконски акт којим се прописује *који се стандарди примењују у вођењу случаја.*
9. Донети подзаконски акт ком се дефинишу *изглед и садржина упута за коришћење услуге социјалне заштите.*
10. *Утврдити критеријуме о учешћу корисника у плаћању услуга социјалне заштите.*
11. Донети подзаконски акт којим се *утврђују рокови и начин на који начин установе социјалне заштите достављају министарству податке о непосредно уговореним услугама.*
12. Донети подзаконски акт којим се *дефинише које су установе у обавези да спроведу поступк трансформације.*
13. Донети подзаконски акт којим се *уређује начин сарадње центара за социјални рад и организације надлежне за послове запошљавања у спровођењу мера социјалне укључености радно способних корисника права на новчану социјалну помоћ.*
14. *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.*
15. Донети подзаконски акт којим се уређују *стандарди услуга и друга питања од значаја за пружање услуга којима се обезбеђује спровођење васпитних мера*.
16. *Донети План развоја кадрова у социјалној заштити, на предлог Републичког завода за социјалну заштиту.*
17. Донети подзаконски акт о начину вршења надзора над стручним радом у установама социјалне заштите.
18. *Донети подзаконски акт о начину и ближим условима поступања установе, односно пружаоца услуге у инцидентним ситуацијама, након што ће се ова одредба претходно утврдити у Изменама и допунама Закона о социјалној заштити.*

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)