

BOG RE:START

АНАЛИЗА ОДЛУКЕ О ПРАВИМА И УСЛУГАМА СОЦИЈАЛНЕ
ЗАШТИТЕ ГРАДА БЕОГРАДА

СА ЕЛЕМЕНТИМА ЕХ POST И ЕХ ANTE
АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ОДЛУКЕ



НАЗИВ ПУБЛИКАЦИЈЕ:

Анализа Одлуке о правима и услугама социјалне заштите Града Београда са елементима *ex post* и *ex ante* анализе ефеката измене и допуне одлуке

АУТОР:

Марко Кошутић

САРАДНИЦА У ИЗРАДИ АНАЛИЗЕ:

Милица Милић, дипл. правница

УРЕДНИЦА:

Тамара Влашкалин

ИЗДАВАЧ:

Удружење грађана Ево рука

ЗА ИЗДАВАЧА:

Ана Кнежевић

МЕСТО ИЗДАВАЊА:

Београд

ГОДИНА ИЗДАЊА:

2026.

Аутор анализе је дефектолог и независни експерт у области социјалне заштите.

Ова публикација је део пројекта “Колаборација је чаробна реч” који реализује Удружење “Ево рука” у склопу програма “Колаборативним алатима против дискриминације” који спроводе ГМФ Трансатланска фондација и Иницијатива за економска и социјална права А11, уз финансијску помоћ Европске уније.

За садржину ове публикације одговорно је искључиво Удружење “Ево рука” и оно нужно не одражава ставове Европске уније.

САДРЖАЈ

| | |
|--|----|
| УВОД | 3 |
| АНАЛИЗА КОНТЕКСТА..... | 5 |
| АНАЛИЗА ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА..... | 11 |
| АНАЛИЗА САДРЖАЈА ПОСТОЈЕЋЕ ОДЛУКЕ..... | 17 |
| УСКЛАЂЕНОСТ ОДЛУКЕ СА КРОВНИМ АКТИМА | 23 |
| АНАЛИЗА ФОКУС ГРУПА И ИСТРАЖИВАЊА КОРИСНИКА УСЛУГА..... | 24 |
| КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ОДЛУКА ДРУГИХ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ..... | 31 |
| ПРЕДЛОГ ИЗМЕНА И ДОПУНА ОДЛУКЕ | 36 |
| КРАТКА <i>EX POST</i> АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕ ОДЛУКЕ..... | 42 |
| КРАТКА <i>EX ANTE</i> АНАЛИЗА ЕФЕКТА ИЗМЕНА И ДОПУНА ОДЛУКЕ О ПРАВИМА И ИСЛУГАМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ..... | 46 |
| ИДЕНТИФИКАЦИЈА МОГУЋИХ ОПЦИЈА | 51 |
| ЗАКЉУЧАК | 53 |

Сви појмови употребљени у мушком граматичком роду подразумевају и женски род лица на која се односе.

УВОД

Удружење „Ево рука“ Београд дужи низ година ради на јавном заговарању за једнак приступ и доступност услуга подршке за особе са инвалидитетом, пре свега младе са интелектуалним инвалидитетом, који представљају вишеструко маргинализовану групу која нема адекватне облике подршке у оквиру система социјалне заштите.

Како би у локалној заједници заживеле услуге социјалне заштите неопходно је да постоји адекватна локална легислатива, која се темељи примарно у Одлуци о правима и услугама у социјалној заштити коју доноси локални парламент сваке локалне самоуправе. Одлука о социјалној заштити регулише начине пружања услуга, начин остваривања права на услуге, доступност услуга, као и финансирање услуга, те представља директну примену Закона о социјалној заштити на локалном нивоу и пружа детаљну регулацију услуга на територији конкретне локалне самоуправе.

Међутим, локалне одлуке често нису у складу са Законом, односно бивају рестриктивније од Закона у погледу остваривања права и доступности услуга, као и процеса пружања услуга. Најчешћи разлог овакве праксе је избегавање јединица локалних самоуправа да преузму одговорност, поготово када се суочавају са недостатком стручних и других капацитета за сагледавање реалних потреба грађана, али и недостатака систематичног приступа локалних самоуправа развоју социјалне сигурности и социјалне заштите као једног од кључних и темељних права грађана.

Иако је обавеза локалне самоуправе да своје локалне одлуке и понуду услуга усклади са Законом, те да обезбеди сва права и услуге које је Закон предвидео, често су одлуке рестриктивније од Закона и имају процедуралне одредбе које онемогућавају да сви грађани који имају потребу за подршком остваре једнак приступ услугама социјалне заштите. Наведено се нарочито односи на младе са интелектуалним тешкоћама и инвалидитетом. Овакве мањкавости локалних одлука настају најчешће услед недостатка принципа партиципативности у доношењу одлука и правилника, те се прописи не креирају по мери и реалним потребама корисника.

Кроз активности организација цивилног друштва могуће је пружити подршку јединицама локалних самоуправа да анализирају и сагледају своју правну регулативу из угла корисника, како би се она изменила и унапредила у складу са потребама на терену, али и праксама Европске уније (ЕУ). Ово је пут ка доступним и приступачним услугама социјалне заштите које обезбеђују равноправан и достојанствен живот свима.

Садржај сваке локалне одлуке о социјалној заштити има даље последице по цео процес пружања услуга, могућности приступа услугама, а самим тим и степена интеграције особа са инвалидитетом у заједницу. Без адекватне Одлуке о социјалној заштити не

постоји могућност за развој социјалних услуга, као и за системско решавање питања инклузије особа са инвалидитетом у заједницу. Насупрот томе, постојање рестриктивних правних аката на локалном нивоу доводи до даље дискриминације, сегрегације, искључености и маргинализације особа са инвалидитетом јер изостаје потребна подршка. Изостанак подршке и дневних услуга води и у ризик од сагоревања неговатеља и нарушавања функционалности породице, те коначно и у ризик од непожељне праксе институционализације особа са инвалидитетом.

У изради ове анализе, ради свеобухватног приступа и задовољења аутентичних потреба корисника услуга социјалне заштите, примењено је више различитих техника и метода за прикупљање и анализу података, попут: анализе законодавног оквира, анализе планских докумената релевантних за област социјалне заштите, анализе текста постојеће Одлуке о социјалној заштити, анализа одговора учесника у фокус групама ради прикупљања информација са терена, прикупљање информација од више пружалаца услуга и органа јединца локалне самоуправе, односно установа социјалне заштите на територији града Београда.

Ова публикација даје свеобухватну анализу релевантних правних аката, али садржи и закључке који су изведени из сакупљених података и доказа, али и препоруке и конкретне предлоге измена и допуна постојеће Одлуке о правима и услугама социјалне заштите у Граду Београду.

Анализа са препорукама је намењена свим локалним актерима у покретању дијалога и процеса измене Одлуке како би се постигла што већа укљученост особа са интелектуалним тешкоћама и инвалидитетом у живот заједнице, заснована на благовременој и потпуној социјалној подршци.

АНАЛИЗА КОНТЕКСТА

Град Београд, као главни град Републике Србије, представља најсложенију јединицу локалне самоуправе, односно најкомплекснији систем градске управе, што се неминовно одражава и на област организовања и пружања услуга социјалне заштите. Овај систем је у пракси додатно оптерећен специфичном поделом надлежности између града и градских општина, због чега већина кључних одлука у области социјалне заштите и даље остаје централизована на нивоу Градске управе, уместо да буде у надлежности локалних самоуправа, односно градских општина.

У граду Београду (уже посматрано), према попису из 2022. године, било је 1.197.714 становника, док је у широј околини живело 1.681.405 становника. Према подацима Републичког Завода за статистику из пописа 2022. године у београдском региону живи 68.280 особа са инвалидитетом, што чини 4,14% популације у региону¹. Наведени статистички подаци се не могу сматрати потпуно прецизним, јер се попис методолошки заснивао на добровољној изјави испитаника о присуству инвалидитета, а таква самопроцена често може бити субјективна и непрецизна. Иако их узимамо у обзир, подаци добијени на попису становништва не представљају податке засноване на доказима. Међутим, реална процена броја особа са инвалидитетом у Београду свакако није мања од наведеног, јер према подацима Светске здравствене организације (СЗО), у општој популацији присутно је између 7% и 10% особа са инвалидитетом. Преведено на регион Београда, око 134.000 наших суграђана чине особе са различитим видовима инвалидитета.

Без обзира на број становника са инвалидитетом, са аспекта људских права, доступност услуга подршке је неotuђиво право и цивилизацијска тековина, те је неопходно обезбедити равноправне услове за укљученост у заједницу свим становницима без обзира на њихове различите личне карактеристике, укључујући и инвалидитет.

Социјална заштита, као делатност од јавног интереса, уређена је Законом о социјалној заштити, док је на нивоу Града Београда уређена Одлуком о правима и услугама социјалне заштите². Услуге које су омогућене грађанима применом ове Одлуке обухватају различите активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици, а све ради побољшања или очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика од неповољних животних околности и стварања могућности самосталног живота у заједници.

¹ Доступно на: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20231201-invaliditet/>.

² „Сл. лист града Београда“, бр. 55/11.56/16.

Према доступним подацима на веб сајту Секретаријата за социјалну заштиту, у Граду Београду тренутно ради седам установа социјалне заштите:

- **Градски центар за социјални рад** који је организован као јединствена установа са 17 одељења у свим београдским општинама;
- **Градски завод за геронтологију, кућно лечење и негу** који се бави ванинституционалним збрињавањем старих и тешко болесних особа на територији десет градских општина. Завод годишње обезбеђује лечење и негу за око 2.000 пацијената, а свакодневно опслужује око 1.200 пацијената у њиховим домовима;
- **Геронтолошки центар** који има седам домова пензионера и 20 клубова за пензионере. У Геронтолошком центру је смештено око 1.360 корисника;
- **Прихватилиште за одрасла лица** које привремено смешта и збрињава грађане који се налазе у стању акутне социјалне потребе (око 80 корисника месечно);
- **Центар за заштиту одојчади, деце и омладине** који обезбеђује стационарну заштиту деце узраста до три године, институционалну заштиту трудница и мајки са децом, те домску заштиту и смештај деце узраста од три до седам година;
- **Завод за васпитање деце и омладине** који обезбеђује збрињавање, професионално оспособљавање и здравствену заштиту деце и омладине са поремећајима у понашању. У дому „Васа Стајић” смештено је око стотину деце, а у Привременом прихватилишту просечно борави око 50 корисника;
- **Центар за смештај и дневни боравак деце и омладине ометене у развоју** који располаже са пет дневних боравака и две установе стационарног типа, а укупан капацитет је 336 корисника. За кориснике дневних боравака организује се превоз од места становања до боравака и назад.

Од наведених установа, две су републичког нивоа (Завод за васпитање деце и омладине и Центар за заштиту одојчади, деце и омладине), те не могу у ужем смислу да се сматрају локалним услугама, иако збрињавају и кориснике са територије Града Београда.

У Београду делују и други пружаоци услуга социјалне заштите попут организација цивилног друштва и приватних установа социјалне заштите. На жалост, нема јасних података нити извора који могу да потврде структуру, број и врсте услуга које се пружају. Такође, не постоји ни евиденција пружалаца услуга које послују као организације или пружаоци услуга у приватном сектору. На сајту Секретаријата за социјалну заштиту, у

финансијском плану за период 2025-2027. године може се видети да се издвајају средства за набавку услуга персоналне асистенције и личног пратиоца детета, као и за саветодавно терапијске услуге (које нису прецизиране), али не и за друге услуге социјалне заштите које се обезбеђују путем јавне набавке.³

У циљу утврђивања броја услуга и корисника услуга које Град Београд финансира или суфинансира ван капацитета установа чији је оснивач, Секретаријату за социјалну заштиту упућен је захтев за достављање наведених података. Поступајући по захтеву, Секретаријат је доставио исцрпне информације на основу којих следи приказ услуга социјалне заштите у чијем финансирању, односно суфинансирању Град Београд учествује у 2025. години.

| НАЗИВ УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ | ЦИЉНА ГРУПА | ПРУЖАЛАЦ УСЛУГЕ | ОБИМ УСЛУГЕ - БРОЈ КОРИСНИКА | ОСНОВ |
|---|---|--|------------------------------------|------------------------|
| Помоћ у кући за одрасла и стара лица | Одрасла и стара лица | Геронтолошки центар | 2.151 корисник | Поверени послови |
| Услуга „Помоћ у кући за децу са сметњама у развоју“ | Деца и млади са инвалидитетом | Центар за иновативне активности | 10 корисника | Поступак јавне набавке |
| Лични пратилац детета | Деца и млади са инвалидитетом | ХО Дечје срце | 1070 корисника | Поступак јавне набавке |
| Персонална асистенција | Пунолетне особе са инвалидитетом | Центар за самостални живот особа са инвалидитетом Београд | 144 корисника | Поступак јавне набавке |
| Дневни боравак | Деца, млади и одрасли са сметњама у развоју | Центар за смештај и дневни боравак деце и омладине ометене у развоју | 686 корисника | Поверени послови |

³ Доступно на: <https://static.beograd.rs/Binary/10736/Finansijski-plan-za-period-2025-2027-socijalna-zastita.pdf>.

Осим наведеног, према информацијама Секретаријата на територији града Београда, постоје два лиценцирана пружаоца услуге становања уз подршку, од којих је један намењен за особе са инвалидитетом. Међутим, тренутно не постоје механизми за финансирање ове услуге, те она у пракси није заживела.

На основу доступних јавних података и извештаја установа социјалне заштите, али и испитивања потреба родитеља и старатеља, постоји значајан мањак капацитета постојећих пружалаца услуга, те поједине услуге попут становања уз подршку или помоћ у кући практично нису доступне младима и деци са инвалидитетом на територији Београда.

