

Vukašin Nišavić*

Socijalna zaštita u Republici Srbiji: Prednosti i mane novog zakona o socijalnoj zaštiti

Sadržaj

1. Uvod
2. Usluge socijalne zaštite
3. Korisnici socijalne zaštite
4. Ustanove socijalne zaštite
5. Materijalna podrška
6. Novčana socijalna pomoć
7. Dodatak za pomoć i negu drugog lica
8. Pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica
9. Zaključak
10. Literatura

1. Uvod

Efikasnost socijalne zaštite, njen obim, nivo i pristupačnost najugroženijim slojevima društva je određena socijalnom politikom jedne zemlje. Ako socijalnu politiku definišemo kao „organizovanu delatnost države i drugih društvenih činioca kojoj je cilj prevladavanje socijalnih rizika, pomoć siromašnim i isključenim pojedincima i socijalnim grupama, ujednačavanje životnih šansi te, uopšteno, unapređivanje socijalne dobrobiti građana“¹ ili kao „široku i raznoliku oblast javne politike čiji je osnovni cilj da obezbedi ekonomski održiv, a istovremeno socijalno prihvatljiv nivo zaštite od raznih vidova društvenih i individualnih štetnih efekata na sve članove društva i da na taj način promoviše jednakost, socijalnu koheziju i uključivanje“², možemo reći da uspešnost sistema socijalne zaštite u jednoj državi zavisi od njene sposobnosti da prepozna i jasno definiše ciljnu grupu kojoj je ta zaštita potrebna, organizuje i koordinira rad mreže subjekata koji tu zaštitu pružaju i naravno, obezbedi sredstva kojima bi se finansirao ceo sistem.

*Autor je magistar pravnih nauka, viši stručni saradnik u Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje – Direkcija u Novom Sadu – i saradnik FCJP.

¹ V. Puljiz, G. Bežovan, Z. Šućur, i S. Zrinščak, *Socijalna politika*, Zagreb 2005.

² I. Vidanović, *Rečnik socijalnog rada*, Beograd 2006.

Takođe, prilikom organizovanja sistema socijalne zaštite treba voditi računa o sve većoj potrebi za decentralizacijom samog sistema. Pod pojmom decentralizacije se podrazumeva proces prenošenja pojedinih funkcija sa nacionalnog nivoa na niže nivoe državne organizacije, ali i na druge, nedržavne institucije i aktere. U zavisnosti od stepena nezavisnosti odlučivanja na lokalnom nivou moguće je razlikovati tri vrste decentralizacije.³ Delegiranje, koje podrazumeva prenošenje samo pojedinih izvršnih funkcija na lokalni nivo vlasti (opštinu, grad, regiju), dekoncentracija, koja podrazumeva disperziju odgovornosti centralnih vlasti i prenošenje nadležnosti na sektorske organizacije na lokalnom nivou (centre za socijalni rad, lokalne službe za zapošljavanje, regionalne fondove osiguranja i sl.) i devolucija kao najviši stepen decentralizacije, kada se na lokalnom nivou donose i odluke o politici u odgovarajućoj oblasti. Prilikom određivanja stepena decentralizacije sistema socijalne zaštite mora se voditi računa o sposobnosti lokalnih samouprava ili regiona da organizuju ostvarivanje prava iz socijalne zaštite, kao i da obezbede sredstva za neophodne projekte. Kao posebno negativno iskustvo decentralizacije u oblasti usluga socijalne zaštite ističe se primer Rumunije. Tokom 1997. na lokalne vlasti je prenet odgovornost za dečiju zaštitu, a 1998. i za većinu drugih usluga u socijalnoj sferi. *Ad hoc* prenošenje odgovornosti koje je izvršeno u vreme ekonomske krize dovelo je do velikih problema. Ne samo da nije došlo do razvoja alternativnih usluga, već su se lokalne vlasti odjednom suočile sa vlasništvom nad institucijama za koje nisu mogle da obezbede finansiranje i u kojima se stanje dramatično pogoršalo. Krajem 1999. pripremljen je novi zakon o socijalnoj zaštiti koji je konsolidovao nacionalne funkcije.⁴

Ozbiljan problem sa kojima se susreću države prilikom obezbeđivanja socijalne zaštite jeste demografska slika stanovništva. Republika Srbija spada u red država koji imaju negativan prirodni priraštaj, odnosno broj umrlih osoba prevazilazi broj rođene dece što utiče na starosnu strukturu stanovništva.⁵ Sve je više onih kojima je zbog starosti i bolesti potreban neki vid socijalne zaštite, a sve je manje onih koji su sposobni da svojim radom stvore sredstva kojima će se ta zaštita finansirati. Problem prirodnog priraštaja zajedno sa trendom iseljavanja radno sposobnog stanovništva iz Srbije u potrazi za boljim životom koji je naročito intenziviran poslednjih dvadeset godina predstavljaju znatan udar na finansijsku sposobnost države da obezbedi sredstva za sistem socijalne zaštite.

Upravo u ovakvim okolnostima 23. decembra 2010. Vlada Republike Srbije je donela predlog novog Zakona o socijalnoj zaštiti i uputila ga Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje, a Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon⁶ 31. marta 2011.

U uvodnom delu Zakona, u čl. 3 definisani su ciljevi socijalne zaštite. Pored dostizanja minimalne materijalne sigurnosti pojedinca i porodice, sprečavanja zlostavljanja, zanemarivanja i eksploatacije, kao osnovni ciljevi zakona navedeni su i stvaranje jednakih mogućnosti za samostalni život i podsticanje socijalne uključenosti. Stavljanje akcenta na socijalnu uključenost je očigledno uticaj Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom⁷, tačnije njenog čl. 19, kao i čl.

