АНАЛИЗА И ЕВАЛУАЦИЈА ПОСТОЈЕЋИХ МЕХАНИЗАМА ФИНАНСИРАЊА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У ОКВИРУ МИНИСТАРСТВА ЗА РАД, ЗАПОШЉАВАЊЕ, БОРАЧКА И СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА

Београд, август 2024. године

САДРЖАЈ

УВОД ---------- 3

МЕЂУНАРОДНИ ОКВИР ЗА ФИНАНСИРАЊЕ СОЦИЈАЛНИХ УСЛУГА ---------- 6

ФИНАНСИРАЊЕ УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ---------- 10

ИЗАЗОВИ СА КОЈИМА СЕ СРЕЋЕ СИСТЕМ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ---------- 25

МОГУЋИ ПРАВЦИ РАЗВОЈА ФИНАНСИРАЊА СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ----------32

ДУГОТРАЈНА НЕГА ---------- 37

ЗАКЉУЧАК ---------- 43

1. УВОД

Према Пројектном задатку Анализа и евалуација постојећих извора финансирања за Услуге у систему социјалне заштите се израђује у циљу сагледавања могућности за боље обезбеђивање одрживости услуга социјалне заштите. Поред ње биће израђена и посебна Студија изводљивости за успостављање система дуготрајне неге. Анализа постојећих извора финансирања услуга у систему социјалне заштите анализира начин на који Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (у даљем тексту: МРЗБС) финансира различите услуге социјалне заштите и да ли су ти механизми финансирања релевантни, ефективи, ефикасни и какав је утицај ових механизама на услуге социјалне заштите на нивоу локалних самоуправа. Ову анализу треба сагледавати и кроз Ex-ante анализу наменских трансфера, са једне и заједно са Студијом изводљивости за увођење дуготрајне неге. Анализа ће садржати главне налазе и поуке научено, изазове и препоруке, а такође ће проценити постојећу формулу за финансирање ЛСУ и услуге путем наменских трансфера. На основу налаза Анализе, пројекат припремиће Програм следећих корака са различитим опцијама и препорукама за побољшање финансирања механизме МРЗБС у вези финансирања услуга социјалне заштите на локалном нивоу. Приоритети су сагледавање финансирања услуга на локалном нивоу као подршка процесу деинституционализације. Наиме, недовољан и неуједначен развој услуга у заједници (и по броју и садржају) један је од кључних разлога за константно велики број захтева за институционални смештај корисника. Као један од кључних фактора развоја и одрживости услуга у заједници је обезбеђивање стабилног финансирања услуга.

Посебна пажња биће усмерена на финансирање локалних услуга коришћењем наменских трансфера. Пројектни тим, у сарадњи са представницима Министарства, анализираће и вредновати постојеће начине спровођења наменских трансфера.

Ова анализа ће укључивати:

- Начин на који локалне самоуправе процењују потребе становништва за услугама социјалне заштите, што представља кључни фактор за циљано финансирање приоритетних услуга.
- Изглед и садржај захтева локалних самоуправа за доделу наменских трансфери.
- Начин на који се одређују локалне самоуправе које ће користити наменске трансфере, као и начин на који се одређује износ средстава за наменске трансфере.
- Изглед и садржај уговора које закључују локалне самоуправе са ресорно министарство МРЗБС.
- Постојећи начин праћења квалитета услуга финансира се путем наменских трансфера (не само у смислу броја корисника који су користили услугу, већ и ефеката те услуге)
- Начин на који локалне самоуправе извештавају ресорно министарство, изглед и садржај извештаја, као и рок за подношење извештаја.

Због чега је то важно?

Финансирање услуга социјалне заштите које су у надлежности локалних самоуправа у Републици Србији од кључног је значаја из неколико разлога. Пре свега, локалне самоуправе су најближе својим грађанима и најбоље разумеју специфичне потребе своје заједнице. Ова близина би требало да омогућава да се социјалне услуге пружају на ефикасан и персонализован начин, који је прилагођен стварним потребама појединаца и породица у локалној заједници.