Не постоји званична статистика о потребама ове корисничке групе, пре свега јер се систем социјалне заштите руководи принципима реаговања на исказане потребе, а не мапирањем и досезањем корисника. Стога можемо говорити о подацима које добијамо са листа чекања постојећих пружалаца услуга. За услуге које не постоје у систему немамо јасну представу о потребама, нити броју корисника којима је наведена услуга потребна. Податке о потенцијалној бази потреба корисника бисмо могли добити кроз консултовање регистра ретких болести и регистара у примарној здравственој заштити. Поменути регистри могли би оријентационо дати податке о броју становника у потреби за додатним видовима подршке, те би се на тај начин могле планирати и потребне услуге и капацитети, бар у смислу програмског буџетирања.

Овакво стање потврђује и чињеница да смо, у оквиру испитивања ширег контекста, Градском центру за социјални рад града Београда упутили захтев за достављање информација о броју поднетих захтева за признавање услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом које је Центар примио од странака у периоду од 12 месеци, закључно са 30.11.2025. године; броју странака Центра, односно особа са инвалидитетом, којима су водитељи случаја у поступку израде процене и плана заштите препоручили услугу становања уз подршку у истом периоду; броју поднетих захтева за признавање услуге помоћи у кући за децу и младе са инвалидитетом које је Центар примио од странака у периоду од 12 месеци, закључно са 30.11.2025. године; као и о броју странака Центра, односно деце и младих са инвалидитетом, којима су водитељи случаја у поступку израде процене и плана заштите препоручили услугу помоћи у кући у истом периоду.

Градски центар за социјални рад доставио је одговор у коме наводи да на територији Београда и даље не постоји пружалац услуге становања уз подршку, као и да у извештајном периоду није било препорука стручних радника Центра странкама за коришћење ове услуге. Истовремено, наведено је да се на евиденцији Центра налази девет корисника услуге помоћи у кући за децу и младе са инвалидитетом, **док Центар не води посебну евиденцију, нити располаже податком о броју странака којима су водитељи случаја препоручили коришћење ове услуге.**

Овако достављен одговор указује на то да се признавање услуга, по свему судећи, врши преваходно по поднетом захтеву странке, док се у оквиру стручног поступка недовољно полази од тога да надлежне стручне службе саме препознају потребе корисника и, на основу сопствене процене, предложе или упуте корисника на услугу одговарајућу услугу. Такав приступ није у складу са начелима социјалне заштите, а нарочито са начелом благовремености социјалне заштите из члана 29 Закона о социјалној заштити⁴ према коме се социјална заштита остварује на начин који обезбеђује правовремено уочавање потреба корисника и пружање услуга ради спречавања настанка и развоја стања која угрожавају безбедност, задовољавање животних потреба и укључивање у друштво.

Осим тога, оваква пракса није у складу ни са чланом 43 став 1 истог Закона⁵, којим су дефинисане услуге процене и планирања. Наведеном одредбом прописано је да *услуге процене обухватају процену стања, потреба, снага и ризика корисника, као и других лица значајних за корисника, односно процену старатеља, хранитеља и усвојитеља*. У том смислу, процена потреба не би смела да буде сведена искључиво на поступање по изричито исказаном захтеву корисника, већ би морала да подразумева и препознавање потребе за услугама које корисник сам не тражи, а које би могле допринети његовој већој укључености, самосталности и оснажености.

Оваква пракса доводи кориснике у пасиван положај тражилаца права. У контексту породица које нису, нити морају бити, познаваоци прописа у области социјалне заштите и права која из ње произилазе, то у пракси значи да многи корисници не знају да могу да остваре одређено право или услугу. Истовремено, изостанак иницијативе система социјалне заштите да, на основу препознатих потреба, сам понуди одговарајуће услуге као вид подршке, доводи до стварања искривљене слике о томе да потреба за појединим услугама нема, односно да је она мања него што стварно јесте. Последично, и листе чекања за те услуге или уопште не настају, или су приказане у знатно мањем обиму од реалних потреба на терену.

Све наведено оставља утисак недовољне партиципације корисника у креирању понуде услуга, али и ограничених могућности да утичу на њихов развој, у контексту у који не обезбеђује адекватан дијалог, размену и сарадњу између система и корисника.

Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите⁶ и Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите⁷ предвиђају постојање листа чекања, уколико су капацитети пружалаца услуга попуњени, а постоји интересовање и потреба корисника за наведеним услугама. У граду Београду, постоје листе чекања које

⁴ "Службени гласник РС", 24/2011 и 117/2022 – одлука УС.

⁵ Закон о социјалној заштити, члан 43. став 1.

⁶ "Службени гласник РС", бр. 42.

⁷ "Службени гласник РС", број 42.

су значајне за планирање и обезбеђивање услуге дневног боравка и услуге личног пратиоца детета. Дакле, када листе чекања постоје, њихова сврха је да сигнализирају оснивачу, односно јединици локалне самоуправе потребе грађана, те да буду показатељ за будуће планирање буџета за социјалну заштиту, али и самих услуга социјалне заштите. Међутим, изостанак линеарног повећања капацитета који је пропорционалан повећању потреба и броја корисника на листама чекања, који годинама стагнира или чак и расте за неке услуге, указује да овај механизам у стварности нема утицаја на планирање и програмирање буџета и капацитета локалног система социјалне заштите, бар на средњорочном нивоу.

Осим наведеног, постоји и додатни проблем који се односи на примену и саму сврху листа чекања, а то је нетранспарентност начина на који се оне формирају и примењују. Наиме, Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите предвиђа обавезу пружаоца услуге да има утврђене процедуре за одређивање приоритета при пријему корисника и њиховом стављању на листу чекања. У том смислу, редослед пријављивања корисника за пријем у одређену услугу социјалне заштите не може бити једини, нити довољан критеријум, будући да хронолошки редослед подношења захтева није поуздан показатељ стварне потребе корисника нити степена његове угрожености. Због тога је неопходно да постоје јасно утврђени критеријуми и мерила за процену различитих околности које утичу на потребу за приоритетним пријемом у услугу социјалне заштите, без обзира на датум подношења захтева.

Индикативно је и то што на веб презентацијама пружалаца услуга лични пратилац, дневни боравак и помоћ у кући за децу и младе нису јавно доступне процедуре за формирање листа чекања, нити критеријуми на основу којих се оне утврђују, што додатно доводи у питање транспарентност овог поступка.

АНАЛИЗА ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА

У процесу пружања услуга социјалне заштите, а ради сагледавања сложености организације ових услуга у јединици локалне самоуправе као што је Београд, као најмногољудније и територијално највеће локалне заједнице у Србији, потребно је идентификовати све заинтересоване стране у овом процесу, како би се потребе у потпуности разумеле, а сам процес пружања услуга ускладио са тим потребама.

За област социјалне заштите на територији града Београда, као заинтересоване стране препознајемо:



Пружаоци услуга

Ову групу чине установе социјалне заштите, организације цивилног друштва и приватна привредна друштва основана ради пружања услуга социјалне заштите, као и субјекти који у области социјалне заштите препознају свој интерес и могућност деловања, било као у оквиру своје примарне, било секундарне делатности.

За развој и одрживост пружалаца услуга неопходно је да постоје јасне и транспарентне процедуре финансирања услуга, као и континуирани и поуздани сигнали јединице локалне самоуправе у погледу будућих планираних улагања у социјалну заштиту. Такође

је неопходно да процедуре лиценцирања буду јасне, транспарентне и да поштују начела добре управе, као и да буду процедурално уређене на начин који обезбеђује равноправне услове и јасно дефинисане кораке, нарочито за пружаоце који су новоосновани и тек отпочињу у обављању делатности у области социјалне заштите.

Установе социјалне заштите

Установе социјалне заштите су правна лица која је јединица локалне самоуправе препознала као важне и неопходне носиоце делатности социјалне заштите, те их је основала са циљем обезбеђивања и пружања ових услуга. Разликују се центри за социјални рад и установе које пружају одређене услуге корисницима. Центри за социјални рад као упутни орган и централне организације социјалне делатности имају висок интерес за развој мреже услуга у заједници, јер од тога директно зависи њихова могућност да пруже адекватну заштиту корисника признавањем права на услуге. Такође установе социјалне заштите које пружају услуге имају интерес да се мрежа услуга проширује, јер се тиме јача капацитет установе, њена величина, кадровска и друга опремљеност.

Особе са инвалидитетом

Особе са инвалидитетом, а нарочито особе са интелектуалним тешкоћама, суочавају се са значајним изазовима у укључивању у свакодневни живот заједнице и често имају изражену потребу за подршком у обликовању свакодневних активности, комуникацији и остваривању контакта са заједницом. Истовремено, постоји јасно изражена потреба за доступним услугама социјалне заштите, посебно дневним услугама у заједници и услугама подршке за самосталан живот, које су често предуслов за пуни развој потенцијала личности и активније укључивања у социјално окружење.

Чланови породица особа са инвалидитетом

Чланови породица особа са инвалидитетом, примарно родитељи који пружају негу и подршку деци, младима и одраслима са инвалидитетом и секундарно блиски сродници попут браће и сестара, имају висок интерес у развоју услуга социјалне заштите, јер им је неопходна мрежа подршке која би их заменила у свакодневним пословима неге и бриге. Такође, постојање услуга подршке је предуслов да родитељи остваре своје друге животне улоге попут друштвених, професионалних и породичних. На дугорочном плану постојање система услуга социјалне заштите протективно утиче на соматско и ментално здравље чланова породице и појачава резилентност породичне заједнице, те спречава нарушавање породичне динамике и односа.

Градска управа

Град Београд, као јединица локалне самоуправе, треба да има висок интерес у успостављању система локалних услуга социјалне заштите, јер један од основних

задатака локалне самоуправе јесте управо стварање локалне заједнице по мери и потребама грађана, а социјална заштита спада у једну од надлежности јединице локалне самоуправе. Такође, развојем услуга се на нивоу јединице локалне самоуправе отварају радна места, решавају се значајни проблеми који утичу на широк круг грађана, а локална власт се препознаје као респонзивна и заинтересована за квалитет живота својих грађана. Посматрано из угла финансијских интереса, улагање у услуге социјалне заштите представља дугорочно исплативу инвестицију, јер доприноси рационалнијем коришћењу јавних средстава у односу на стање у коме су те услуге недовољно развијене. Наиме, дугорочно гледано, трошкови који настају по основу материјалних давања, лечења, смештаја у установе, незапослености и хитних интервенција мањи су у системима који континуирано улажу у развој и доступност услуга социјалне заштите.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је ресорно министарство које је задужено за вођење процеса лиценцирања и успостављања мреже услуга социјалне заштите, те има висок интерес у развоју локалних услуга социјалне заштите. Креирање мреже подршке у локалној заједници има директно упориште у примени и имплементацији планских докумената попут Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом⁸ и Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници⁹ које наглашавају управо развој услуга на локалном нивоу. Такође, развојем локалних услуга, нарочито у локалној заједници вишег степена развијености као што је град Београд, смањује се притисак на давања и услуге социјалне заштите у републичкој надлежности, те се равномерно распоређује оптерећење у систему социјалне заштите на локални и републички ниво надлежности.

Послодавци

Послодавцима, као привредним субјектима који запошљавају раднике, у интересу је да у заједници у којој послују постоји развијен систем услуга социјалне заштите, јер и њихови запослени чине део грађана који имају потребу за овим услугама, било непосредно, било преко чланова своје уже породице. У том смислу, када запослени има адекватну подршку система у бризи о члану породице са инвалидитетом, он је у већој мери у могућности да буде редован, продуктиван и стабилан у обављању свог посла. На тај начин послодавци остварују посредну, али веома значајну корист, која може имати неопходан утицај на квалитет и континуитет њиховог пословања.

⁸ "Службени гласник РС" број 6/2025.

⁹ "Службени гласник РС", број 30/18.

Грађани, тј. општа популација

Иако немају директне потребе за коришћењем услуга социјалне заштите, грађанима је од велике важности постојање развијеног система услуга на локалном нивоу, пре свега јер им то даје осећај сигурности у локалној заједници. Чак и када тренутно не постоји потреба за коришћењем услуга, она се може јавити у било ком моменту у животу, те је постојање услуга у заједници фактор који значајно утиче на осећај сигурности и позитивног става о локалној заједници. С друге стране, социјална заштита и услуге у заједници пружају могућност за отварање додатних радних места у локалној заједници, те представља и могућност за развој професионалних капацитета одређеног броја људи.

Разматрајући финансијски план Секретаријата за социјалну заштиту који је сачињен у оквиру трогодишњег програмског буџетирања видљиво је да раст раздела намењених за социјалну заштиту не прати реалне потребе корисника, те, иако је линеаран, не обезбеђује довољно средстава за подмиривање актуелних потреба.

За потребе детаљне анализе обратили смо се надлежном министарству захтевом за приступ информацијама од јавног значаја, тражећи податак о броју лиценцираних пружалаца услуга са седиштем на територији Града Београда. Међутим, нисмо добили прецизан и транспарентан одговор, већ је само указано на то да су листе лиценцираних пружалаца за територију Републике Србије доступне на веб сајту Министарства.