³ R. M. Bird, F. Vaillacourt, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge 1998.

⁴ L. Fox, R. Götestam, *Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper Social Protection Unit*, Human Development Network, The World Bank, 2003.

⁵ Pogledaj: Republika Srbija – *Republički zavod za statistiku, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u republici Srbiji 2011*, Prvi rezultati, Beograd 2011.

⁶ Zakon o socijalnoj zaštiti, Sl. gl. RS 24/11.

⁷ Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, 61. zasedanje Generalne skupštine UN, 13. 12. 2006, Njujork.

15 revidirane Evropske socijalne povelje⁸. U drugom poglavlju Zakona, čl. 25-33 određena su načela socijalne zaštite kao što su zaštita ljudskih prava i dostojanstva korisnika usluga socijalne zaštite (čl. 24) zabrana njihove diskriminacije (čl. 25), uključujući i zabranu diskriminacije na osnovu invalidnosti.

2. Usluge socijalne zaštite

Zakon u svom čl. 40 definiše usluge socijalne zaštite, i one su podeljene u sledeće grupe:

- 1) usluge procene i planiranja,
- 2) dnevne usluge u zajednici,
- 3) usluge podrške za samostalan život,
- 4) savetodavno-terapijske i socijalno edukativne usluge,
- 5) usluge smeštaja.

Ono što predstavlja novinu uvedenu ovim zakonom jeste predviđanje usluge podrške za samostalni život: stanovanje uz podršku, personalnu asistenciju i obuku za samostalni život. Uvrštavanje podrške za samostalan život kao usluge socijalne zaštite predstavlja napredak u nastojanjima države da omogući potpunu socijalnu uključenost i samostalnost osoba sa invaliditetom. U čl. 206 Zakona određeno je da će se usluge stanovanja uz podršku finansirati iz republičkog budžeta, dok će se, u skladu sa čl. 45 st. 2 Zakona ostale usluge podrške za samostalan život, personalna asistencija i obuka za socijalan život, finansirati iz budžeta lokalnih samouprava. Izuzetak predstavljaju lokalne samoprave čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka, i one će same finansirati i uslugu stanovanja uz podršku.

Finansiranje navedenih usluga iz budžeta lokalnih samouprava na način predviđen Zakonom jeste pozitivan korak u decentralizaciji usluga socijalne zaštite, međutim, postavlja se pitanje da li su lokalne samoprave spremne da finansijski podnesu pružanje ovih usluga. Personalna asistencija⁹ i obuka za samostalan život predstavljaju značajnu pomoć korisnicima socijalnih usluga, i one ne bi trebalo da zavise od razvijenosti regiona u kojem ti korisnici žive, uspešnosti lokalne privrede i sposobnosti lokalne administracije. Imajući u vidu loše finansijske kapacitete velikog broja lokalnih samouprava u Srbiji, pitanje je da li će usluga personalnih asistenata i obuke za samostalan život biti realizovana u praksi bez finansijske podrške Republike. S obzirom da je Zakon stupio na snagu u proleće 2011, još uvek je rano donositi zaključke o uspešnosti njegove primene u ovom polju.

⁸ Evropska socijalna povelja (revidirana), Savet Evrope, 03. 05 1996.

⁹ Personalna asistencija je nov institut uveden Zakonom o socijalnoj zaštiti. Podrazumeva pružanje pomoći osobama sa invaliditetom u obavljanju svakodnevnih aktivnosti od strane personalnog asistenta. Personalnu asistenciju treba razlikovati od pomoći u kući koja predstavlja pomoć u obavljanju egzistencijalnih potreba, dok personalna asistencija podrazumeva pružanje podrške korisniku usluge u održavanju i unapređivanju kvaliteta njegovog života kroz održavanje što većeg stepena samostalnog života uz aktivno učestvovanje u zajednici.

3. Korisnici socijalne zaštite

Članom 41 Zakona definisani su korisnici prava i usluga socijalne zaštite. Korisnik može biti pojedinac ili porodica koji se suočavaju sa preprekama u zadovoljavanju svojih potreba. U istom članu st. 2 zakonodavac korisnike dalje deli na maloletnike i punoletne osobe do navršениh 26 godina života i na punoletnike preko 26 godina života. I jedni i drugi se mogu smatrati korisnicima u skladu sa st. 1 navedenog člana, ali pod drugačijim uslovima, što je posledica različitih potreba i problema koje se javljaju kod ove dve grupe korisnika, a koji su vezani za njihov uzrast. Tako pripadnici prve grupe, koje Zakon naziva mladim osobama, odnosno omladinom, mogu biti korisnici ako su, između ostalog, bez roditeljskog staranja ili u riziku od gubitka roditeljskog staranja, ako njegov roditelj, staratelj ili drugo lice koje se o njemu neposredno stara nije u stanju da se o njemu stara bez podrške sistema socijalne zaštite, ako je u sukobu sa roditeljima, starateljem i zajednicom i ako svojim ponašanjem ugrožava sebe i okolinu. Pripadnici druge grupe, koje Zakon naziva starijim korisnicima, mogu biti korisnici ako, između ostalog, imaju potrebu za domskim smeštajem ili postoji opasnost od samozanemarivanja.

4. Ustanove socijalne zaštite

Usluge socijalne zaštite se pružaju u ustanovama socijalne zaštite koje su određene Zakonom, a to su centar za socijalni rad, ustanova za vaspitanje dece i omladine, centar za porodični smeštaj i usvajanje i dom za smeštaj korisnika. U čl. 10, st. 2 Zakona je određeno da osnivači ustanova socijalne zaštite mogu biti Republika Srbija, autonomna pokrajina, lokalna samouprava i druga pravna i fizička lica.