Редовно и адекватно финансирање ових услуга обезбеђује њихову доступност и квалитет, што директно утиче на квалитет живота и стандард грађана, посебно оних који су најугроженији, као што су старије особе, особе са инвалидитетом, деца и социјално угрожене породице. Недостатак финансирања или неравномерна расподела средстава може довести до ситуација у којима неки грађани остају без потребне подршке, што даље продубљује социјалне неједнакости.

Такође, адекватно финансирање омогућава одржавање и унапређење постојећих услуга, као и развој нових које одговарају на нове изазове и промене у друштву. Ово је посебно важно у контексту демографских промена и растућих потреба за услугама социјалне заштите.

Коначно, финансијска стабилност и предвидивост у финансирању социјалних услуга подстиче партнерства са невладиним организацијама и приватним сектором, што може допринети бољој ефикасности и иновативности у пружању ових услуга.

Због свега наведеног, одговорно финансирање социјалних услуга на локалном нивоу не само да доприноси добробити појединаца и заједница, већ и јача социјалну кохезију и стабилност друштва у целини.

2. МЕЂУНАРОДНИ ОКВИР ЗА ФИНАНСИРАЊЕ СОЦИЈАЛНИХ УСЛУГА

Социјалне услуге су кључне за постизање неких од основних циљева који су прокламовани у документима Европске уније, као што су социјална, економска и територијална кохезија, висока стопа запослености, социјална инклузија и економски раст. Ове услуге омогућавају појединцима да учествују у својим заједницама, остварују своја људска права и живе достојанствено. Међутим, осигурање квалитета и доступности социјалних услуга остаје изазов у многим земљама, јер сектор социјалне заштите пролази кроз значајне транзиције услед промена парадигми, демографских промена, економског развоја и дигитализације.

Динамична природа система социјалне заштите захтева сталне прилагођавања како би се одржала њихова ефикасност. Демографске промене и еволуирајући облици рада и запослења, посебно после КОВИД-19 пандемије, захтевају стална побољшања. Земље у развоју, посебно, морају да прилагоде и унапреде своје системе како би заштитиле све становнике, са посебним фокусом на посебно осетљиве групе становништва. Државе треба да улажу у развој финансијски и економски одрживих система социјалних услуга, учећи из иновативних решења у другим земљама.

Јавно финансирање из буџетских средстава је главни извор финансирања социјалне заштите у вежини земаља ЕУ. Владе играју кључну улогу као коначни гарант социјалне заштите, осигуравајући да буџетски дефицити не угрозе гарантована права у области социјалне заштите и да адекватне права остваре оне групе становништва којима су потребна. Квалитетне социјалне услуге морају бити доступне, прилагодљиве, приступачне и доступне свима. Ово захтева да национални и локални ниво власти обезбеде довољно финансирања, модерну заједничку инфраструктуру и добро плаћено, добро обучено особље за негу и подршку.

У Европи, пружаоци социјалних услуга углавном имају три правна облика: приватни непрофитни, јавни и приватни профитни сектор, при чему већину приватних

организација чине оне које су непрофитне. Главни модел финансирања у ЕУ укључује локалне и регионалне власти које су задужене да обезбеде пружање услуга или уговарају њихово пружање од стране приватних пружаоца услуга. Други модели укључују локалне и регионалне власти које директно надгледају, финансирају и пружају услуге, а могући су и модели где појединци плаћају услуге социјалне заштите из свог џепа или кроз јавне субвенције.

Улога породице у социјалној заштити је различита између земаља, али изузетно значајна. Неке земље, као што су Аустралија и Енглеска, узимају у обзир количину неформалне неге коју пружају рођаци при процени потреба за социјалном негом. У Немачкој, одрасли без деце плаћају додатни допринос за осигурање како би одразили њихов мањи приступ неформалној подршци. Друге земље, као што су Француска и Јапан, спроводе процене потреба за негом које не узимају у обзир неформалну негу при одређивању нивоа услуга.

Постоје значајни глобални финансијски недостаци за социјалне услуге, са великим регионалним и локалним разликама у додељеним средствима. Африка и арапске државе, где су потребе значајне, имају најниже трошкове за социјалну заштиту. Комбиновање различитих инструмената финансирања и ресурса, као што су доприноси за социјално осигурање и опорезивање, показало се као најефикаснији начин за проширење покривености и пружање основне заштите рањивим популацијама.