Увидом у листе лиценцираних пружалаца услуга на сајту Министарства, у фебруару 2026. године, утврђено је да је структура и број пружалаца услуга на територији града Београда следећа:

| РЕДНИ БРОЈ | НАЗИВ УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ | БРОЈ ЛИЦЕНЦИРАНИХ ПРУЖАЛАЦА СА СЕДИШТЕМ У ГРАДУ БЕОГРАДУ (2011-2026.) | БРОЈ ПРУЖАЛАЦА КОЈИМА ЈЕ ЛИЦЕНЦА АКТИВНА У 2026. ГОДИНИ |
|------------|---|---|---|
| 1. | Домски смештај за одрасла и стара лица | 184 | 95 |
| 2. | Домски смештај за особе са инвалидитетом | 2 | 0 |
| 3. | Дневни боравак за децу младе и одрасле са тешкоћама у развоју | 11 | 4 |
| 4. | Помоћ у кући за одрасле и старе | 17 | 11 |
| 5. | Помоћ у кући за децу и младе са инвалидитетом | 4 | 4 |
| 6. | Персонална асистенција | 4 | 3 |
| 7. | Прихватилишта за децу и младе | 1 | 1 |

| | | | |
|-----|------------------------------------|---|---|
| 8. | Прихватилиште за одрасле и старије | 1 | 0 |
| 9. | Свратиште за децу и младе | 2 | 2 |
| 10. | Лични пратилац детета | 3 | 3 |
| 11. | Становање уз подршку | 2 | 1 |
| 12. | Предах смештај | 1 | 1 |
| 13. | Прихватилиште за жртве насиља | 1 | 1 |

У односу на величину града Београда, не постоји довољан број лиценцираних пружалаца услуга социјалне заштите, односно изостаје плурализам пружалаца услуга. Подаци о броју, иако нису потпуни, добијени су из базе лиценцираних пружалаца услуга са сајта Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Они указују на чињеницу да постоје пружаоци услуга који вероватно имају тзв. монополистички положај, и да капацитети које имају не могу да задовоље потребе укупне циљне групе.

Један од значајних фактора за развој услуга социјалне заштите је и начин финансирања услуга социјалне заштите, односно обезбеђење извора финансирања. Чланом 72 Закона о социјалној заштити дефинисано је да се услуге могу платити у целости из средстава буџета Републике Србије (РС), аутономне покрајине (АП) или јединица локалне самоуправе (ЈЛС), делимично из буџета РС; АП или ЈЛС уз учешће корисника, њихових сродника или трећег лица, као и у целости из средстава корисника, њихових сродника или трећег лица. Такође, чланом 8 истог закона је дефинисано да је свако одговоран да се стара о задовољавању својих основних животних потреба и основних животних потреба лица које је дужан да издржава, као и да активно учествује у процени, планирању и реализацији услуге социјалне заштите у складу са законом.

Чланом 8, ставом 2 истог закона, дефинише се да је свако, у оквиру својих могућности, својим радом, приходима и имовином дужан да спречи, отклања или ублажава властиту социјалну изолованост, као и социјалну изолованост чланова своје породице.

У Граду Београду, међутим, не постоји партиципација корисника у трошковима услуга социјалне заштите, без обзира на њихове финансијске могућности. Оваква пракса је неповољна у смислу одрживости услуга и могућности проширења капацитета, јер стално повећање броја корисника, које је неминовно природним прираштајем и дужим животним веком корисника, доводи до немогућности даљег финансирања нових услуга у заједници.

Сумирајући околности у којима се развијају услуге социјалне заштите у Граду Београду, уочљиви су недостатак плуралитета пружалаца услуга и недовољни капацитети за проширење капацитета постојећих услуга. Истовремено, пружаоци услуга из приватног сектора и организација цивилног друштва нису у довољној мери се охрабрени, нити у

довољној мери препознају могућности за пружање услуга на тржишту, односно за лиценцирање делатности ради спремности за будуће закључивање уговора са Градом као наручиоцем услуга. С друге стране, Град Београд не исказује довољно јасно потребе за проширењем капацитета и увођењем нових услуга социјалне заштите, будући да се не расписују нови позиви за јавну набавку услуга у складу са чланом 64 Закона о социјалној заштити¹⁰. **Иако на тржишту тренутно нема лиценцираних понуђача, расписивање позива за набавку одређених услуга представљало би јасан сигнал потенцијалним пружаоцима услуга и подстицај да се укључе у област социјалне заштите, чиме би се уједно подстакао и развој плурализма пружалаца услуга.**

На основу свега наведеног, може се закључити да на територији Града Београда постоји изражена потреба за већим капацитетима и разноврснијом понудом услуга социјалне заштите. Међутим, не постоје адекватни механизми за системско утврђивање тих потреба, док је истовремено упитна и мотивација доносилаца одлука и других релевантних актера да систем развијају на основу испитивања потреба заснованих на доказима, у циљу даљег ширење мреже и унапређења понуде услуга социјалне заштите.

¹⁰ „Службени гласник РС” br. 24/2011 i 117/2022 – одлука УС.

АНАЛИЗА САДРЖАЈА ПОСТОЈЕЋЕ ОДЛУКЕ

Одлука о правима и услугама социјалне заштите Града Београда усвојена је 2011. године, након чега је имала више измена и допуна, од којих је последња била 2023. године. Овом одлуком су ближе дефинисана права и услуге у области социјалне заштите на територији града Београда, као и услови и поступак за остваривање тих услуга.

Општи утисак Одлуке је да она има за циљ успостављања оквира који јасно дефинише права корисника и обавезе пружалаца услуга. Међутим, анализом овог документа, налазимо на више сегмената у којима је њен садржај у колизији са законским прописима, односно са Законом о социјалној заштити. Наиме, Одлука у више наврата поставља услове за коришћење одређених услуга који су рестриктивнији од самог закона, те ограничавају део циљне групе да приступи услугама социјалне заштите. Тиме се сужава, чак и укида право једног дела грађана да задовоље своје потребе.

Надаље, Одлука предвиђа да су услуге на територији Града Београда, које су у његовој надлежности, бесплатне, што, иако је формално у складу са Законом, локалну самоуправу доводи у положај у којем су ове услуге изложене ризику од неодрживости и у којем су могућности за континуирано проширивање њихових капацитета ограничене. Истовремено, такав приступ не уважава чињеницу да потреба за услугама социјалне заштите није показатељ економско-социјалног статуса породице, већ пре свега постојања потребе за стручном подршком и помоћи професионалаца ради пуног укључивање у живот заједнице.

Одлука је у појединим деловима рестриктивно одредила круг пружалаца услуге који могу да пружају одређене услуге социјалне заштите, као и поједине услове у погледу места њиховог пружања, као што су, на пример, станови за становање у власништву града. Оваква ограничавајућа формулација доводи пружаоце из приватног или цивилног сектора у неповољнији положај, а истовремено није у складу са тенденцијама јасно исказаним у Закону о социјалној заштити, који полази од потребе обезбеђивања плурализам пружалаца услуга.

Конкретне примедбе односе се на следеће чланове ове Одлуке:

Чланом 2, став 7 прописано је да лице које је закључило уговор о доживотном издржавању не може да оствари права и услуге утврђене овом одлуком, изузев саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга и услуге дневног боравка одраслих и старијих лица.

Међутим, уговор о издржавању не сме и не може бити препрека за коришћење услуга социјалне заштите, јер ове услуге представљају стручне услуге подршке, а не пуко издржавање корисника. У том контексту, немогућност коришћења услуга за ову категорију корисника је дискриминаторно, те је неопходно одобрити могућност коришћења услуга по економској цени, односно по пуној цени услуга коју је дужан да сноси давалац издржавања.

Такође, Одлуком о правима и услугама у области социјалне заштите дефинисано је постојање права на одређене услуге социјалне заштите које се не реализују на терену, односно нису доступне корисницима и није расписана јавна набавка за њихово обезбеђивање попут услуге становања уз подршку за младе и одрасле са инвалидитетом. Кроз овакву формулацију доносилац прописа је довео циљну групу у ситуацију да немају приступ услузи коју је предвидео Закон, али и сама Одлука, те да је корисницима директно ускраћено коришћење права које је на нивоу локалне самоуправе гарантовано.

Посматрајући појединачне чланове ове одлуке, могу се изнети следеће примедбе које чине овај документ рестриктивнијим од Закона, али и дискриминаторним према одређеној групи корисника који имају потребу за услугама социјалне заштите:

Члан 2. став 7 дефинише да лице које је закључило уговор о доживотном издржавању не може да оствари права и услуге утврђене овом одлуком, изузев саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга и услуге дневног боравка одраслих и старијих лица. Оваква формулација је дискриминаторна и супротна Закону о социјалној заштити, јер постојање уговора о издржавању не подразумева обезбеђивање услуга од стране издржаваоца, већ само издржавање лица од стране обвезника издржавања у смислу материјалног издржавања и старања о интересима издржаног лица. Управо је обавеза даваоца издржавања да обезбеди издржаваном лицу подршку у смислу приступа и обезбеђивања средстава за плаћање услуга социјалне заштите. То у пракси значи да Одлуком не сме да се ограничи право коришћења услуга, већ да је неопходно да се уреди да се наведене услуге не могу користити о трошку буџета јединице локалне самоуправе, већ на терет даваоца издржавања по економској цени услуге.

Члан 5. који регулише право на услугу помоћ у кући је у супротности са чланом 41 Закона о социјалној заштити којим је дефинисано ко може бити корисник услуга социјалне заштите. Наиме, чланом 5. Одлуке је дискриминисано лице које не спада у групу

одраслих и старијих, а све имајући у виду да се у категорији лица која имају потребу за услугама помоћи у кући могу наћи и млађа лица која услед болести или инвалидитета имају ограничене физичке и психолошке способности да задовоље свакодневне основне личне и животне потребе. Чак и ако се о тим лицима брине родитељ или старатељ, то не значи да им услуга није потребна.

Надаље, истим чланом је регулисано да је услуга помоћи у кући доступна радним даном (осим суботом и недељом), а што нема упориште у Закону, нити у реалној потреби корисника. Подршка је људима потребна сваког дана, поготово уколико се ради о непокретним или слабо покретним лицима, као и лицима са тешким степеном инвалидитета, јер се кроз ову услугу обезбеђује задовољење основних животних потреба које се морају подмиривати свакодневно.

Члан 5. ближе одређује услове пружања услуге помоћ у кући деци и младима са инвалидитетом, а као услов за коришћење услуге наводи се да дете мора бити са процењеним I степеном подршке, у складу са прописаним стандардима за пружање услуга социјалне заштите, основношколског и предшколског узраста, и укључено у васпитно-образовни процес у кућним условима у складу с прописима који регулишу област образовања и васпитања. Овај услов је дискриминаторан и супротан Закону јер обезбеђивање услуге социјалне заштите детету не сме бити условљено образовањем. Наиме, иако је у питању дете које није укључено у васпитно-образовни процес у кућним условима, већ похађа наставу у складу са инклузивним тенденцијама образовања у образовној установи, не значи да том детету није неопходна помоћ у кући. Управо оваква пракса је у супротности и са Законом о основама система образовања и васпитања и у супротности са суштинским начелима социјалне заштите која теже да се постигне максимална укљученост детета у све сфере друштвеног живота.

Члан 6. став 3 који ближе одређује приоритет и право на коришћење услуге помоћ у кући потребно у потпуности обрисати зато што при утврђивању потреба и целисходности обезбеђивања услуге помоћ у кући лицима која имају потребу за истом, Градски центар не сме као критеријум за искључење да цени да ли лице има сроднике који су у могућности да ову услугу пруже, имајући у виду да постоји могућност да ти сродници то не желе, не могу због радног или неког другог ангажовања, због осећаја стида лица коме се услуга пружа или нарушавања достојанства корисника пружањем услуге или нарушавања динамике и природе односа партнера (нпр. уколико отац треба да пресвлачи одраслу ћерку, брачни или ванбрачни партнер свог партнера) и др. Породичним законом је регулисана обавеза издржавања сродника у обавези издржавања лица неспособних за самостални рад и привређивање, те је могуће у ситуацији постојања породичних ресурса у виду чланова породице који су у обавези издржавања укључити механизме обезбеђивања издржавања кроз трошкове услуге, али никако ускратити кориснику услугу због постојања сродника.

Члан 13, којим се регулише ближе право на коришћење дневног боравка за одрасла и стара лица, наводи да је, при одлучивању о коришћењу услуге дневног боравка, Градски центар дужан нарочито да цени могућност збрињавања тих лица у оквиру породице. Овај члан је потенцијално дискриминаторан и нејасан, јер лица која су збринута у оквиру породице такође имају потребу за услугом дневног боравка, ради растерећења чланова породице и примања стручне помоћи, као и због социјалне укључености, али је могуће да лица без породичног збрињавања при коришћењу ове услуге имају приоритет приликом пријема и формирања листе чекања.

Члан 19. став 1, којим је регулисано право на услуге становања уз подршку, предвиђа да услугу становања уз подршку остварују деца и млади са сметњама у развоју степена лаке и умерене ометености и која су способна за постизање одређеног степена самосталности. Ова формулација је потпуно у супротности са чланом 88. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите. Такође, услов је потенцијално дискриминаторан, јер нема јасног навођења ко процењује да ли лице може достићи одређени степен самосталности и шта су критеријуми за одређивање истог, те шта значи „одређени“ и ко је то одређење дефинисао.

Члан 19. став 3 наводи да је услуга становања уз подршку доступна у трајању од пет година. Оваква одредба је незаконита, јер је у Правилнику о ближим условима и стандардима и Закону о социјалној заштити дефинисано да је ова услуга дуготрајни (неограничен) облик подршке за особе са физичким и интелектуалним инвалидитетом и менталним тешкоћама од навршене 15. године старости.

Члан 20. став 1, који регулише услугу становања уз подршку за одрасла лица, је услугу становања уз подршку дозволио одраслима и старијима са сметњама у развоју степена лаке и умерене ометености, чиме је дискриминисао остале кориснике социјале заштите супротно члану 88. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите.

Чланом 20. став 3 дефинисано је трајање услуге становања до пет година, што је супротно члану 88. Правилника о ближим условима и стандардима и закону о социјалној заштити, којим је ова услуга прописана за особе изнад 15 година као дуготрајни облик подршке. Тиме је ова одредба противзаконита и дискриминаторна.