U čl. 64 Zakona stoji da u slučaju da ustanove koje su osnovane od strane Republike, autonomne pokrajine ili lokalne samouprave ne mogu pružiti usluge socijalne zaštite u potrebnom obimu, te ustanove usluge mogu nabaviti od licenciranog pružaoca socijalnih usluga, što zajedno sa čl. 10 Zakona otvara mogućnost da usluge iz oblasti socijalne zaštite može pružati i privatni sektor¹⁰ uz poštovanje odredbi Zakona o javnim nabavkama¹¹. Licencu za pružanje usluga iz oblasti socijalne zaštite može dobiti pravno ili fizičko lice u postupku licenciranja koji je regulisan čl. 176-190 Zakona o socijalnoj zaštiti, a izdaje je ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu. Licence izdate organizacijama socijalne zaštite upisuju se u Registar licenciranih pružalaca usluga socijalne zaštite, koji vodi ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu, a licence izdate stručnim radnicima upisuju se u Registar licenciranih stručnih radnika, koji vodi Komora. Pravno lice osnovano privatnim kapitalom i fizičko lice koje se bavi pružanjem usluga iz oblasti socijalne zaštite mogu kroz postupak licenciranja dobiti licencu za pružanje tih usluga, učestvovati u postupku javne nabavke i postati ovlašćeni pružalac usluga socijalne zaštite, u skladu sa čl. 65 st. 5 Zakona.

¹⁰ Čl. 10 Zakona: Ustanove socijalne zaštite osnivaju se radi ostvarivanja prava u oblasti socijalne zaštite i pružanja usluga socijalne zaštite utvrđenih ovim zakonom, kao i radi obavljanja razvojnih, savetodavnih, istraživačkih i drugih stručnih poslova u socijalnoj zaštiti i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa. Ustanovu socijalne zaštite može osnovati Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i *drugo pravno i fizičko lice*. Centar za socijalni rad može osnovati samo jedinica lokalne samouprave, a zavod za socijalnu zaštitu i ustanovu za vaspitanje dece i omladine može osnovati samo Republika Srbija odnosno autonomna pokrajina.

¹¹ Sl. gl. RS 116/2008.

U čl. 66 Zakona je navedeno da je naručilac dužan da obezbedi najkvalitetnije i najekonomičnije usluge, vodeći računa o interesima korisnika, dok pružalac usluga mora poštovati standarde kvaliteta usluga. Naručilac usluge je ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu, odnosno organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave nadležan za socijalnu zaštitu, u zavisnosti od toga ko je od njih osnivač ustanove socijalne zaštite koja ne može u potrebnom obimu obezbediti određenu uslugu. Pružalac usluga je subjekt koji je dobio licencu i sa kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavci određene usluge.

Zakonsko rešenje da se pružalac usluga socijalne zaštite bira u postupku javne nabavke onemogućava pluralitet pružaoca usluga, i kao takvo nije u skladu sa duhom osnovnih načela Zakona kao što su načelo najboljeg interesa korisnika (čl. 26) i načelo blagovremenosti socijalne zaštite (čl. 29). Naime, u postupku javne nabavke između više licenciranih pružaoca usluga socijalne zaštite koji učestvuju u postupku, naručilac usluga socijalne zaštite zaključuje ugovor o pružanju usluga sa onim licenciranim pružaocem usluga koji je, prema mišljenju naručioca, ponudio najbolje uslove, i taj jedan pružalac usluga postaje ovlašćeni pružalac usluga socijalne zaštite. Vidi se da je izbor o pružaocu usluga napravio naručilac, a ne korisnik, što je u suprotnosti sa čl. 36 Zakona koji kaže da korisnik ima pravo na slobodan izbor usluga i pružaoca socijalne zaštite. Takođe, ukoliko se u postupku javne nabavke izabere jedan ovlašćeni pružalac usluga socijalne zaštite, korisnik neće moći da ostvari svoje pravo iz čl. 75 st. 3, odnosno centar za socijalni rad neće moći da nakon pritužbe uputi korisnika drugom ovlašćenom pružaocu usluga, jer je izabran samo jedan ovlašćeni pružalac usluga socijalne zaštite. Ukoliko ovlašćeni pružalac usluga korisniku ne može pružiti uslugu, naručilac bi morao da ponovi postupak javne nabavke i zaključi ugovor sa drugim licenciranim pružaocem, što bi nepotrebno produžilo postupak ostvarivanja korisnikovih prava, a i u suprotnosti je sa gore navedenim načelima blagovremenosti socijalne zaštite i najboljeg interesa korisnika.

Pošto je Zakon odredio da više pravnih i fizičkih lica može dobiti licencu za pružanje usluga socijalne zaštite nije neophodno da se sprovodi postupak javne nabavke kojim se bira jedan, ovlašćeni pružalac. Sa stanovišta korisnika usluga, mnogo bolji rezultati se mogu postići upućivanjem javnog poziva za dostavljanje ponuda u kome je naručilac usluge utvrdio uslove ugovora i na osnovu koga svi licencirani pružaoci koji prihvataju uslove ugovora postaju ovlašćeni pružaoci usluga, u periodu koji je određen ugovorom.