Циљеви одрживог развоја Уједињених нација - Агенда 2030 обавезује земље да имплементирају национално одговарајуће системе социјалне заштите за све. Упркос напретку, само 45% светске популације је ефикасно покривено барем једним обликом социјалне заштите. Недостаци у покривености су повезани са значајним недостатком улагања у социјалну заштиту, посебно у Африци, Азији и арапским државама. Добро дизајнирани системи социјалне заштите са адекватним бенефицијама доприносе инклузивном расту, људском развоју, политичкој стабилности и социјалном миру.

Од 2010. године, неке земље су предузеле фискалне консолидације или политике штедње које често подривају дугорочне развојне напоре. Агенда 2030 очекује да земље потписнице мобилишу све ресурсе за постизање циљева одрживог развоја до 2030. године. Први циљ је окончање сиромаштва у свим његовим облицима, са подциљевима који се фокусирају на смањење сиромаштва, примену одговарајућих система социјалне заштите, осигурање једнаких права на економске ресурсе и основне услуге, мобилизацију ресурса за земље у развоју и стварање јасних оквира политике заснованих на стратегијама развоја осетљивим на сиромаштво и родну равноправност.

Европски стуб социјалних права, потписан 2017. године, има за циљ јачање правног оквира ЕУ у области социјалне заштите и осигурање ефикаснијих грађанских права. Успоставља 20 принципа и права за подршку правичним и ефикасним тржиштима рада и системима социјалне заштите, фокусирајући се на једнаке могућности, динамична тржишта рада, правичне радне услове и социјалну инклузију. Европска комисија подржава јавне власти у осигуравању ефикасних и свеобухватних социјалних сигурносних мрежа и приступа услугама социјалне заштите, промовишући употребу друштвено одговорних јавних набавки које подстичу запошљавање, социјалну инклузију и циљеве одрживости.

Управо из свих ових разлога, многе државе прибегавају увођењу разних мање или више иновативних решења. Нека од њих су:

Бразил – “Bolsa Familia”: Овај програм условљеног новчаног трансфера пружа финансијску помоћ породицама са ниским приходима, уз услов да њихова деца похађају школу и редовно посећују здравствене службе. Програм је значајно смањио сиромаштво и неједнакост у Бразилу.

Мексико – “Seguro Popular”: Овај универзални програм здравственог осигуравања пружа бесплатан приступ здравственим услугама за милионе претходно неосигураних Мексиканаца, побољшавајући здравствено стање становништва и смањујући трошкове здравствене заштите за породице са ниским приходима. Иако

је ово програм здравственог осигурања имао је значајан утицај и на систем социјалне заштите.

Индија - Махатма Ганди национални рурални програм за гарантовање запошљавања (МГНРЕГА): Овај програм гарантује 100 дана плаћеног рада годишње за сеоска домаћинства, пружајући сигурносну мрежу за незапослене и недовољно запослене. Помогао је у смањењу сиромаштва и побољшању животног стандарда у руралној Индији.

Кенија – "M-PESA": Ова мобилна услуга за трансфер новца и микрофинансирање револуционарно је променила приступ финансијским услугама за милионе Кенијаца, посебно у руралним подручјима, омогућавајући ширење програма социјалне заштите, као што су новчани трансфери, на места где претходно нису била доступна.

Немачка - програм рада са скраћеним радним временом омогућава компанијама да смање радне сате запослених током економске кризе, при чему централна власт пружа делимичну надокнаду за део зарада. Помогао је очувању радних места и одржавању социјалне стабилности током криза, као што су финансијска криза 2008. и пандемија КОВИД-19.

Јапан - осигурање за дуготрајну негу: Овај обавезни програм социјалног осигурања пружа свеобухватну подршку старијима којима је потребна дуготрајна нега, смањујући терет породица и смањујући трошкове здравствене и социјалне заштите.

Ови примери показују разнолике и иновативне приступе које су земље преузеле за јачање својих система социјалне заштите, решавање специфичних изазова и побољшање добробити својих грађана, који се не односе само и искључиво на финансирање система социјалне заштите, али имају значајан утицај на њега.