Члан 21. став 3 регулише ограничење трајања услуге становања уз подршку за младе са телесним инвалидитетом до 30 година и везује за трајање високог образовања. Постављени критеријум је супротан Правилнику о ближим условима и стандардима и Закону о социјалној заштити, којима је ова услуга прописана за особе изнад 15 година као трајни облик подршке.

Члан 22. став 3 одређује да се младима са телесним инвалидитетом становање уз подршку остварује до заснивања радног односа, а најдуже пет година. Ова одредба је

такође противзаконита и супротна члану 88. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите. Међутим, значајно је да оваква формулација, која везује право на становање уз подршку за запошљавање, говори о дубоком неразумевању сврхе услуге становања уз подршку. Управо активности у оквиру услуге становање уз подршку подстичу радно ангажовање и запошљавање корисника. Услуга становања уз подршку није намењена за стамбено обезбеђење лица без стана, већ за пружање подршке у самосталном животу. У том контексту, неопходно је брисати овај став или га изменити.

Члан 23. дефинише да Град Београд обезбеђује станове за остваривање услуге из члана 19. до члана 22. ове одлуке, у складу са могућностима. Надаље се наводи да су станови из става 1. овог члана у градској својини, а право коришћења имају установа за смештај и дневни боравак деце и младих са сметњама у развоју и Градски центар. Оваква формулација је ограничавајућа и дискриминаторна према свим другим потенцијалним пружаоцима услуге и практично онемогућава да се оснује услуга становања уз подршку у оквиру другог пружаоца услуге, јер услуга не би могла бити организована у наведеним становима. То значи да не би била финансирана и прихваћена као део услуга које обезбеђује Град Београд.

Члан 24. став 1 дефинише да послове стручне подршке, надзора и пружања других облика помоћи у самосталном живљењу корисника становања уз подршку врши Установа за смештај и дневни боравак деце и младих са сметњама у развоју и Градски центар за социјални рад. Ова одредба је супротна члану 17. и члану 64. Закона о социјалној заштити јер ограничава друге пружаоце услуга да се лиценцирају и пружају наведене услуге, чиме се угрожава плурализам пружалаца услуга и спречава развој услуге становања уз подршку.

Члан 30а, који регулише услугу персоналне асистенције описујући корисника те услуге, наводи да је исти способан за самостално доношење одлука, што даје нејасну формулацију у смислу пословне способности корисника, односно не дефинишу шта конкретно значи доношење одлука. Одредбе члана 30а не дефинишу да корисник не може бити особа са интелектуалним тешкоћама, међутим у пракси ови корисници су лишени услуга персоналне асистенције.

Члан 30в. регулише да је услуга персоналне асистенције доступна особи са инвалидитетом најмање 20 ,а највише 40 часова недељно. Овакво ограничење негативно утиче на примаоца услуге, јер особе са инвалидитетом које живе саме или без породичне подршке не могу да задовоље своје потребе са овако ограниченим бројем сати подршке, а додатно остају без подршке два дана седмично. Особе у потреби за екстензивном подршком, а које станују саме, морају имати већи обим подршке и могућност коришћења персоналне асистенције до 16 часова дневно, као и сваког дана у недељи.

Члан 74. дефинише посебно организовани превоз особа са инвалидитетом који се обезбеђује за особе које због инвалидитета не могу самостално да користе јавни превоз. „Превоз из става 1. овог члана могу да остваре особе са моторичким сметњама насталим услед мишићне дистрофије, дечје и церебралне парализе, мултипле склерозе, параплегије, квадриплегије, као и слепа лица, са пребивалиштем, односно боравиштем у Београду и под условом да немају на други начин обезбеђен превоз.” Овакве одредбе су дискриминаторне према особама са интелектуалним и менталним тешкоћама које такође не могу самостално да користе јавни превоз.

Члан 93. дефинише да ће Скупштина града Београда донети програм унапређења социјалне заштите у року од 24 месеца од дана ступања на снагу ове одлуке. Програм унапређења социјалне заштите Града Београда до данас није донесен. Овај документ је неопходан за осигуравање планског и систематичног развоја услуга социјалне заштите и кључан је за примену одредби Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, али пре свега за повећање доступности услуга корисницима.

УСКЛАЂЕНОСТ ОДЛУКЕ СА КРОВНИМ АКТИМА

Посматрајући хијерархију правних аката у области социјалне заштите, Закон о социјалној заштити је републички акт који регулише област социјалне заштите на територији целе државе, као кровни акт. Закон као општи акт дефинише обавезни ниво права и услуга социјалне заштите у свим локалним самоуправама у Републици Србији. Осим Закона о социјалној заштити, кључна кровна акта су и Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, као и Породични Закон¹¹ који регулише значајан део појмова који се односе на права, услуге и односе у области социјалне заштите.

Међутим, свака јединца локалне самоуправе може одлуком на територији коју обухвата обезбедити шири обим права у области социјалне заштите од оног који је прописан Законом о социјалној заштити, односно може предвидети додатна права или већи обим појединих права и услуга. Оно што, међутим, није дозвољено нити законито јесте да Одлука о правима и услугама у социјалној заштити, као подзаконски акт ниже правне снаге, права у овој области уређује рестриктивније од закона, односно да сужава обим права или прописује строже и неповољније услове за остваривање одређеног права у односу на услове утврђене законом или правилником донетим на нивоу Републике Србије.

Одлука о правима и услугама социјалне заштите Града Београда је ограничавајућа у односу на Закон о социјалној заштити што је у супротности са свим позитивно правним прописима Републике Србије. Подзаконски акт не може да ограничава права која су утврђена законом, те је законодавац предвидео да се у тим неслагањима примењује Закон, односно акт који је повољнији за грађане.

Овакво становиште пружалаца услуга и упутног органа се не може прихватити, будући да они, без обзира на бројне ограничавајуће елементе садржане у Одлуци, ту одлуку и даље примењују и на њу се позивају у својим актима као на важећи пропис. Сви државни органи и организације дужни су да поступају у складу са законом и да своје акте ускладе са њим. Закон представља општи и обавезујући правни оквир за заштиту права грађана, те су сви субјекти дужни да га непосредно поштују и примењују. Сходно томе, акти коју су донели супротно закону не би смели производити правно дејство, већ би морали бити оцењени као неважећи и ништавни.

Одлука у више својих одредаба ставља поједине групе корисника у неповољнији положај, иако Закон не предвиђа ограничења која би им онемогућавала коришћење тих услуга. Поред тога, појединим члановима Одлуке прописани су додатни услови, рокови

¹¹ “Службени гласник РС”, бр. 18/2005, 72/2011 – др. закон 6/2015.

и други ограничавајући елементи за остваривање права на услугу, чиме се приступ услугама додатно сужава. Циљ Одлуке треба да буде олакшана примена Закона, а не да буде отежавајућа и ограничавајућа за кориснике услуга.

У претходном поглављу наведена су конкретна места неслагања Одлуке са Законом и Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, што је довољно да укаже да овај документ о правима и услугама социјалне заштите Града Београда није усклађен са кровним правним актима у Републици Србији.

АНАЛИЗА ФОКУС ГРУПА И ИСТРАЖИВАЊА ПОТРЕБА КОРИСНИКА УСЛУГА

У циљу обезбеђивања партиципативности у анализи и што објективнијег приступа процени изазова у примени Одлуке о правима и услугама социјалне заштите Града Београда, организовали смо фокус групе са различитим актерима како би се обезбедиле повратне информације о препрекама са којима се суочавају представници различитих заинтересованих страна, а које су узроковане применом и садржајем одлуке о правима и услугама социјалне заштите.

Предвиђено је одржавање три фокус групе са следећим заинтересованим странама:

- представници доносиоца одлука на нивоу Града Београда;
- представници пружалаца услуга социјалне заштите и релевантних организација цивилног друштва;
- представници родитеља корисника услуга, тј. особа са интелектуалним инвалидитетом

Фокус групе су организоване он лине, путем ЗОМ платформе, како би се учесници могли одазвати на начин који најмање ремети њихове свакодневне обавезе. Позив за учешће је достављен потенцијалним учесницима путем електронске поште, на званичне адресе за комуникацију.

На прву фокус групу позвани су представници Скупштине Града, представници Секретаријата за социјалну политику, представници Градског центра за социјални рад и Републичког завода за социјалну заштиту. Иако је достављен уредан позив, нико од позваних представника се није одазвао позиву, осим Републичког завода за социјалну заштиту. Овакав исход може се тумачити или као последица оптерећености наведених органа текућим пословима, или као показатељ њиховог става да у овом тренутку не сматрају да могу значајније допринети процесу, односно да сам процес не препознају као довољно значајан. Имајући у виду да Завод није локални актер, већ је његово учешће у фокус групи било предвиђено пре свега ради пружања стручне подршке и

обезбеђивања компаративних увида у односу на друге јединице локалне самоуправе и праксу у Републици Србији, фокус група није одржана.

Друга фокус група се односила на пружаоце услуга социјалне заштите: персоналне асистенције, помоћи у кући за одрасле и старе, помоћи у кући за децу, личног пратиоца детета, као и дневног боравка за децу и одрасле и дневних боравака за одрасла лица са територије града Београда и чије се финансирање врши из буџета локалне самоуправе. Осим наведених пружалаца, на фокус групу су позване и три организације које се баве правима и интеграцијом особа са инвалидитетом и Национална организација особа са инвалидитетом Србије. На фокус групу су се одазвали Центар за самостални живот инвалида Србије, Национална организација особа са инвалидитетом, као и Удружење Ево рука.

Током фокус групе разговарало се о изазовима са којима се пружаоци услуга на територији Града Београда суочавају у погледу организације услуга, пријема корисника, и расположивих капацитета, а који произилазе из начина на који је овај процес уређен Одлуком о правима и услугама у социјалној заштити.

Учесници су навели да немају тешкоће које би биле непосредно условљене са садржином Одлуке, будући да поступају у складу са прописаним процедурама и не излазе из оквира утврђеног поступка. Међутим, указали су да у остваривању права на услуге постоје проблеми који се односе на недостатке у припреми пријемне документације која се доставља из центара за социјални рад, због чега се у поступку пријема често јавља потреба за поновним достављањем документације или прибављањем додатних доказа од корисника.

У односу на партиципацију корисника, у трошковима пружања услуга, односно увођења партиципације као механизма обезбеђивања сопствених прихода за проширење капацитета услуга, учесници фокус групе су сагласни да би увођење партиципације имало негативан одјек код корисника и да плаћање не би било редовно и доследно, те да не би на прави начин допринело повећању финансијског капацитета за проширење понуде или обима услуга.

На питање колико су функционални и детаљни поступци при одређивању приоритета за пријем у услугу, испитаници наводе да осим хронолошког имају и функционалне критеријуме, те да се приоритет даје корисницима по основу потребе, односно по основу ризика коме су изложени, тако да корисници са већим ризиком од социјалне искључености имају предност.

У погледу формирања цене услуга, буџетирање трошкова и програмског буџетирања, односно планирања трогодишњих расхода за социјалну заштиту на основу испитивања тржишта, праћења потреба корисника и броја корисника на чекању, пружаоци услуга

наводе да не постоје јасно утврђене процедуре ни прецизно дефинисани кораци. Као последица тога, обим услуга се у одређеној мери повећава више стихијски него плански.

Анализирајући могућности за приступ правима и услугама социјалне заштите, учесници фокус групе наводе да постоји фактор ограничења у односу на реалне потребе корисника, а који се односи на услугу персоналне асистенције. Наиме, пружаоци услуга сматрају да је неопходно да се прошири обим права, односно да се време за пружање услуге редефинише и омогући до 80 часова недељно за особе са инвалидитетом које станују саме у стамбеним јединицама. Досадашњих 40 часова недељно није довољно да се задовоље елементарне животне потребе корисника.

Трећа фокус група је одржана са родитељима деце и младих са инвалидитетом путем ЗООМ платформе и присуствовало је 10 мајки деце и младих са инвалидитетом са територије Града Београда. Кроз кључна питања и дискусију се настојало доћи до информација о искуствима корисника и родитеља у приступу услугама социјалне заштите и коришћењу услуга социјалне заштите.

У погледу начина на који су родитељи информисани о правима на услуге, учеснице фокус групе навеле су да су информације о правима најчешће добијале од других родитеља, преко медија или од самих пружалаца услуга, али да током пријемне процене у центру за социјални рад нису биле упућене на све услуге на које имају право.

Као један од кључних изазова детектују и то што се често на њихове предлоге или питања у вези са правима или услугама у пракси сусрећу са усменим одговорима органа и служби, те немају валидан правни акт по основу кога би могли да покрену поступке за заштиту права и добијање одређене услуге путем другостепених органа одлучивања.

Учеснице фокус групе навеле су и да постоји неравноправан приступ услугама у зависности од територије на којој корисници станују, односно од градске општине којој припадају. Према њиховим наводима, поједине услуге су доступне у различитом обиму и садржају у зависности од тога да ли корисник живи ван територије градске општине на којој се услуга пружа или ван ње, тако да су корисници који живе изван општине у којој се налази пружалац услуге често у неповољнијем положају у односу на оне који живе на територији те општине.

У погледу квалитета услуга и односа запослених према корисницима, учеснице фокус групе наводе да је он углавном адекватан и да немају значајније примедбе на квалитет услуге коју користе. Међутим, истичу да кључни проблем не лежи у самом квалитету услуге, већ у остваривању права на услугу, односно у томе што је веома тешко доћи до услуге која им је потребна и започети њено коришћење.

Присутан је значајан степен неинформисаности учесника о садржају и сврси услуга које не користе, односно нису у довољној мери упознати са тим које би им услуге могле бити

од користи. Информације о садржају појединачних услуга најчешће добијају тек од самих пружалаца услуга, и то тек након што започну њихово коришћење.