Uvođenje privatnog kapitala u sistem socijalne zaštite predstavlja pozitivnu promenu. Pored ustanova čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, usluge socijalne zaštite će moći pružati i ustanove koje su osnovane od strane pravnih i fizičkih lica, isključivo privatnim kapitalom po ugledu na evropske standarde. Imajući u vidu da se privatnim kapitalom upravlja efikasnije i ekonomičnije nego državnim, kvalitet usluga socijalne zaštite bi trebao da bude bolji. Naravno, neophodno je obezbediti kontrolu privatnog sektora, kako bi usluge koje on pruža zadovoljile potrebe korisnika socijalne zaštite i kako bi troškovi tih usluga bili opravdani. Zakon propisuje da će kontrolu nad radom pružaoca usluga socijalne zaštite sprovoditi ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu, preko inspektora socijalne zaštite.

Zakon u svom čl. 16 govori o Zavodu za socijalnu zaštitu koji se osniva za obavljanje razvojnih, savetodavnih, istraživačkih i drugih stručnih poslova u socijalnoj zaštiti. Članom 164 Zakona određeno je da Zavod prati kvalitet stručnog rada, istražuje socijalne pojave i probleme, razvija sistem kvaliteta u socijalnoj zaštiti, organizuje i učestvuje u stručnom usavršavanju i obučavanju radnika i dr.

Što se tiče osnivanja Zavoda, zakonodavac je predvideo možda i previše restriktivnu odredbu sadržanu u čl. 16 st. 2 kojom je određeno da Zavod za socijalnu zaštitu osniva Republika ili autonomna pokrajina. Vidi se da pravo osnivanja Zavoda za socijalnu zaštitu nije dato lokalnim samoupravama, što je i opravdano, imajući u vidu obim i vrstu poslova zbog kojih se Zavod i osniva, ali možda bi bilo svrsishodno da je zakonodavac predvideo mogućnost da više lokalnih samouprava može da osnuje jedan Zavod za socijalnu zaštitu ili da se Zavod osnuje za jedan region. Očigledno je da postoje regioni unutar teritorije Republike Srbije koji imaju određene specifičnosti kad je reč o socijalnoj zaštiti, odnosno problemi koji se javljaju u jednom regionu mogu biti različiti od problema koji se javljaju u drugim regionima. S obzirom na to da je čl. 163 Zakona određeno da se sredstva za osnivanje i rad Zavoda obezbeđuju u budžetu osnivača, budžeti Republike i autonomnih pokrajina ne bi bili dodatno opterećeni da je lokalnim samoupravama dato pravo da zajednički osnivaju Zavode.

5. Materijalna podrška

Najtraženiji i najčešće korišćeni vid socijalne zaštite jeste dobijanje materijalne podrške. U čl. 79 Zakona navedene su vrste materijalne podrške: novčana socijalna pomoć, dodatak za pomoć i negu drugog lica, uvećan dodatak za pomoć i negu drugog lica, pomoć za osposobljavanje za rad, jednokratne novčane pomoći, pomoći u naturi i drugih vrsta materijalne podrške.

Prema podacima Ministarstva rada i socijalne politike¹², materijalno obezbeđenje i pomoć (izraz koji je upotrebljavao stari Zakon o socijalnoj zaštiti¹³) u 2004. su dobijale 47.354 porodice, a 2010. čak 20.000 porodica više. Takođe, ministarstvo je objavilo da je po njihovim procenama među korisnicima čak 34 odsto potpuno sposobnih za rad. Zbog toga je novim zakonom određeno da je korisnik obavezan da preuzme odgovornost za zadovoljavanje sopstvenih životnih potreba, te u čl. 80 Zakona stoji da je pojedinac koji je sposoban za rad prema propisima o radu i penzijskom i invalidskom osiguranju u obavezi da učestvuje u aktivnostima koje bi dovele do prevazilaženja njegove nepovoljne socijalne situacije. To znači da će Ministarstvo rada i socijalne politike, zajedno sa Ministarstvom ekonomije i regionalnog razvoja sprovesti projekat zapošljavanja preko Centara za socijalni rad i Nacionalne službe za zapošljavanje kako bi se korisnicima materijalne podrške pronašlo adekvatno zaposlenje. Centar za socijalni rad može sa korisnikom zaključiti sporazum o aktivnom prevazilaženju njegove nepovoljne socijalne situacije, kojim bi bile definisane obaveze korisnika. U slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza, Zakon predviđa mogućnost da se korisniku pravo na materijalnu podršku umani ili potpuno prestane. Drugim rečima, ukoliko se korisniku pronađe adekvatno radno mesto, a on odbije ponudu, izgubiće pravo na pomoć od države. Ovakvim rešenjem zakonodavac je hteo da smanji broj korisnika materijane podrške, posebno onih koji su sposobni za rad, međutim, imajući u vidu da je većina korisnika bez obrazovanja, obuke ili bilo kakve kvalifikacije, ceo proces njihovog zapošljavanja neće ići nimalo lako.

¹² Vidi: http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=12&dd=15&nav_id=479424.

¹³ Sl. gl. RS 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/01, Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana.

6. Novčana socijalna pomoć

Pravo na novčanu socijalnu pomoć, na osnovu čl. 81 Zakona, pripada pojedincu, odnosno porodici koji svojim radom, prihodima od imovine ili iz drugih izvora ostvaruju prihod manji od iznosa novčane socijalne pomoći. U čl. 82 Zakona navode se opšti uslovi koji moraju biti ispunjeni za dobijanje socijalne pomoći, i u prvom stavu stoji da pojedinac, odnosno porodica mogu ostvariti pravo na novčanu socijalnu pomoć ukoliko nemaju nepokretnosti, osim stambenog prostora koji odgovara njihovim potrebama i zemljišta u površini do 0,5 hektara.