3. ФИНАНСИРАЊЕ УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Финансирање социјалних услуга је сложено питање које захтева сарадњу централних (негде и регионалних), локалних власти и пружалаца услуга. Прилагођавањем система социјалне заштите, осигуравањем адекватног јавног финансирања, признавањем улоге неформалне неге и решавањем глобалних финансијских недостатака, земље могу радити на постизању циљева одрживог развоја и пружању приступачних, квалитетних социјалних услуга свима којима су потребне. Европски стуб социјалних права служи као оквир за јачање социјалне заштите и осигурање правичних и инклузивних друштава широм Европске уније.

Такође, финансирање социјалних услуга је од кључног значаја за обезбеђивање добробити и социјалне укључености појединаца и заједнице.

Законодавни оквир

Међународне конвенције и споразуми

Неколико међународних конвенција и споразума постављају темеље за финансирање социјалних услуга. Ту спадају Универзална декларација о људским правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима и Конвенција о правима особа са инвалидитетом. Ови инструменти наглашавају важност социјалне заштите и обавезу држава да обезбеде приступ основним социјалним услугама.

Национално законодавство

Законом о социјалној заштити дефинише се финансирање услуга на начин да се из буџета Републике Србије (члан 206 Закона о социјалној заштити) финансира:

1. Из **буџета Републике Србије** финансирају се права и услуге социјалне заштите о чијем се обезбеђивању стара Република Србија, и то:

1) право на новчану социјалну помоћ;

2) право на додатак за помоћ и негу другог лица и право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица;

3) право на посебну новчану накнаду;

4) право на помоћ за оспособљавање за рад;

5) услуге породичног смештаја;

6) услуге саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља;

7) услуге домског смештаја;

8) услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, осим у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености, утврђен у складу са прописима којима се уређује разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености - изнад републичког просека;

9) услуге смештаја за жртве трговине људима;

10) право на једнократну помоћ у случају угрожености већег броја грађана.

2. У буџету Републике Србије обезбеђују се средства за финансирање рада**:**

1) центара за социјални рад - у делу јавних овлашћења;

2) установа за домски смештај чији је оснивач Република Србија, односно аутономна покрајина;

3) Републичког завода за социјалну заштиту;

4) центара за породични смештај и усвојење чији је оснивач Република Србија;

5) установа за васпитање деце и омладине;

6) Коморе - у делу јавних овлашћења;

7) друге установе чији је оснивач Република Србија.

Финансирање ових установа се врши на основу годишњег програма рада, на који сагласност даје министарство надлежно за социјалну заштиту.

3. У буџету Републике Србије обезбеђују се и средства за финансирање програма унапређења социјалне заштите.

Из буџета Републике Србије иду и наменски трансфери локалним самоуправама (члан 207 Закона о социјалној заштити). Наменским трансферима се, у складу са законом којим се уређује финансирање јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС), из буџета РС могу финансирати:

1) услуге социјалне заштите које финансирају ЈЛС и то у оним ЈЛС чији је степен развијености испод републичког просека;

2) услуге социјалне заштите у ЈЛС на чијој територији се налазе установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове трансформације тих установа; и,

3) иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за РС.

Влада утврђује висину наменског трансфера, критеријуме за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуме за учешће локалне самоуправе и динамику преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију. Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити (у даљем тексту: Уредба) (Службени гласник РС, бр. 18/2016 и 38/2021) је донета 2016. године, са изменама 2021. године.

Финансирање из буџета аутономне покрајине (Члан 208 Закона о социјалној заштити):

Из буџета аутономне покрајине финансирају се:

1) програми унапређења социјалне заштите у аутономној покрајини;

2) програм рада Покрајинског завода за социјалну заштиту;

3) програми рада центара за породични смештај и усвојење чији је оснивач аутономна покрајина;

4) програми рада установа чији је оснивач аутономна покрајина, осим установа домског смештаја;

5) иновационе услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за аутономну покрајину.