Учеснице фокус групе сматрају да је принцип досезања, односно иницијатива надлежних центара за социјални рад да им понуди услуге које сами нису захтевали на врло ниском нивоу, те да је неопходно да се унапреди информисање родитеља и деце о правима и услугама, као и конкретном садржају услуга који им се нуди.

Као највећу институционалну препреку за остваривање права учеснице фокус групе виде у инертности институција у информисању и досезању корисника, као и недостатак иницијативе доносиоца одлука да се увећају капацитети и уведу нове услуге социјалне заштите.

У погледу могућности финансијског учешћа у трошковима услуга, родитељи наводе да би такав модел, уколико би био праћен повећања капацитета и унапређењем квалитета пружених услуга, за њих био у потпуности прихватљив. Истичу и да би били спремни да учествују у одрживости услуга, под условом да висина учешћа буде сразмерна финансијским могућностима породице.

Осим спроведених фокус група, у циљу обезбеђивања партиципативности циљне групе у анализи постојеће одлуке и права и услуга у области социјалне заштите, испитане су и потребе циљне групе путем он лине анкете на узорку од 70 породица са децом која имају инвалидитет на територији Града Београда. Учесће у анкети је било добровољно и анонимно, а досезање корисника је било ограничено на интерне канале комуникације како би се обезбедило да узорак буде селектован према два основна критеријума: родитељство детета са инвалидитетом и становање на територији града Београда. Комплетан текст истраживања је доступан на веб страници Удружења „Ево рука“ www.evoruka.org у секцији Публикације.

У овој анализи износимо кључне закључке и препоруке проистекле из истраживања:

Полазна хипотеза да на територији Града Београда не постоји довољан ниво доступности услуга социјалне заштите за децу и младе са инвалидитетом и њихове породице, као ни развијена пракса система да активно досеже до потенцијалних корисника и подстиче њихово укључивање у услуге социјалне заштите, потврђена је кроз резултате истраживања и одговоре испитаника.

Кључни налази истраживања

- **35,8% испитаника наводи да не користи услуге у систему социјалне заштите, ни за своје дете ни као породица**, што указује на недовољну доступност и развијеност понуде услуга социјалне заштите. Када се овај податак доведе у везу са налазом да 82% испитаника сматра да није равноправан члан заједнице и да су им ускраћена основна права, не може се закључити да је разлог некоришћења услуга у потпуној интегрисаности или престанку потребе за подршком. Напротив, овакви подаци пре указују на постојање значајних препрека у приступу услугама социјалне заштите.
- **98% испитаника наводи да никада нису добили позив од центра за социјални рад, као упутног органа, ради тога да им буде понуђено право на коришћење неке услуге или препоручено коришћење услуга социјалне заштите**, док 81% испитаника наводи да је за право на коришћење одређене услуге сазнало неформално, од других родитеља. Овакав налаз указује на то да систем није довољно активан у досезању корисника и изласка у заједницу, већ претежно реагује тек по званично поднетим захтевима за остваривање права и услуга, што не одговара проактивном моделу рада.
- **27% испитаника мора да путује у другу градску општину ради коришћења услуга**, што говори о релативно доброј територијалној покривености услуга по градским општинама, али са даљом потребом за унапређењем мреже.
- Иако су услуге социјалне заштите у Београду за кориснике бесплатне, односно нема партиципирања у цени услуга, **80 % испитаника наводи да би били спремни да плаћају партиципацију у трошковима услуга социјалне заштите, када би то омогућило повећање броја услуга или смањило листе чекања**. Овакав налаз може бити једно од могућих решења за потребе проширења капацитета, а потпуно је у складу са Законом о социјалној заштити.
- **15% испитаника наводи да је тренутно на листи чекања за неку од услуга социјалне заштите**, а од тог броја 30% је на чекању дуже од три године, што указује да је присутан сталан прилив нових потенцијалних корисника, и дуготрајна пракса коришћења дневних услуга без сервиса који воде корисника ка транзицији у заједницу и потпуној интеграцији. Такође, овај број корисника на листи чекања у односу на 35% корисника који уопште не користе услуге, говори да постоји велика необавештеност и недовољне вештине корисника да покрену поступак остваривања права на услуге.

- **41% испитаника наводи да не зна процедуре како да дође до услуга које су им потребне и да је то разлог што одређене услуге и не користе.** Овај налаз указује на потребу интензивног и континуираног информисања, али и вођења и менторске подршке кориснику при остваривању права из система социјалне заштите.
- **Као најпотребније услуге, а које тренутно не користе испитаници, наводе помоћ у кући (46% испитаника), становање уз подршку (30% испитаника), дневни боравак (27% испитаника).** Ради се о свим услугама из надлежности јединице локалне самоуправе, те је закључак да је неопходно развити локалне механизме за проширење капацитета и увођење недостајућих услуга социјалне заштите.
- **Више од 60% испитаника наводи да су им потребне неке од услуга на терену, тј. у стану корисника** (помоћ у кући, породични сарадник, социо-медицинске комплексне услуге) што наводи на закључак да је неопходна промена парадигме и увођење *reach out* принципа у пружање услуга социјалне заштите како би се корисници подржали у природној средини и на холистички начин.
- Од укупног броја испитаника, **чак 82% сматра да није равноправно укључено у друштво и да осећа неједнакост у остваривању елементарних права.**
- **Чак 66% испитаника препознаје да недостатак услуга негативно утиче на њихово физичко и ментално здравље.**

С обзиром на то да су услуге социјалне заштите, чија је доступност била предмет испитивања, у надлежности локалне самоуправе, унапређење њихове доступности подразумева и неопходност прилагођавања локалног нормативног оквира идентификованим потребама грађана.

У домену услуга социјалне заштите, кључни акт који уређује доступност и врсте услуга је Одлука о правима и услугама социјалне заштите која представља основ како за успостављање тако и за коришћење услуга. Налази истраживања недвосмислено указују да је полазна претпоставка за реализацију целокупног пројекта „Колаборација је чаробна реч“ основана, и да **постоји потреба за изменом и допуном Одлуке о правима и услугама социјалне заштите на територији града Београда**, те да је постојећом одлуком ускраћена доступност услуга социјалне заштите и да су деца и млади са инвалидитетом применом ове одлуке стављени у неравноправан положај.

Препоруке на основу налаза и закључка истраживања

- Омогућити проширење капацитета постојећих услуга социјалне заштите, како би се смањиле листе чекања и омогућила доступност за што већи број корисника у потреби.
- Спровести информативну кампању и активности на досезању и информисању што већег броја корисника о правима на услуге социјалне заштите и поступак остваривања права, односно приступа услугама.
- Кроз стручне поступке свих актера у систему социјалне заштите, а нарочито упутног органа, радити на освешћивању потреба корисника и пружалаца услуга, као и на развоју приступа који подстичу активније досезање до корисника, у складу са принципима ЛНОБ (не оставити никог иза себе) Агенде 2030.
- Развијати услуге подршке за самостални живот, нарочито услуга персоналне асистенције и становања уз подршку за особе са интелектуалним тешкоћама.
- Пилотирати и развити услуге подршке породици деце са интелектуалним тешкоћама са циљем оснаживања породица и превенције синдрома сагоревања и социјалне искључености.
- Мапирати потребе корисника на територији Града Београда, ради стварања основа за систематичан и одржив развој услуга, заснован на потребама корисника.
- Унапредити локалну легислативу у области социјалне заштите на територији Града Београда, која је основ за претходно наведене препоруке.

На основу информација које су добијене од представника циљаних група, може се закључити да постоји потреба за унапређењем како праксе тако и нормативног оквира у области социјалне заштите који ту праксу регулише, а све како би се постигли услови за што већу доступност и квалитет услуга социјалне заштите и укљученост особа са инвалидитетом на територији Града Београда.

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ОДЛУКА ДРУГИХ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Ради поређења услова у различитим јединицама локалне самоуправе, анализирани су одлуке о правима и услугама социјалне заштите у три локалне самоуправе различите величине, од којих једна има статус општине, а две статус града, уз истовремено уважавање њиховог различитог регионалног положаја.

Циљ анализе је компарација ових одлука ради утврђивања разлика у начину обезбеђивања права и услуга, као и сагледавања могућности за примену појединих модела добре праксе на територији Града Београда.

Анализом су обухваћене одлуке Општине Кула, Града Новог Сада и Града Крагујевца.

Компаративна анализа Одлуке општине Кула

Општина Кула је 2023. године усвојила Одлуку о остваривању права и услуга у области социјалне заштите из надлежности. Чланом 2 да ове одлуке прописано је да права и услуге утврђене Одлуком могу остварити лица која имају пребивалиште на територији општине Кула и која се нађу у стању социјалне потребе или другој изузетно тешкој ситуацији коју не могу самостално да превазиђу. У том смислу, за разлику од Одлуке Града Београда, ова одлука не предвиђа ограничења у погледу финансијске способности корисника или односа примања доживотног издржавања.

У члану 3. је наведено да се средства за остваривање права и услуга предвиђених овом одлуком обезбеђују и учешћем корисника и њихових сродника који су законски обвезници издржавања, а могу се обезбеђивати и од донатора, донаторских организација, фондова намењених смањењу социјалног сиромаштва и развијању нових облика социјалне заштите. Општина Кула је, у циљу утврђивања начина учешћа у финансирању, донела посебну Одлуку о утврђивању мерила и критеријума за учешће корисника и сродника у обавези издржавања у трошковима услуга социјалне заштите, а за разлику од Града Београда у овој општини постоји учешће у трошковима свих услуга социјалне заштите. Учешће у трошковима је дефинисано у складу са финансијским могућностима корисника и њихових сродника.

Чланом 16. Одлуке је дефинисано које су услуге доступне на територији Општине Кула. Наведено је осам услуга које су у нивоу надлежности општине и све наведене услуге се пружају у пракси. У односу на одлуку Града Београда, не постоје услуге које су

дефинисане, а које се заиста не реализују, односно нема признатих, а практично недоступних услуга.

У члану 17. дефинисано је да се помоћ у кући може обезбедити лицима која имају ограничења физичких и психичких способности услед којих нису у стању да независно живе у својим домовима, без редовне помоћи у активностима дневног живота, неге и надзора, при чему је породична подршка недовољна или није расположива. Овом формулацијом се не ограничава узраст нити образовни или други статус детета или одраслог лица, а породична подршка се посматра функционално не у смислу постојања сродника, већ његове ангажованости. Затим, члан 18. Одлуке наводи детаљно активности услуге које су значајно шире и обухватније у односу на одлуку Града Београда.

У члану 34. наведено је да се услуге социјалне заштите у надлежности Општине Кула, обезбеђују кроз рад установа социјалне заштите којима је општина оснивач или кроз поступак јавне набавке од пружаоца услуга у приватном или цивилном сектору. Услуге предвиђене овом одлуком за којима постоји потреба, а не могу се обезбедити, односно не могу се обезбедити у потребном обиму у установама социјалне заштите на територији општине Кула, набављају се од пружалаца услуга социјалне заштите који су лиценцирани, кроз поступак јавне набавке, у складу са одредбама члана 64. до 68. Закона о социјалној заштити и у складу са Законом о јавним набавкама. За разлику од Одлуке Града Београда, овом одлуком нема именованих пружалаца услуге, што је у складу са Законом о социјалној заштити и Законом о јавним набавкама, него се омогућава да се све потребне услуге, односно пружаоци услуга, набављају у тржишним условима.

У члану 35. став 6 и 7 наводи се да се поступак за остваривање права из ове одлуке покреће на захтев странке, односно законског заступника или старатеља и по службеној дужности. Центар покреће поступак по службеној дужности на своју иницијативу или на основу иницијативе грађана, других правних и физичких лица када је то у интересу лица или друштвене заједнице. Овим чланом се управо центру за социјални рад поверава обавеза која им омогућава да буду проактивни у досезању корисника, односно да на терену, независно од захтева корисника, информишу и упућују људе на коришћење услуга када год постоји препозната потреба кроз пријемну процену центра за социјални рад.

У члану 39. Одлуке, *средства за остваривање права и пружање услуга обезбеђују се у буџету општине Кула, учешћем корисника и лица која су у складу са законом дужна да учествују у издржавању појединца и породице, од донатора, спонзора и других извора у складу са законом.* Дакле, за разлику од Града Београда, у Кули постоји обавеза учешћа у трошковима услуга социјалне заштите.

Поређењем наведених одлука може се закључити да, у посматраним сегментима, Одлука општине Кула представља добар пример праксе и садржи решења која би могла бити применљива и на територији Града Београда. Истовремено, иако ова одлука на први поглед може деловати финансијски мање повољна по корисника, она обезбеђује континуитет подршке и обухват услуга који је, у односу на број становника јединице локалне самоуправе, процентуално већи.

Компаративна анализа Одлуке Града Новог Сада

Град Нови Сад је своју одлуку о социјалној заштити донео на седници Скупштине Града 2011. године, након чега је уследило више измена и допуна постојеће одлуке.

У члану 2. одлуке се наводи да су корисници услуга социјалне заштите и материјалне подршке лица која су законом одређена као корисници социјалне заштите, а која имају пребивалиште на територији овог града. У односу на Одлуку Града Београда, у Новом Саду нема ограничења по основу доживотног издржавања или финансијског стања.

У члану 3. су дефинисане услуге које се обезбеђују на територији Града Новог Сада и све наведене услуге се на терену пружају, те нема наведених права која су недоступна корисницима.

У члану 5. наводи се да се средства за финансирање услуга социјалне заштите и за материјалну подршку, као и за програме унапређења социјалне заштите, обезбеђују у буџету града, учешћем корисника и њихових сродника обавезних на издржавање, од спонзора, донатора као и из других извора. Дакле, постоји учешће корисника и сродника у трошковима услуга у складу са објективним могућностима.