Određivanje maksimuma od 0,5 hektara koje potencijalni korisnik novčane pomoće može posedovati je preuzeto iz starog Zakona, njegovog čl. 12 st. 1. Iako je zakonodavac smatrao da postojeće rešenje ne treba menjati, prilikom javne rasprave o tekstu novog Zakona bilo je govora o pravičnosti ovakvog rešenja. Posebno se govorilo o položaju lica koja su raseljena za vreme rata u BiH, a koja nemaju status raseljenih lica. Mnogi od njih imaju u svom posedu zemljište veće od 0,5 hektara, koje zbog objektivnih okolnosti ne mogu da koriste ili prodaju.¹⁴ Prema usvojenoj odredbi Zakona, ova lica ne bi imala pravo na novčanu pomoć, iako je vrlo verovatno da bi ona mnogima od njih bila osnovni, ako ne i jedini izvor prihoda.

Još jedna, ako ne i najveća prepreka na putu dobijanja novčane pomoći predstavlja odredba čl. 84 Zakona, koja kaže da je pojedinac, odnosno član porodice koji je nesposoban za rad, dužan da uz zahtev za utvrđivanje prava na novčanu socijalnu pomoć dostavi i pravosnažnu sudsku odluku, sudsko poravnanje ili dokaz da je kod nadležnog suda pokrenuo postupak radi utvrđivanja obaveze izdržavanja od srodnika sa kojim ne živi u porodici, a koji je prema zakonu kojim se uređuju porodični odnosi u obavezi i u mogućnosti da učestvuje u njegovom izdržavanju.

U starom Zakonu, u čl. 15 je navedeno da će se prilikom određivanja da li će se novčana pomoć odobriti ili ne, prethodno utvrditi mogućnosti i obaveza srodnika da licu koje traži novčanu pomoć pruži izdržavanje, ukoliko ta obaveza nije utvrđena pravosnažnom sudskom odlukom. Ukoliko obaveza nije prethodno bila utvrđena pravosnažnom sudskom odlukom, tada bi Centar za socijalni rad svojim rešenjem određivao iznos koji je srodnik po osnovu učešća u izdržavanju u obavezi da obezbedi licu nesposobnom za rad. Lice koje podnosi zahtev nije imalo obavezu da prilikom podnošenja zahteva pokrene sudski spor.

Međutim, prilikom donošenja novog Zakona zakonodavac se odlučio za drugo rešenje, određujući da se uz zahtev za utvrđivanje prava na novčanu socijalnu pomoć mora priložiti ili pravosnažna sudska odluka, ili sudsko poravnanje ili dokaz da je kod nadležnog suda pokrenut postupak radi utvrđivanja obaveze izdržavanja. Ovakvo rešenje je loše iz više razloga.

Prvo, ionako komplikovani upravni postupak za dobijanje novčane socijalne pomoći se dodatno komplikuje, a vremensko trajanje postupka se nepotrebno produžava. Drugo, ovakvo rešenje iziskuje veće troškove. Za podnošenje tužbe je neophodno platiti i sudsku taksu, što bi dodatno opteretilo podnosioca zahteva. Kako su korisnici novčane socijalne pomoći uglavnom pravno neuki, oni nisu u mogućnosti da sami sastave tužbu, već moraju izdvojiti dodatna sredstva kako

¹⁴ Prilikom rasprave o tekstu novog Zakona u Skupštini Republike Srbije govorilo se o licima sa područja opštine Priboj koji su raseljeni za vreme rata u BiH, koji nemaju status raseljenih lica, ne mogu da se vrate na svoje posede u BiH zato što su ona devastirana, a vlasnici su zemljišta iznad pola hektara (govor narodnog poslanika Hejđarević Kenana).

bi angažovali advokata. Treće, kako prema podacima Republičkog zavoda za statistiku¹⁵ u Srbiji živi oko 690.000 ljudi ispod granice siromaštva (9,2 % ukupnog broja stanovnika), a broj korisnika novčane socijalne pomoći je u porastu, jasno je koliko će podnošenje tužbi opteretiti sudski sistem.

Još jedan problem, koji je najčešći među pripadnicima romske populacije, jeste problem pravno „nevidljivih lica“, odnosno lica koja nemaju lična dokumenta, kao i lica koja nemaju prijavljeno prebivalište ili boravište. Ukoliko je protiv takvog lica neophodno podneti tužbu kako bi se utvrdila obaveza izdržavanja, postavlja se pitanje mesne nadležnosti sudova.

Nova zakonska rešenja naizgled omogućavaju povećanje broja korisnika kao i veća novčana davanja, međutim, uvođenjem ovakvog rešenja, zakonodavac je nesumnjivo imao nameru da smanji broj korisnika novčane socijalne pomoći imajući u vidu da će mnogi korisnici pre odustati od podnošenja zahteva nego da podnesu tužbu protiv članova porodice, što iz straha da ne naruše porodične odnose, ili dodatno ne pogoršaju često vrlo lošu materijalnu situaciju svojih najbližih, to i što bez pravne pomoći nisu u mogućnosti da sami pokrenu postupak pred sudom, i na taj način ispune uslov za podnošenje zahteva za dobijanje novčane socijalne pomoći.

Uvođenjem obaveze podnošenja tužbe protiv najbližih srodnika samo se još više komplikuje i ovako komplikovana administrativna procedura te će za mnoge korisnike ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć postati nedostižno. Na ovaj način se obesmišljava sama poenta socijalne zaštite čija svrha je upravo da pomogne najugroženijim slojevima stanovništva da se izbore sa siromaštvom i neimaštinom, a ne da im to pravo uskrati postavljajući pred njih uslove koje ne mogu da ispune, čime se direktno krše osnovna načela socijalne zaštite - načelo efikasnosti (čl. 28), načelo dostupnosti socijalne zaštite (čl. 33) i načelo najboljeg interesa korisnika (čl. 26).