Финансирање из буџета јединице локалне самоуправе (Члан 209 Закона о социјалној заштити)

Из буџета јединице локалне самоуправе финансирају се:

1) дневне услуге у заједници;

2) услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом;

3) услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у ЈЛС чији је степен развијености изнад републичког просека;

4) саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља;

5) остале услуге социјалне заштите у складу са потребама локалне самоуправе;

6) једнократне помоћи и други облици помоћи;

7) програми рада установа чији је оснивач ЈЛС;

8) програми унапређења социјалне заштите у ЈЛС;

9) иновационе услуге.

Утврђивање цена услуга социјалне заштите (Члан 210 Закона о социјалној заштити):

Методологију формирања цена услуга социјалне заштите:

- које се финансирају из буџета РС прописује Влада,

- које се финансирају из буџета аутономне покрајине, односно из буџета ЈЛС прописује надлежни орган аутономне покрајине, односно ЈЛС.

У складу са прописаном методологијом, цену услуга одређује министар надлежан за социјалну заштиту, односно надлежни орган аутономне покрајине или ЈЛС. Методологија је до сада донета у одређеном броју ЈЛС.

Изградња, одржавање и опремање установа социјалне заштите (Члан 211 Закона о социјалној заштити):

Средства за изградњу, одржавање и опремање установа социјалне заштите које се финансирају из буџета РС обезбеђују се у том буџету. Средства за изградњу, одржавање и опремање установа социјалне заштите које се финансирају из буџета

аутономне покрајине, односно из буџета ЈЛС обезбеђују се у тим буџетима. Критеријуме за доделу средстава прописује министар надлежан за социјалну заштиту, односно надлежни орган аутономне покрајине или ЈЛС.

У том смислу су донети: Правилник о критеријумима за доделу средстава за изградњу, одржавање и опремање установа социјалне заштите ("Сл. гласник РС", бр. 42/2018 и 102/2020); Одлука о поступку и критеријумима за доделу буџетских средстава Покрајинског секретаријата за здравство за изградњу, одржавање и опремање здравствених установа чији је оснивач Аутономна покрајина Војводина ("Сл. лист АП Војводине", бр. 4/2022); а донети су правилници и одлуке на нивоу неких градова и локалних самоуправа.

Учешће у трошковима услуга (Чланови 212 -214 Закона о социјалној заштити):
У трошковима услуге социјалне заштите учествују корисник, сродник који има законску обавезу и могућност издржавања корисника, лица која су преузела обавезу плаћања трошкова пружања услуге и РС, аутономна покрајина, односно ЈЛС, у складу са законом. Изузетно, корисник, сродник, односно треће лице не учествују у трошковима услуге: 1) процене и планирања које врши центар за социјални рад; 2) неодложне интервенције.

Корисник домског смештаја учествује у трошковима смештаја свим својим примањима, приходима и имовином.

Корисник породичног смештаја учествује у трошковима смештаја свим својим примањима, приходима и имовином, изузев прихода остварених по основу дечијег додатка, родитељског додатка, додатка за помоћ и негу другог лица и увећаног додатка за помоћ и негу другог лица, накнаде за телесно оштећење, примања по основу награда и отпремнине за одлазак у пензију, као и примања по основу ученичког и студентског стандарда. Ако су његова примања и приходи недовољни за подмирење трошкова смештаја, ови се подмирују из непокретне имовине корисника.

Давалац издржавања по основу уговора о доживотном издржавању закљученог са корисником домског смештаја, односно породичног смештаја плаћа пуну цену смештаја за корисника.

Корисници који остварују право на додатак за помоћ и негу другог лица и право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица, односно право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица по било ком основу, учествују са најмање 20% износа тог додатка односно накнаде у трошковима услуге социјалне заштите ако је та услуга усмерена и на задовољење потреба помоћи и неге, осим за услуге домског и породичног смештаја.

Критеријуме и мерила за одређивање учешћа корисника у трошковима услуге социјалне заштите прописује министар надлежан за социјалну заштиту, надлежни орган аутономне покрајине, односно ЈЛС, зависно од тога где се обезбеђују средства за финансирање услуге.

Решење о учешћу корисника у трошковима услуге социјалне заштите доноси центар за социјални рад.

Кориснику домског смештаја и кориснику породичног смештаја обезбеђују се средства за личне потребе у износу који утврђује министар надлежан за социјалну заштиту.