Чланом 25. дефинисано је да се услуге социјалне заштите предвиђене Одлуком обезбеђују у складу са стандардима за пружање и остваривање услуга које прописује министар надлежан за социјалну заштиту. Градско веће може прописати и примену виших стандарда за остваривање услуга које обезбеђује Град Нови Сад. Овим се јасно подржава принцип да одлука локалне самоуправе може бити само повољнија и мање рестриктивна од Закона о социјалној заштити и Правилника на нивоу Републике Србије.

Чланом 36. и 38. су предвиђена и права која нису у ужем смислу права из социјалне заштите, него права из породичне заштите и популационе-наталитентне политике, односно помоћ трудницама и помоћ при покривању трошкова вантелесне оплодње.

У члану 47. наведено је и да удружења грађана која остварују програме и реализују циљеве од интереса за Град Нови Сад у социјалној заштити могу да остваре средства из буџета Града за подстицање програма или део средстава за финансирање програма.

Тиме се директно подстиче пилотирање и реализација иновативних услуга и програма који још увек нису стандардизовани.

Чланом 52. одређено је да услуге социјалне заштите за којима постоји потреба, а не могу их обезбедити, или их не могу обезбедити у потребном обиму установе социјалне заштите које је основала Република Србија, Аутономна Покрајина Војводина, односно Град, се набављају од пружалаца услуга социјалне заштите који је за то лиценциран, кроз поступак јавне набавке услуга социјалне заштите и у складу са законом. На овај начин је омогућено да се развије плурализам пружалаца услуга и обезбеди једнак положај пружаоцима из сва три сектора.

Поређењем одлуке градова Београд и Нови Сад, може се закључити да је Одлука Града Новог Сада повољнија од Одлуке Града Београда у смислу мање рестриктивности и обезбеђивања услова за развој плурализма пружалаца услуга.

Компаративна анализа Одлуке Града Крагујевца

Одлука о социјалној заштити града Крагујевца донета је 2011. година, након чега је имала више измена и допуна, а последњу 2021. године.

Чланом 2. одлуке је дефинисано да појединац и породица којима је неопходна друштвена помоћ и подршка ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољење основних животних потреба могу остварити право на социјалну заштиту у складу са овом одлуком. Такође, ни ова одлука нема ограничења по другим основама.

Чланом 5. дефинисане су услуге социјалне заштите које се обезбеђују на територији Града Крагујевца. Међутим, као и у Одлуци Града Београда, права су прописана на начин који обухвата и услуге које се у пракси не реализују. У том смислу, овакво решење је спорно, јер се грађанима формално гарантује право које фактички не могу да користе.

У члану 23. Одлуке је дефинисано да се дневни боравак за одрасла лица са инвалидитетом обезбеђује лицима до навршене 45. године живота, што је ограничавајући критеријум, супротан Закону. Одраслим особама се и након наведене старосне границе не може ограничити приступ услугама.

У члану 46. Одлуке дефинисано је да, у зависности од социјално-економског статуса, плаћање услуге може бити у целости или делимично из средстава корисника, његовог сродника или лица које је преузело обавезу плаћања трошкова пружања услуге и из буџета града. Цену услуга утврђених Одлуком одређује Градско веће.

Даље, у члану 50. Одлуке наводи се да се средства за остваривање права на материјалну подршку и пружање услуга из ове одлуке обезбеђују из буџета града Крагујевца, учешћем корисника и лица која су у складу са законом дужна да учествују у његовом издржавању, од донатора и из других извора који су у складу са законом.

Поређењем одлука о социјалној заштити Града Београда и Града Крагујевца може се закључити да је Одлука Града Крагујевца мање рестриктивна и да су њена решења у већој мери усклађена са законским одредбама, односно да не прописује неповољније услове за остваривање права грађана.

Један од кључних налаза, поред тога што су све три упоређиване одлуке мање рестриктивне, јесте и чињеница да је у свакој од њих предвиђено учешће корисника у трошковима услуге, за разлику од Одлуке Града Београда.

ПРЕДЛОГ ИЗМЕНА И ДОПУНА ОДЛУКЕ

На основу анализе садржаја Одлуке о правима и услугама социјалне заштите Града Београда, у наставку излажемо предлог измена и допуна ове одлуке кроз паралелни приказ спорних чланова у важећем тексту и предложеног текста како би требало да гласи након измене постојећег члана.

Образложење разлога за измену и допуне дато је у претходном тексту, док је анализа ефеката предложених измена приказана у наставку, кроз сажету *ex ante* анализу измена и допуна Одлуке о правима и услугама социјалне заштите.

| ВАЖЕЋИ ПРОПИС | ПРЕДЛОЖЕНИ ТЕКСТ |
|--|---|
| <p>Члан 2. став 7</p> <p>Лице које је закључило уговор о доживотном издржавању не може да оствари права и услуге утврђене овом одлуком, осим саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга и услуге дневног боравка одраслих и старијих лица.</p> | <p>Члан 2. став 7</p> <p>Лице које је закључило уговор о доживотном издржавању може да оствари права и услуге утврђене овом одлуком, на начин да давалац издржавања сноси трошкове услуге по економској цени коштања услуге утврђеној одлуком надлежног органа Града Београда.</p> |
| <p>Члан 5. став 2</p> <p>Помоћ у кући обезбеђује се одраслим и старијим лицима која услед старости, хроничне болести или инвалидитета имају ограничене физичке и психичке способности да задовоље свакодневне основне личне и животне потребе.</p> <p>Помоћ у кући обезбеђује се у трајању до два сата дневно по лицу радним даном, осим суботом и недељом, (Потребе за негом су свакодневне нема разлога искључити викенд) у трајању од три или пет дана у току недеље, и то:</p> <p>1) пет дана у току недеље лицима из става 1. овог члана за која је надлежни орган</p> | <p>Члан 5. став 1 и 2</p> <p>Помоћ у кући обезбеђује се свим лицима која могу бити корисници услуга социјалне заштите која услед старости, хроничне болести или инвалидитета имају ограничене физичке и психичке способности да задовоље свакодневне основне личне и животне потребе.</p> <p>Помоћ у кући обезбеђује се у трајању од два сата дневно највише седам дана у недељи, према индивидуалном плану подршке који сачињава пружалац услуге у складу са потребама корисника.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>вештачења пензијског и инвалидског осигурања или изабрани лекар констатовао да су непокретна, или која су корисници права на додатак за помоћ и негу другог лица по било ком основу;</p> <p>2) три дана у току недеље осталим лицима из става 1. овог члана</p> | |
| <p>Члан 5а. став 1 и 2</p> <p>Помоћ у кући обезбеђује се деци са сметњама у развоју са процењеним I. степеном подршке у складу са прописаним стандардима за пружање услуга социјалне заштите, основношколског и предшколског узраста, која су укључена у васпитно-образовни процес у кућним условима у складу с прописима који регулишу област образовања и васпитања.</p> <p>Помоћ у кући из става 1. овог члана обезбеђује се у трајању од два сата дневно радним даном, у трајању од три или пет дана у току недеље, и то:</p> <p>1) пет дана у току недеље за дете које живи у једнородитељској породици, односно породици са више чланова са сметњама у развоју и инвалидитетом;</p> <p>2) три дана у току недеље осталој деци из става 1. овог члана.</p> <p>За плаћање трошкова ове услуге средства се обезбеђују у буџету Града Београда за сваку буџетску годину у целости.</p> | <p>Члан 5а. став 1 и 2</p> <p>Помоћ у кући обезбеђује се деци са сметњама у развоју са процењеним I. степеном подршке у складу са прописаним стандардима за пружање услуга социјалне заштите, основношколског и предшколског узраста.</p> <p>Помоћ у кући из става 1. овог члана се обезбеђује у трајању 2 сата на дан највише 7 дана недељно, према индивидуалном плану подршке који сачињава пружалац услуге у складу са потребама корисника.</p> |
| <p>Члан 6. став 3</p> <p>При утврђивању потреба и целисходности обезбеђивања помоћи у кући лицима из члана 5. став 1. Градски центар за социјални рад у Београду (у даљем тексту: Градски центар) дужан је нарочито да цени да ли лице коме се пружа овај облик заштите има сроднике који су у могућности да му ову помоћ пруже.</p> | <p>Члан 6. став 3</p> <p>Брише се.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Члан 13.</p> <p>При одлучивању о коришћењу услуге дневног боравка, у смислу члана 11. ове одлуке Градски центар дужан је нарочито да цени могућност збрињавања тих лица у оквиру породице</p> | <p>Члан 13.</p> <p>При одлучивању о коришћењу услуге дневног боравка, у смислу члана 11. ове одлуке Градски центар у пријемној процени цени могућност збрињавања лица за које се подноси захтев у оквиру породице, те исту информацију доставља пружаоцу услуге као критеријум за позиционирање при формирању листе чекања за услугу у случају попуњености капацитета.</p> |
| <p>Члан 19. став 1</p> <p>Услугу становања уз подршку остварују деца и млади са сметњама у развоју степена лаке и умерене ометености, која су способна за постизање одређеног степена самосталности.</p> <p>Члан 19. став 3</p> <p>Становање уз подршку остварује се у трајању до пет година.</p> | <p>Члан 19. став 1</p> <p>Услугу становања уз подршку остварују особе са физичким инвалидитетом интелектуалним инвалидитетом и/или менталним тешкоћама са навршених 15 година живота и старији као облик дуготрајне подршке самосталном животу.</p> <p>Члан 19. став 3</p> <p>Брише се.</p> |
| <p>Члан 20. став 1</p> <p>Услугу становања уз подршку остварују одрасли и старији са сметњама у развоју степена лаке и умерене ометености, која су способна за постизање одређеног степена самосталности.</p> <p>Члан 20. став 3</p> <p>Становање уз подршку остварује се у трајању до пет година.</p> | <p>Члан 20. став 1</p> <p>Брише се.</p> <p>Члан 20. став 3</p> <p>Брише се.</p> |
| <p>Члан 21. став 3</p> | <p>Члан 21. став 3</p> <p>Брише се.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Становање уз подршку остварује се до завршетка школовања, а најдуже до 30 година живота, уколико је корисник на студијама које трају пет година.</p> | |
| <p>Члан 22. став 3</p> <p>Становање уз подршку остварује се до заснивања радног односа, а најдуже пет година.</p> | <p>Члан 22. став 3</p> <p>Брише се.</p> |
| <p>Члан 23.</p> <p>Град Београд обезбеђује станове за остваривање услуге из чл. 19. до 22. ове одлуке у складу са могућностима. Станови из става 1. овог члана су у градској својини, а право коришћења имају установа за смештај и дневни боравак деце и младих са сметњама у развоју и Градски центар.</p> | <p>Члан 23.</p> <p>Град Београд обезбеђује станове за остваривање услуга становања уз подршку у складу са могућностима. У случају када услугу пружа установа социјалне заштите чији је оснивач Град Београд, станови из става 1. овог члана су у градској својини, док су у случају када услугу пружа други пружалац услуге станови у власништву или у праву коришћења по другом основу пружаоца услуге.</p> |
| <p>Члан 24. став 1</p> <p>Послове стручне подршке, надзора и пружања других облика помоћи у самосталном живљењу корисника становања уз подршку врши установа за смештај и дневни боравак деце и младих са сметњама у развоју и Градски центар.</p> | <p>Члан 24. став 1</p> <p>Послове пружања услуга становања уз подршку врше Центар за смештај и дневни боравак младих са сметњама у развоју у капацитету којим располаже, и други пружаоци услуга, по основу набавке услуга у складу са Законом о социјалној заштити када Центар нема довољне капацитете у односу на потребе корисника.</p> |
| <p>Члан 30а.</p> <p>Услуга персоналне асистенције доступне су пунолетним лицима са инвалидитетом са процењеним I или II степеном подршке, у складу са прописаним стандардима за</p> | <p>Члан 30а.</p> <p>Услуга персоналне асистенције доступне су пунолетним лицима са инвалидитетом са процењеним I или II степеном подршке, у складу са прописаним</p> |