7. Dodatak za pomoć i negu drugog lica

Pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica, prema čl. 92 Zakona, ima lice kome je zbog telesnog ili senzornog oštećenja, intelektualnih poteškoća ili promena u zdravstvenom stanju neophodna pomoć i nega drugog lica u ostvarivanju osnovnih životnih aktivnosti. Potreba za pomoći i negom drugog lica se utvrđuje na osnovu propisa o penzijskom i invalidskom osiguranju, a isto je stajalo i u čl. 23 st. 2 starog Zakona o socijalnoj zaštiti.

Do donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz decembra meseca 2010, pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica je bilo regulisano čl. 244 st. 2 Zakona¹⁶, u kojem je navedeno da se pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica ostvaruje pod uslovima utvrđenim propisima koji su važili do dana početka primene ovog Zakona. Član 244 st. 2 upućuje na stari Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju¹⁷, tačnije njegov čl. 37 koji određuje da pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica ima lice koje postane nepokretno, kao i ako zbog težine i prirode trajnih bolesti i bolesnog stanja nije sposobno da se samostalno kreće ni u okviru stana uz upotrebu

¹⁵ Republički zavod za statistiku, *Siromaštvo u Republici Srbiji 2008-2010*, Saopštenje br. 117, godina LXI, 29. 04. 2011.

¹⁶ Sl. gl. RS 34/03, 85/05, 5/09, 107/09 i 101/10.

¹⁷ Sl. gl. RS 52/96, 46/98, 9/01 i 80/02.

odgovarajućih pomagala, niti da se samo hrani, svlači, oblači, i da održava osnovnu ličnu higijenu, kao i slepo lice koje je izgubilo osećaj svetlosti sa tačnom projekcijom i lice koje postiže vid sa korekcijom do 0,05. Izmenama i dopunama Zakona iz decembra 2010. uslovi za ostvarivanje prava na novčanu naknadu nisu menjani, odnosno rešenje iz čl. 37 starog Zakona je preuzeto kroz čl. 41a novog Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Ovakvi uslovi su ocenjeni kao previše restriktivni od strane raznih udruženja, prvenstveno od strane Nacionalne organizacije osoba sa invaliditetom Srbije (NOOIS), jer su njihovom primenom iz grupe eventualnih korisnika novčane naknade za pomoć i negu drugog lica isključene određene grupe lica sa ozbiljnim zdravstvenim problemima, a koje bi sigurno trebale da imaju mogućnost korišćenja pomenutog prava.

Naime, prema iskustvu Udruženja za pomoć i podršku osobama sa cističnom fibrozom Srbije¹⁸, Udruženja za pomoć i podršku osobama sa cističnom fibrozom u Vojvodini „Osmeh”¹⁹ i Nacionalnoj organizaciji za retke bolesti Srbije²⁰, osobama koje imaju cističnu fibrozu uglavnom nije priznato pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, jer njihovo zdravstveno stanje nije ispunjavalo zakonske kriterijume. Zbog specifičnosti bolesti, osobe sa cističnom fibrozom mogu imati blage simptome, a ima i slučajeva sa ozbiljnim komplikacijama, čak sa smrtnim ishodom. Počev od avgusta meseca 2009. u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini je pokrenut projekat neonatalnog skrininga (metoda ranog otkrivanja bolesti cistične fibroze) i do danas je registrovano nekoliko novih slučajeva cistične fibroze. Zahvaljujući ranoj dijagnozi, ove bebe imaju mnogo veće šanse za normalan život i razvoj, ali je neophodno da budu podvrgnute svakodnevnoj viščasovnoj terapiji do kraja svog života. Takva vrsta terapije i nege najčešće rezultira da jedan od roditelja deteta sa cističnom fibrozom ne može da privređuje, već je primoran da brine o detetu. Kod deteta sa cističnom fibrozom, koje je pod pravilnim režimom ishrane i nege, simptomi bolesti su ublaženi i njihovo puno ispoljavanje, iako neizbežno, odlaže se za određeni vremenski period, tako da njihovo zdravstveno stanje na lekarskim pregledima ne zadovoljava kriterijume za dobijanje prava na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica.

Međutim, ono što se gubi iz vida jeste činjenica da je njihovo zdravstveno stanje takvo upravo zahvaljujući 24-časovnoj nezi koju dobijaju od drugog lica, najčešće majke koja je pritom nezaposlena. Nega koju ta lica, prvenstveno mala deca dobijaju odlaže pogoršanje njihovog zdravstvenog stanja, a i pravilno i redovno sprovođenje terapije smanjuje troškove lečenja koji bi nastali u kasnijim godinama života. Situacija je slična i kod osoba koje imaju niz drugih retkih bolesti, što je i jedan od razloga da NOOIS predloži da se prilikom usvajanja novog Zakona o socijalnoj zaštiti uslovi za ostvarivanje prava na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica definišu manje restriktivno, kako bi obuhvatili širi krug potencijalnih korisnika. Predlog NOOIS je usvojen i u čl. 92 Zakona o socijalnoj zaštiti sada propisuje da potreba za pomoći i negom drugog lica postoji kod lica kome je usled telesnog oštećenja, oštećenja čula vida koje uzrokuje gubitak osećaja svetlosti sa tačnom projekcijom ili se vid postiže sa korekcijom 0.05, intelektualnih poteškoća ili promena u zdravstvenom stanju neophodna pomoć i nega drugog lica radi zadovoljenja osnovnih životnih potreba i koje ne može da ustane iz kreveta, da se kreće unutar stana bez upotrebe pomagala, da se hrani, svlači, oblači ili da održava osnovnu ličnu higijenu bez pomoći drugog lica.