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

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

1) Црвеног крста Србије;

2) организација особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја особа са инвалидитетом;

3) установа социјалне заштите и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја лица у стању социјалне потребе;

4) спорта и омладине;

5) јединица локалне самоуправе.

Начин и критеријуме за расподелу средстава намењених финансирању субјеката и намена утврђују надлежни министри.

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

Закон о финансирању локалне самоуправе:

Овај закон регулише обезбеђивање средстава за јединице локалне самоуправе и град Београд за обављање оригиналних и поверених послова. Према члану 3, Република Србија је обавезна да обезбеди одговарајућа средства или изворе прихода потребне за обављање тих послова, кад год се нови послови преносе или поверавају ЈЛС-овима. Сви приходи јединице локалне самоуправе сматрају се општинским приходима и могу се користити за било коју сврху у складу са законом и одлуком о буџету јединице локалне самоуправе, осим за оне приходе чија је намена одређена законом (члан 4). Буџетска средства јединице локалне самоуправе обезбеђују се из извора и уступљених прихода, трансфера, прихода по основу задуживања и других прихода одређених законом.

Закон о буџетском систему (ЗБС):

Овај закон регулише, између осталог, планирање, припрему, усвајање и извршење буџета Републике Србије, буџета аутономних покрајина и буџета јединица локалне самоуправе; припрему и финансијско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контролу и ревизију корисника јавних средстава и буџета Републике

Србије, буџета локалне самоуправе и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање; надлежност и организацију Управе за трезор и друга питања од значаја за функционисање буџетског система.

Члан 50. ЗБС-а прописује да директни и индиректни корисници буџетских средстава, који доносе финансијске планове на основу закона, морају ускладити своје финансијске планове са одобреним апропријацијама у буџету. Директни и индиректни корисници буџетских средстава, који немају утврђену обавезу доношења финансијских планова, доносе план за коришћење тих апропријација за које обим и називи нису одређени законом, према ближим намерама и активностима. Ово је у циљу омогућавања праћења спровођења финансијских принципа из члана 4. Закона. Преглед одредби Закона које дефинишу елементе и садржај финансијских планова корисника буџетских средстава и које служе као основа за давање инструкција за припрему финансијског плана:

Члан 2, тачка 3 Закона дефинише Финансијски план као акт директног или индиректног корисника буџетских средстава, припремљен на основу инструкција за припрему буџета, у складу са смерницама за припрему средњорочних планова и пројекција предвиђених Фискалном стратегијом. Овај план укључује процену прихода и примитака, као и расхода за један или три године (капитални расходи се извештавају за три године).

Члан 28 ЗБС описује припрему буџета и финансијских планова. Ставови 3, 4 и 5 наводе да посебни део буџета укључује финансијске планове директних корисника буџетских средстава, који обухватају расходе према економској, функционалној, програмској класификацији и изворима финансирања. Пратеће објашњење садржи програмске информације, циљеве и показатеље учинка.

Члан 41 ЗБС прописује да се одредбе члана 37 Закона примењују на садржај предлога финансијског плана директних корисника буџетских средстава локалне самоуправе. Ови предлози морају укључивати расходе према буџетској

класификацији, детаљна писмена објашњења, изворе финансирања, родну анализу расхода и програмске информације.

Члан 33 захтева да директни корисници буџетских средстава дистрибуирају средства индиректним корисницима у оквиру одобрених апропријација и прописаних рокова. Сви корисници (директни и индиректни) морају припремити финансијске планове за наредну буџетску годину усклађене са одобреним апропријацијама. Директни корисници одговорни за индиректне кориснике морају дистрибуирати средства унутар своје надлежности, чиме се формира основа за припрему финансијског плана индиректних корисника буџета.

Правна основа за усвајање финансијског плана је детаљно описана у Члану 2, тачка 3, Члану 28, Члану 50 и Члану 41 ЗБС, заједно са Статутом локалне самоуправе. За индиректне кориснике (нпр. установе социјалне заштите), основа се налази у њиховим оснивачким и другим актима.