| | |
|---|--|
| <p>пружање услуга социјалне заштите, која остварују право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица, способна су за самостално доношење одлука, радно су ангажована или су активно укључена у рад различитих удружења грађана, спортских друштава, политичких партија и других облика друштвених активности, односно укључена су у редовни или индивидуални образовни програм.</p> | <p>стандардима за пружање услуга социјалне заштите, која остварују право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица, способна су за самостално доношење одлука (нису лишена пословне способности), радно су ангажована или су активно укључена у рад различитих удружења грађана, спортских друштава, политичких партија и других облика друштвених активности, односно укључена су у редовни или индивидуални образовни програм.</p> |
| <p>Члан 30в.</p> <p>Персонални асистент ангажован је у раду са једним корисником, најмање 20 а највише 40 сати недељно, према процењеним потребама и капацитетима корисника, о чему одлучује Градски центар решењем.</p> | <p>Члан 30в.</p> <p>Персонални асистент ангажован је у раду са једним корисником, најмање 20 а највише 40 сати недељно, према процењеним потребама и капацитетима корисника, о чему одлучује Градски центар решењем.</p> <p>Изузетно од става 1 овог члана, персонални асистент може у складу са проценом и решењем Градског центра бити ангажован за лице описано у члану 30а у трајању до 80 часова недељно, а које лице станује само у стамбеној јединици или са брачним или ванбрачним партнером који је такође особа са инвалидитетом.</p> |
| <p>Члан 74а. став 2</p> <p>Превоз из става 1 овог члана могу да остваре особе са моторичким сметњама насталим услед мишићне дистрофије, дечије и церебралне парализе, мултипле склерозе, параплегије, квадриплегије и слепа лица, са пребивалиштем, односно боравиштем у Београду, под условом да немају на други начин обезбеђен превоз.</p> | <p>Члан 74а. став 2</p> <p>Превоз из става 1 овог члана могу да остваре особе са моторичким сметњама насталим услед мишићне дистрофије, дечије и церебралне парализе, мултипле склерозе, параплегије, квадриплегије и слепа лица, са пребивалиштем, особе са умереним и тежим степеном интелектуалне ометености и особе са аутизмом, односно боравиштем у</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>Београду, под условом да немају на други начин обезбеђен превоз.</p> <p>Слепим лицима ће се обезбедити пратња и лицима са менталним тешкоћама и аутизмом из претходног става обезбеђује се и право на бесплатан превоз особе у пратњи.</p> |
| <p>Члан 83.</p> <p>За плаћање трошкова услуга социјалне заштите из чл. 5, 5а, 7, 8, 10, 14а, 14г, 30а, 49, 51, 53, 55а и 55д, као и права из члана 74а ове одлуке обезбеђују се средства у буџету града Београда за сваку буџетску годину у целости.</p> <p>Изузетно, од претходног става овог члана, за плаћање трошкова услуга социјалне заштите из чл. 11, 19, 20, 21, 22, 26, и члана 31. ове одлуке обезбеђују се средства у буџету града Београда за сваку буџетску годину, учешћем корисника и лица која су у складу са законом дужна да учествују у издржавању појединаца и породице, од донатора, спонзора и других извора у складу са законом.</p> | <p>Члан 83.</p> <p>За плаћање трошкова услуга социјалне заштите из ове одлуке обезбеђују се средства у буџету града Београда за сваку буџетску годину, а у складу са Законом средства се обезбеђују и учешћем корисника, сродника у обавези издржавања и лица која су у складу са законом, других лица, од донатора, спонзора и других извора у складу са законом.</p> |
| <p>Члан 84.</p> <p>Критеријуме и мерила за одређивање учешћа корисника и лица која су у складу са законом дужна да учествују у издржавању појединаца и породице, у плаћању трошкова услуга социјалне заштите из члана 83. став 2 ове одлуке и за одређивање средстава за личне потребе корисника услуга социјалне заштите из чл. 49, 51, и 53. ове одлуке утврђује организациона јединица Градске управе надлежна за послове социјалне заштите.</p> | <p>Члан 84.</p> <p>Критеријуме и мерила за одређивање висине учешћа корисника и лица која су у складу са законом дужна да учествују у издржавању појединаца и породице, у плаћању трошкова услуга социјалне заштите из ове одлуке утврђује организациона јединица Градске управе надлежна за послове социјалне заштите.</p> |

КРАТКА EX POST АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕ ОДЛУКЕ

Одлука о правима и услугама социјалне заштите Града Београда донета 2011. године одлуком Скупштине Града Београда, након чега је више пута мењана и допуњавана, при чему су последње измене и допуне усвојене 2023. године.

Ова одлука представља кључни акт за регулисање права и обавеза корисника услуга социјалне заштите, пружалаца услуга, установа у систему социјалне заштите и органа управе на територији Града Београда. Одлука, као подзаконски акт, произилази пре свега из Закона о социјалној заштити који је донет такође 2011. године, и представља основ за директну примену и детаљну разраду законских одредби и дефинисаних права на територији јединице локалне самоуправе, третирајући услуге и права које су у њеној надлежности.

Након 15 година примене постојеће одлуке на територији Града Београда, можемо на основу анализе заинтересованих страна, анализе контекста, анализе потреба циљне групе, анализе броја и врсте пружалаца услуга, донети закључке који се односе на ефекте постојеће одлуке у пракси:

- Одлуком су препозната и уведена права на услуге које Закон о социјалној заштити и Правилник о ближим условима и стандардима препознају као стандардизоване услуге, као и на услуге које још увек немају стандарде, а пре свега саветодавно терапијске услуге у систему социјалне заштите.
- Иако је у односу на период пре доношења одлуке повећан број услуга и обим корисника обухваћених правима и услугама, и даље постоје листе чекања које стагнирају или се увећавају из године у годину, а које не прати адекватно проширење капацитета.
- Иако је одлука дефинисала различите услуге, њен ефекат по подстицај пружалаца услуга да се лиценцирају и понуде на тржишту своје услуге није оставио значајне ефекте, јер се појављују један до два лиценцирана пружаоца услуга за особе са инвалидитетом по врсти услуге, а то је за јединицу локалне самоуправе величине Београда мали број.
- Одлука није оставила значајне ефекте на пораст броја корисника услуга за децу са инвалидитетом јер су правила и процеси за остваривање права на услугу рестриктивни, те значајан број појединаца у потреби остаје ускраћен за услугу.

- У односу на контекст у коме се пружају услуге, Одлука није довела до остваривања начела и принципа у којима корисник треба да буде активан учесник остваривања социјалне заштите, у сваком, а нарочито у смислу учешћа у трошковима услуга, чиме није дала одржив начин развоја социјалне заштите на нивоу локалне самоуправе.
- Одлука промовише у значајној мери социјалну правду кроз бесплатне услуге, што је вредносно значајно, али је упитна практична одрживост таквог концепта.
- Иако одлука предвиђа развој планског приступа као приоритетног, кроз предвиђање обавезе израде програма развоја социјалне заштите, не предвиђа јасно план имплементације и праћења развоја програма, што је утицало на то да се програм развоја не сачини у предвиђеном року.
- Одлука није имала позитиван утицај на развој услуга подршке за самостални живот, нарочито становања уз подршку, јер је својим одредбама врло рестриктивно дефинисала ову услугу и онемогућила пружаоцима услуга из цивилног или приватног сектора да се активирају на развоју и пружању ове услуге.

Сумирајући ефекте које је примена Одлуке оставила на заинтересоване стране, на основу изнетих података у анализи и заинтересованих страна можемо закључити следеће:

Ефекти на пружаоце услуга

Иако је одређеном броју пружалаца услуга, практично три правна лица, омогућена сарадња са градском управом у пружању услуга социјалне заштите, и даље не постоје услови за развој плурализма пружалаца услуга, изузев у области домова за стара лица, а нарочито не у групи услуга намењених особама са инвалидитетом. Пружаоци који услуге пружају у сарадњи са градском управом налазе се у монополском положају, који им, иако обезбеђује извесну сигурност у пословању, дугорочно може стварати неповољне последице, јер немају могућност конкурентског пружања услуга нити формирања цене у складу са реалним тржишним условима, већ у складу са критеријумима које одређује наручилац услуга.

Ефекти на установе социјалне заштите

У односу на Центар за социјални рад, Одлука иако поставља могућност упућивања на различите услуге на нивоу постојања права у Одлуци, на терену није довела до довољног повећања обима и понуде услуга, те је Градски центар стављен у позицију да нема алате

и механизме за адекватно и правовремено збрињавање свих корисника у потреби. Такође значајан терет рангирања и процене приоритета за услугом који би природно и по прописима требао бити обавеза пружалаца услуга Одлуком је стављен на терет Градског центра што је значајно додатно оптерећење капацитета.

Ефекти на кориснике услуга

И даље постоје дугорочне потребе особа са инвалидитетом и других рањивих група чије потребе нису у потпуности задовољене, те постоји потреба за континуираним деловањем и побољшањем састава социјалне заштите. Нема адекватног система досезања особа са инвалидитетом које саме не умеју да артикулишу захтев за услугама подршке. Иако је број услуга значајно увећан у односу на период пре 2011. године, он расте несразмерно потребама на терену и недовољном брзином те постоје перманентне листе чекања.

Ефекти на чланове породица особа са инвалидитетом

Иако је увођењем услуга и повећањем њиховог броја за особе са инвалидитетом остварено значајно растерећење у односу на период пре 2011. године, и даље недостају услуге подршке породици особа са инвалидитетом које би биле засноване на холистичком приступу. Због тога чланови породице и даље носе значајан, а често и несразмерно велики терет бриге и старања, што негативно утиче и на породичне односе и на личне капацитете чланова породице који имају улогу неговатеља особа са инвалидитетом.

Ефекти на градску управу

Посматрано у односу на управу у целини ван области социјалне заштите, Одлука је увела одређена унапређења квалитета управе и обезбедила постизање више критеријума добре управе, у односу на период пре примене Одлуке. Као кључно негативно дејство на градску управу ова Одлука може имати последице по одрживост услуга, јер раст броја услуга са финансирањем које је у потпуности из буџета града може довести до стагнације броја услуга и капацитета, јер градски буџет има објективна ограничења у финансирању потреба. У том смислу Одлука у начину финансирања може имати негативан утицај јер на начин на који је сачињена изазива све веће трошкове за градску управу.

Ефекти на Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

Одлука која је тренутно на снази дала је иницијално добре резултате из угла Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, јер је отворила простор за оснивање нових услуга социјалне заштите у надлежности града, што је у великој мери растеретило републички ниво услуга у односу на Град Београд. Тренутно долази до стагнације развоја услуга, јер Одлука на рестриктиван начин регулише развој и пружање услуга, те утиче негативно на развој услуга на локалном нивоу. Описано стање

потенцијално доводи до све већег оптерећења републичког нивоа надлежности, чак и ризика од институционализације особа са инвалидитетом.

Ефекти на послодавце

Послодавци који запошљавају родитеље деце са инвалидитетом или њихове неформалне неговатеље имају одређене користи од примене актуелне Одлуке о социјалној заштити, будући да подршка коју њихови запослени добијају кроз систем социјалне заштите може позитивно утицати на њихову стабилност, редовност и радни ангажман. Са друге стране, негативни ефекти Одлуке по послодавце огледају се у ограниченим капацитетима услуга, застојима у пријему корисника који трају одређено време, недовољној доступности услуге помоћи у кући за децу услед рестриктивних услова, као и у недостатку услуга подршке за целу породицу. Такве околности могу довести до преоптерећености и сагоревања родитеља, што се последично може одразити и на њихов радни учинак, континуитет рада и укупну ефективност на радном месту.

Ефекат на општу популацију

Одлука о социјалној заштити производи ефекте и у односу на општу популацију, односно на становништво које тренутно не користи услуге социјалне заштите, пре свега у погледу осећаја социјалне сигурности, имајући у виду да свако може доћи у стање социјалне потребе. У том смислу, Одлука која је тренутно у примени има позитиван ефекат по општу популацију, јер грађанима пружа сигурност да ће, у случају настанка потребе, моћи да добију одговарајућу подршку.

Закључак о ефектима постојеће одлуке

Иако је Одлука о правима и услугама социјалне заштите 2011. године донела значајне промене, данас, 15 година након њеног доношења, постоје оправдани разлози за њену измену и допуну. Почетни позитивни ефекти, иако значајни, достигли су фазу у којој сама Одлука, услед рестриктивности појединих одредаба, почиње да успорава даљи развој услуга социјалне заштите на нивоу Града Београда. Као последица тога, корисници који имају потребу за подршком не остварују адекватан ниво услуга, док ни потенцијални ни постојећи пружаоци услуга немају довољно подстицаја за развој нових услуга, проширење капацитета или лиценцирање нових услуга социјалне заштите.

Дугорочном применом Одлуке, услед промена различитих друштвених околности, потреба циљне групе и повећане свести корисника о могућностима и потребама за обезбеђивањем подршке, Одлука данас има и значајне рестриктивне утицаје по развој система социјалне заштите и приступ правима. Зато ефекти примене ове одлуке у даљем периоду не могу бити позитивни по циљну групу којој је намењена, те су неопходне хитне измене.

КРАТКА EX ANTE АНАЛИЗА ЕФЕКТА ИЗМЕНА И ДОПУНА ОДЛУКЕ О ПРАВИМА И УСЛУГАМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Ex ante анализа измена и допуна Одлуке о правима и услугама социјалне заштите Града Београда има за циљ да процени очекиване последице измена пре њиховог доношења, како би се доносиоци одлука и заинтересоване стране информисале о потенцијалним ризицима и користима од измене постојећег прописа.

Кључни аспекти такве анализе укључују:

- унапређење квалитета социјалних услуга и стручних поступака, што доприноси ефикаснијем и правовременом задовољењу потреба корисника;
- промоцију развоја социјалних услуга у заједници како би се смањио ризик од институционализације и побољшала доступност подршке корисницима;
- отклањање правних недостатака у досадашњем спровођењу Одлуке;
- разматрање начина финансирања социјалних услуга и њихово уједначавање у складу са потребама становништва града Београда, са намером да се обезбеди правична и потпуна доступност услуга.

На основу анализе заинтересованих страна, фокус група и анкете којом су испитане потребе потенцијалних корисника услуга – родитеља, деце и младих са тешкоћама у развоју детектује се значајан субјективни осећај неравноправности, али и документује значајан број особа у потреби које немају адекватан приступ услугама социјалне заштите. Компаративном анализом самог текста Одлуке о правима и услугама социјалне заштите Града Београда, и проценом усклађености са вишим правним актима (Закон о социјалној заштити, Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите) приметни су недостаци у самом тексту одлуке које је чине рестриктивнијом од Закона и Правилника, те стављају кориснике на територији за коју је одлука израђена у неповољнији положај у односу на Законом обезбеђена права, те самим тим и у неповољнији положај у односу на гарантована права грађана Републике Србије у области социјалне заштите.

Обзиром да би наставак примене постојеће одлуке довео до дугорочне неравноправности значајног броја грађана у потреби за социјалном подршком, потребно је изменити и допунити текст Одлуке како би била усклађена са вишим правним актима, али пре свега била респонзивна на потребе грађана на терену.

Измена Одлуке би имала значајне последице како финансијске тако и програмске односно последице у односу на положај корисника услуга социјалне заштите. Финансијске последице се могу сагледати кроз трошкове које би по буџет Града Београда изазвале измене Одлуке о правима и услугама у области социјалне заштите.