¹⁸ Vidi: <http://www.cfsrbija.rs/>

¹⁹ Vidi: <http://www.cfosmeh.in.rs/>

²⁰ Vidi: <http://www.norbs.rs/>

8. Pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica

Odluka zakonodavca da pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica da i onim osobama koji zbog telesnog oštećenja nisu u mogućnosti da obavljaju osnovne životne potrebe na način opisan u čl. 92 Zakona, otvorila je pitanje koliki stepen telesnog oštećenja je potreban da bi se ovo pravo ostvarilo.

Zbog toga je novim zakonom uvedeno pravo na uvećan dodatak za pomoć i negu drugog lica. Lica koja zbog telesnog oštećenja ne mogu obavljati osnovne životne potrebe imaju pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, dok će pravo na uvećani dodatak imati ona lica koja imaju utvrđeno telesno oštećenje 100% po jednom osnovu ili imaju organski trajni poremećaj neurološkog i psihičkog tipa kao i lica koje ima više oštećenja, s tim da nivo oštećenja iznosi po 70% i više procenata i to po najmanje dva osnova.

Jedno od pitanja koje nije regulisano Zakonom, a koje će se pojavljivati u praksi jeste pitanje produženja prava na novčanu naknadu kojoj je osnov telesno oštećenje. Na primer, cistična fibroza jeste bolest koja prvenstveno napada respiratorne organe. I pored svakodnevnih inhalacija i terapije, a u zavisnosti od težine bolesti, funkcija pluća osoba sa cističnom fibrozom se vremenom smanjuje. Posle određenog vremenskog perioda funkcija pluća će biti toliko oštećena da će ta osoba ostvariti pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, kao i na uvećani dodatak. Nakon proteka izvesnog vremena, u nekim slučajevima pluća će toliko biti oštećena da će biti neophodno izvršiti transplantaciju pluća, kako bi ona mogla da obavljaju svoju funkciju. Nakon transplantacije nova pluća neće biti oštećena te na budućem lekarskom pregledu neće postojati telesno oštećenje koje je bilo osnov za dobijanje naknade za pomoć i negu drugog lica. Međutim, suština je da zbog prirode bolesti, i pored terapije, ta nova pluća posle izvesnog vremena neće moći obavljati svoju funkciju u punom kapacitetu. Postavlja se pitanje da li u takvim slučajevima treba uskraćivati pravo na novčanu naknadu na osnovu telesnog oštećenja i dočekati situaciju da pluća ponovo budu oštećena pa tek onda dati pravo na novčanu naknadu, ili je svrsishodnije odrediti da promena stepena telesnog oštećenja kod takvih kategorija korisnika i pod takvim okolnostima ne dovodi do gubitka prava.

Još jedna novina koja je uvedena novim Zakonom, tačnije čl. 94 st. 6 jeste ta da novi Zakon obraća pažnju na položaj roditelja koji zbog težine bolesti deteta nisu u mogućnosti da rade i privređuju pa je navedenim članom određeno da jedan od roditelja koji nije u radnom odnosu, a najmanje 15 godina neguje svoje dete koje je ostvarilo pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, sada ima pravo na posebnu novčanu naknadu u vidu doživotnog mesečnog primanja u visini najniže penzije kada navrší opšti starosni uslov za ostvarivanje penzije ukoliko nije ostvario pravo na penziju. Ukoliko je ostvario pravo na penziju, roditelj će moći da izabere da li će koristiti svoju penziju ili posebnu novčanu naknadu.

9. Zaključak

Nakon donošenja novog Zakona o socijalnoj zaštiti, može se reći da je sistem socijalne zaštite u Republici Srbiji unapređen. Zakon je poboljšao položaj socijalno najugroženijih kategorija stanovništva, omogućio veći broj korisnika socijalne zaštite i povećao novčane iznose materijalne podrške.

Tako, uvođenje usluge podrške za samostalan život, odnosno zakonsko rešenje da će ta usluga biti finansirana od strane jedinica lokalne samouprave, i pored teškoća sa kojim će se one sigurno suočavati prilikom obezbeđivanja sredstava, predstavlja značajan pomak ka decentralizaciji sistema socijalne zaštite. Naravno, moglo se ići i korak dalje, pa da je lokalnim samoupravama dato pravo da više njih osnuje Zavod za socijalnu zaštitu, čime bi se postiglo da Republika i autonomne pokrajine budu rasterećene u obavljanju poslova iz oblasti socijalne zaštite.

Zakonsko rešenje da ustanove socijalne zaštite mogu osnivati i druga pravna i fizička lica otvorilo je mogućnost da usluge socijalne zaštite pružaju i subjekti koji nisu osnovani državnim ili društvenim kapitalom, već isključivo kapitalom koji se nalazi u privatnoj svojini. Time će se sigurno poboljšati kvalitet usluga socijalne zaštite, jer će se stvoriti otvoreno tržište na kom će konkurencija između pružaoca usluga povećati kvalitet usluga. Doduše, potpuna tržišna utakmica je malo sputana postupkom javne nabavke u kojem se bira jedan ovlašćeni pružalac usluga socijalne zaštite, te bi to rešenje trebalo promeniti i dozvoliti da svaki licencirani pružalac usluga koji ispuni propisane uslove sklopi ugovor u pružanju usluga socijalne zaštite sa naručiocem. Tada bi korisnici usluga imali veći izbor, došlo bi do povećane konkurencije između pružaoca usluga, čime bi se još više poboljšao sam kvalitet usluga.