Под претпоставком да би измене Одлуке обезбедиле значајно већу доступност услуга, повећање броја корисника и повећање броја услуга на територији Града Београда, неминовно би ово стање изискивало значајно и пропорционално увећање новчаних средстава за финансирање услуга социјалне заштите. Ово може имати негативан утицај на финансијску стабилност уколико би се и даље све услуге социјалне заштите у потпуности финансирале из буџета града. Обзиром да удео средстава за социјалну заштиту у буџету града представља само један од расхода које градска управа има, није могуће неограничено финансирање услуга и обезбеђивање средстава за све кориснике у потреби. Међутим, предложеним изменама Одлуке, увело би се учешће у финансирању услуга социјалне заштите према праведним критеријума, а односи се како на кориснике тако и на сроднике у обавези издржавања. Праведни критеријуми се односе на скале партиципације које су сензитивне на укупно финансијско стање породице те препознају различите степене учешћа у односу на материјални статус породице. Такође јасним дефинисањем капацитета услуга, и обезбеђивањем пуног циклуса услуга омогућило би се да социјална заштита функционише циркуларно те да се смањи оптерећење на поједине услуге и обезбеди транзиција корисника ка све већој самосталности и мањој подршци. У овом случају избегли би се негативни ефекти на буџет града, односно раст трошкова би био смањен јер би се обезбедило учешће из других извора финансирања, које по искуствима многих локалних самоуправа може обезбедити у укупној маси и до 30% финансијских средстава (са различитом дистрибуцијом процента учешћа за различите услуге социјалне заштите), што представља значајан ресурс за одрживост и развој услуга. Такође променом начина финансирања, мења се и парадигма социјалне заштите у Граду Београду, јер се увођењем учешћа у трошковима повећава проактивност корисника у услугама социјалне заштите те се социјална заштита не посматра као делатност која је усмерена само на грађане који су у ризику од сиромаштва, него као комплексна стручна услуга која се пружа грађанима који се сусрећу са препрекама и изазовима за пуну укљученост, без обзира на њихово материјално стање. Овим се значајно повећава достојанство корисника, јер се не претпоставља економска или радна некомпетенција особе која има инвалидитет, него се подразумева њена пуна равноправност и једнакост, заснована на праведним критеријумима.

Ефекти које би измена Одлуке произвеле могу се сагледати у више области и одражавају се на различите групе актера, пре свега на кориснике услуга, градску управу, послодавце, установе социјалне заштите и друге пружаоце услуга, као и на општу популацију.

У односу на кориснике услуга

Измена Одлуке би донела могућност за развој већег броја услуга социјалне заштите и већу доступност услуга, као и проширење понуде услуга, како за децу са инвалидитетом

и младе, тако и за целе породице. Међутим, оно што би били могући негативни сценарији односи се на увођење партиципације у трошковима услуга. Иако би иницијално ова промена могла негативно да утиче на ставове корисника, дугорочно би донела одрживост и праведнији приступ услугама. Корисници би имали већу корист и осећај учешћа у креирању и обезбеђењу услуга, што је врло важно с аспекта укључености и равноправности.

У односу на градску управу

Измена Одлуке донела би промене у различитим сегментима система, како у финансијском, тако и у организационом смислу. Повећање броја услуга и проширење обима постојећих услуга неминовно би увећали средства потребна за њихово финансирање, што би представљало додатни изазов за управу, осим уколико би се увела партиципација у трошковима услуга, која би могла да допринесе растерећењу градског буџета и представља основ за одрживији развој система. Међутим, и само увођење партиципације подразумевало би додатне напоре градске управе у погледу припреме нормативног оквира и процедура, као и каснији континуирани рад на праћењу, утврђивању обавеза корисника у погледу учешћа у трошковима и доследном спровођењу наплате. Поред тога, увођење нових услуга, расписивање тендера или организација пружања услуга у установама чији је оснивач град такође би захтевали додатни ангажман, као и пажљиво комуницирање ових промена према јавности и управљање ризиком од евентуалног негативног публицитета, за шта би било неопходно обезбедити и додатне ресурсе.

Иако је иницијални ефекат промене Одлуке у односу на градску управу оличен у повећаном обиму послова, суштински дугорочно ова измена ће имати позитиван ефекат по управу Града Београда, нарочито управу за социјалну заштиту. Изменом одлуке ће се иста ускладити са Законом и Правилником као вишим правним актима, што ће унапредити законитост рада и локалних прописа, и тиме град избегава потенцијалне спорове са корисницима права који су важећом одлуком у неравноправном положају. Применом Одлуке ће се унапредити сектор пружања услуга социјалне заштите што ће растеретити градске органе од поступања у случајевима акутне потребе корисника јер се развојем услуга смањује број грађана у стању акутне потребе и дубоке социјалне сегрегације. Такође применом нових начина финансирања град ће обезбедити додатне изворе за финансирање услуга, повећаће се број запослених у сектору социјалне заштите, а грађани ће имати позитивну реакцију на активности локалне самоуправе као сервиса грађана који је респонзиван на потребе грађана.

У односу на послодавце

Привредни сектор би изменом Одлуке имао посредно позитивне ефекте пре свега у односу на ефикасност и редовност запослених који су родитељи деце и младих са

инвалидитетом, јер би уз бољу подршку они били ефикаснији и редовнији на радном месту те би њихова продуктивност и поузданост била значајно већа захваљујући услугама подршке. Надаље, отварањем тржишта за плурализам услуга социјалне заштите, привредни сектор би имао, поред јавног и цивилног сектора, могућност да се активно укључи у пружање услуга социјалне заштите и на обострани интерес развија пословање и у овом смеру.

У односу на пружаоце услуга и установе социјалне заштите

Иако би изменом Одлуке пружаоци услуга и установе социјалне заштите имале иницијално повећан обим посла који би захтевао одређена организациона прилагођавања, дугорочно повећање броја корисника и услуга би омогућило одрживије и стабилније функционисање, раст и развој појединих субјеката у социјалној заштити. Центар за социјални рад би добио потребне екстерне механизме у виду развијеног сектора услуга за апсорбовање корисника који су упућени на коришћење услуга, те би могли да на ефикаснији начин трајно збрину одређени број корисника. Пружаоци услуга би имали могућност за лиценцирање нових услуга и проширење делатности, у условима који су тржишни и повољни за њихово пословање.

У односу на општу популацију

Свако унапређење нормативних аката локалне самоуправе има ефекте на укупну популацију без обзира да ли су корисници услуга социјалне заштите јер одашиље поруку о респонзивној локалној самоуправи која одговара на потребе грађана. Такође унапређење локалних аката оставља јасну поруку да локална самоуправа тежи да омогући равноправан положај свих грађана и ствара осећај социјалне сигурности и адекватности локалне заједнице за живот и остваривање свих грађанских права.

Закључак о ефектима измена и допуна одлуке о правима и услугама социјалне заштите

На основу анализе ефеката на све заинтересоване стране, која је у овој анализи дата у сажетом облику и представља полазиште за даљу и детаљнију разраду, може се недвосмислено закључити да су позитивни ефекти измена и допуна Одлуке о правима и услугама социјалне заштите значајнији и вишеструко кориснији у односу на задржавање постојећег решења, упркос почетним изазовима које би увођење промена у структури, организацији и финансирању услуга могло да изазове.

Препоруке проистекле из ове анализе су:

- препоручује се разматрање предложених измена како би се начин остваривања и садржај услуга социјалне заштите учинио мање рестриктивним;

- изменити услове и начин финансирања услуга социјалне заштите тако да се обезбеди диверсификација извора прихода и поспеши одрживост целокупне локалне мреже услуга;
- развити могућности за покретање услуга за подршку целој породици;
- унапредити услове за развој конкуренције и плурализам пружалаца услуга кроз отварање могућности за укључивање више пружалаца услуга на обезбеђивању услуга;
- увести транспарентније процедуре и јавно доступне за формирање листа чекања и приоритета за коришћење услуга социјалне заштите;
- израдити детаљну *ex ante* анализу ефеката измена и допуна Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, уз укључивање јавности и консултативни процес са заинтересованим актерима као први корак у измени и прилагођавању прописа актуелним потребама грађана.

ИДЕНТИФИКАЦИЈА МОГУЋИХ ОПЦИЈА

У односу на могућности измене и допуне Одлуке о правима и услугама социјалне заштите града Београда, постоји три могуће опције status quo, усвајање измена и допуна Одлуке без измене начина финансирања, усвајање измена и допуна Одлуке са променом начина финансирања; од којих свака има различите ефекте и последице по грађане Београда.

ОПЦИЈА 1 - STATUS QUO

Уколико до измене Одлуке о правима и услугама социјалне заштите не дође, последице које се већ виде сада у пракси, ће наставити да остављају негативан утицај на права корисника и њихов друштвени положај. Постојећи систем није довољно доступан свим корисницима у потреби, услови за остваривање права су рестриктивнији од законом предвиђених, што осим што негативно утиче на најрањивије грађане и изазива ризик од потпуне социјалне искључености, представља основ за покретање различитих облика поступака за заштиту права грађана. Дугорочно, недовољна или изостала социјална подршка младима и деци са инвалидитетом као и неповољни услови за рад пружалаца услуга, резултираће негативним ефектима на добробит и социјалну укљученост целих породица. У том смислу смањиће се економски, социјални, психолошки и практични капацитети значајног броја становника, који ће и сами постати корисници социјалне помоћи и подршке и тиме додатно оптеретити систем социјалне заштите и финансијски буџет града.

Применом Одлуке без њеног унапређења и измена у одређеним деловима повећава се социјална искљученост и неједнакост, што представља дискриминацију и самим тим погоршање квалитета живота најрањивијим групама становништва, а посебно онима који су најизолованији и најмање резилентни. Постоји велики ризик стигматизације и маргинализације јер ће одређени корисници услуга бити законски и друштвено запостављени што може довести до погоршања њиховог социјалног статуса.

У случају одржавања тренутног стања, неће се даље развијати сектор пружалаца услуга, те у недостатку конкурентности и тржишних услова постојања, постоји значајан ризик од смањења квалитета услуга и смањења рентабилности и економичности у пружању услуга.

ОПЦИЈА 2 - УСВАЈАЊЕ ИЗМЕНА И ДОПУНА ОДЛУКЕ БЕЗ ИЗМЕНЕ НАЧИНА ФИНАНСИРАЊА

Изменом Одлуке према предвиђеном тексту измене, а на основу извршених анализа потреба и законитости Одлуке би се повећала права корисника услуга социјалне

заштите, повећао би се обухват корисника и услуге би се учиниле доступним грађанима који су у стању потребе.

Међутим повећањем броја услуга, обима корисника и стварањем тржишне атмосфере постоји неминован раст трошкова за обезбеђивање услуга социјалне заштите. Уколико се начин финансирања услуга не диверсификује на начин да обухвати и учешће корисника и сродника у обавези издржавања у трошковима услуга (у складу са Породичним законом) постоји значајан ризик од „прекомерне употребе социјалне заштите“ као и последичног и реалног раста трошкова који ће бити неодржив за буџет локалне самоуправе. У том сценарију биће неопходно да се поставе нижи прагови капацитета за све услуге, а могуће и умање постојећи капацитети већ уведених услуга пропорционално броју нововедених услуга. Овакав сценарио иако би формално обогатио понуду услуга социјалне заштите, де факто не би досегао до већег броја корисника, нити би унапредио квалитет и обим пружених услуга per capita.

ОПЦИЈА 3 - УСВАЈАЊЕ ИЗМЕНА И ДОПУНА ОДЛУКЕ УЗ ИЗМЕНЕ НАЧИНА ФИНАНСИРАЊА

Изменом Одлуке према предвиђеном тексту измене, а на основу извршених анализа потреба и законитости одлуке би се повећала права корисника услуга социјалне заштите, повећао би се обухват корисника и услуге би се учиниле доступним грађанима који су у стању потребе. Такође створио би се подстицајан амбијент за развој плурализма пружалаца услуга из јавног, цивилног и приватног сектора и јасно диференцирале улоге наручиоца, пружаоца и упутног органа.

Промене у финансирању услуга кроз диверсификацију извора средстава за услуге социјалне заштите би омогућиле равномеран раст, разумну меру коришћења услуга, приоритизацију потреба и активацију самих корисника услуга. С друге стране омогућиле би одрживост услуга на дужи временски период и адекватан квалитет услуга за све кориснике.

ПОРЕЂЕЊЕ ОПЦИЈА

Поређењем три наведене опције и ефеката које би произвеле по кориснике услуга, пружаоце услуга и све заинтересоване стране **најповољнија је трећа опција Усвајање измена и допуна Одлуке уз измене начина финансирања**, јер омогућава одржив развој услуга социјалне заштите уз финансирање које омогућава стабилан рад услуга и повећање броја корисника на реалним основама.

ЗАКЉУЧАК

На основу извршене анализе текста Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, компаративне анализе и анализе усклађености за вишим правним актима који регулишу област социјалне заштите, као и испитивања потреба и доступности услуга социјалне заштите за кориснике, те анализе контекста постоје јасне индикације за измену и допуну постојеће Одлуке како би се ускладила са Законом и била више респонзивна на потребе грађана који живе на територији Града Београда.

Усвајањем предложених измена и допуна Одлуке унапредиће се квалитет живота младих и деце са инвалидитетом, свих корисника услуга социјалне заштите, положај професионалаца и организација социјалне заштите, али и свих других грађана.

У нади да ће изнети подаци и предлози бити од користи свим заинтересованим странама, а пре свега доносиоцима одлука, те да ће помоћи унапређењу и даљем јачању система социјалне заштите и локалне мреже услуга на територији Града Београда.