Za razliku od ranijih propisa, prema kojima su korisnici usluga socijalne zaštite, pre svega materijalnog obezbeđenja, trebali samo da ispune određene uslove kako bi ostvarili pravo, a od njih se nije očekivalo da ulože napor kako bi se njihovo stanje popravilo, novi Zakon propisuje da je korisnik obavezan da preuzme odgovornost za zadovoljavanje sopstvenih životnih potreba. Drugim rečima, Zakon zahteva od korisnika da se uključi u proces i da učestvuje u aktivnostima koje bi dovele do prevazilaženja njegove nepovoljne socijalne situacije.

Što se tiče uslova koji moraju biti ispunjeni kako bi lice ostvarilo pravo na neki vid materijalne podrške, novi Zakon uvodi razne novine. Sa jedne strane, previše restriktivni uslovi za dobijanje prava na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, koji su predviđeni propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju su ublaženi, što će sigurno dovesti do povećanja broja korisnika pomenutog prava. Zakonsko rešenje da roditelj koji zbog težine bolesti deteta nije u radnom odnosu, a najmanje 15 godina neguje svoje dete ima pravo na posebnu novčanu naknadu, takođe će doprineti povećanju broja korisnika. Sa druge strane, zakonsko rešenje da se prilikom podnošenja zahteva za novčanu pomoć od strane lica koje je nesposobno za rad dostavi i pravosnažna sudska odluka, sudsko poravnanje ili dokaz da je kod nadležnog suda pokrenut postupak radi utvrđivanja obaveze izdržavanja će sigurno dovesti do smanjenja broja korisnika ovog vida materijalne podrške.

Međutim, i pored toga, novi Zakon je omogućio da se broj korisnika usluga socijalne zaštite poveća. Postojeća prava su proširena, uvedena su neka nova prava koja čine da je ceo sistem socijalne zaštite kompletniji. Država Srbija je svoj sistem socijalne zaštite približila evropskim standardima, pogotovu u pogledu decentralizacije i uvođenja privatnog kapitala u sistem socijalne zaštite i pokazala da i u uslovima ekonomske krize brine o ugroženim slojevima stanovništva. Kako je novi Zakon stupio na snagu u proleće 2011, još uvek je rano donositi zaključke o uspešnosti njegove primene. I pored novina koje je Zakon doneo, a koje su nesumnjivo pozitivne, ostaje da se vidi kako će se nova zakonska rešenja sprovesti u praksi.

Sažetak

Nakon donošenja novog Zakona o socijalnoj zaštiti, može se reći da je sistem socijalne zaštite u Republici Srbiji unapređen. Zakon je poboljšao položaj socijalno najugroženijih kategorija stanovništva, omogućio veći broj korisnika socijalne zaštite i povećao novčane iznose materijalne podrške.

Zakonsko rešenje da ustanove socijalne zaštite mogu osnivati i druga pravna i fizička lica otvorilo je mogućnost da usluge socijalne zaštite pružaju i subjekti koji nisu osnovani državnim ili društvenim kapitalom, već isključivo kapitalom koji se nalazi u privatnoj svojini. Time će se sigurno poboljšati kvalitet usluga socijalne zaštite, jer će se stvoriti otvoreno tržište na kom će konkurencija između pružaoca usluga povećati kvalitet usluga.

Što se tiče uslova koji moraju biti ispunjeni kako bi lice ostvarilo pravo na neki vid materijalne podrške, novi Zakon uvodi razne novine. Sa jedne strane, previše restriktivni uslovi za dobijanje prava na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, koji su predviđeni propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju su ublaženi, što će sigurno dovesti do povećanja broja korisnika pomenutog prava. Sa druge strane, zakonsko rešenje da se prilikom podnošenja zahteva za novčanu pomoć od strane lica koje je nesposobno za rad dostavi i pravosnažna sudska odluka, sudsko poravnanje ili dokaz da je kod nadležnog suda pokrenut postupak radi utvrđivanja obaveze izdržavanja će sigurno dovesti do smanjenja broja korisnika ovog vida materijalne podrške.

Novim Zakonom postojeća prava su proširena, uvedena su neka nova prava koja čine da ceo sistem socijalne zaštite bude kompletniji. Država Srbija je svoj sistem socijalne zaštite približila evropskim standardima, pogotovu u pogledu decentralizacije i uvođenja privatnog kapitala u sistem socijalne zaštite i pokazala da i u uslovima ekonomske krize brine o ugroženim slojevima stanovništva.

Summary

Following delivery of new a Law on Social Protection, we can say that the system of social protection in the Republic of Serbia has been enhanced. The law has improved the position of socially handicaped categories of population, and enabled to have a higher number of persons with social protection and provided an increase of cash amount of material support.

According to the Law, the social welfare institutions may be established by other legal and natural persons, which open the opportunity of providing social protection services for the entities that are not established by national or social capital, but only by capital that is in private ownership. This will certainly improve the quality of social protection, because it will create an open market and competition between services shall increase service quality.

As for the conditions that must be met in order to obtain the right to some kind of tangible support, a new law introduces a variety of innovations. On the one hand, too restrictive conditions regarding the right on remuneration for assistance and care of another person, provided by regulations on pension and disability insurance have been reduced, which will

certainly lead to an increase the number of beneficiaries of the mentioned law. On the other hand, the law provision regulating that person who is incapacitated for work together with application for financial aid must also submit a final court order, judicial settlement or evidence about proceeding before competent court in order to determine the obligation of alimony will certainly lead to a reduction in number of users of this kind of material support.

The existing law is expanded by the new law; also certain new rights are introduced making the whole system of social protection more complete. The Country of Serbia has brought closer its social welfare system to European standards, especially in terms of decentralization and the introduction of private capital in the social protection system and has showed that in conditions of economic crisis the State is taking care of the vulnerable layers of population.