Закон о донацијама и хуманитарној помоћи:
Државни органи, ЈЛС, јавна предузећа, институције, друге непрофитне организације и домаће и стране хуманитарне организације могу примати донације и хуманитарну помоћ, укључујући робу (осим дуванских производа, алкохола и путничких аутомобила), услуге, новац, хартије од вредности, имовину и друга права.

Закон о порезу на добит правних лица:
Донације се могу пријавити као трошак до 5% укупних прихода. Међутим, само 1/5 предузећа која донирају пријављује их као трошак, док око ½ пријављује само део донације. Готово трећина предузећа која донирају не остварује пореске олакшице због незнања или сложених процедура. Пореска управа је припремила водич за спровођење пореских подстицаја за донаторе обвезнике пореза на добит правних лица и пореза на доходак грађана.

Закон о јавним набавкама:

Овај закон олакшава набавку социјалних и других посебних услуга. Члан 75 регулише доделу уговора и оквирних споразума за такве услуге, препоручујући, али не обавезујући критеријуме за обезбеђење квалитета, континуитета, доступности и свеобухватности. Недостатак обавезних критеријума и постојеће праксе набавки представљају изазове за обезбеђење квалитета. Ширење тржишта пружалаца услуга социјалне заштите, који често не испуњавају критеријуме квалитета осим најниже цене, додатно компликује ситуацију.

Закон о социјалном предузетништву:

Усвојен у фебруару 2022. године, овај закон има за циљ стварање повољног пословног окружења за развој социјалног предузетништва, подизање свести о његовом значају и решавање препознатих друштвених потреба. Укључује активности од општег интереса за стварање иновативних решења за социјалне проблеме, превенцију социјалне искључености, јачање социјалне кохезије и решавање других проблема у заједницама и друштву у целини. Република Србија, АП и ЈЛС су задужени за подршку социјалном предузетништву кроз мере јавне политике, подршку запошљавању, финансирање пројеката, образовање, промоцију и развој финансијских инструмената. Извори финансирања укључују републички буџет, буџет АП, буџет ЈЛС, поклоне, донације и друге законом предвиђене изворе.

Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити

Висина наменског трансфера је утврђена чланом 3 Уредбе. Њиме је предвиђено да укупан годишњи износ наменског трансфера за наредну буџетску годину, утврђује се у складу са средствима опредељеним за ту намену Законом о буџету Републике Србије за текућу годину. Укупан годишњи износ наменског трансфера се обрачунски умањује највише до 20% за потребе расподеле наменских трансфера и тако умањен износ представља обрачунску категорију за утврђивање основице за расподелу средстава по јединицима локалне самоуправе по основу неразвијености.

Чланом 4 је предвиђено да од укупног годишњег износа наменских трансфера из члана 3. став 1. ове уредбе утврђује се неопходан износ средстава за расподелу наменског трансфера по јединицама локалне самоуправе из члана 2. став 1. тач. 2) и 3). Висина износа средстава из става 1. овог члана расподељује се по јединицама локалне самоуправе по основу измештања лица из установа у трансформацији из члана 2. став 1. тачка 2) и по основу одобрених пројеката и програма који се односе на иновативне и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију из члана 2. став 1. тачка 3) Уредбе. **То практично значи да је предвиђено да се по приоритету финансирају услуге настале по основу измештања лица из установа у трансформацији (што се односи на услугу становања уз подршку) и важно је рећи да се овде не примењује услов да се установа налази на територији општине чија је развијеност испод нивоа републичког просека. Предвиђено је да податке о броју измештених лица и лица која ће, на основу плана измештања у текућој години, бити измештена из установа у трансформацији и коришћењу услуга које обезбеђују јединице локалне самоуправе достављају установе у трансформацији, односно јединице локалне самоуправе. Износ наменских трансфера ове уредбе утврђује се на нивоу просечног износа укупних годишњих трошкова по једном смештеном лицу из свих установа у трансформацији за број измештених лица и лица која ће, на основу плана измештања у текућој години, бити измештена из установа у трансформацији према подацима министарства надлежног за социјалну заштиту.**

Чланом 5 је предвиђено да наменски трансфер јединици локалне самоуправе се може доделити ако јединица локалне самоуправе има обезбеђено учешће у финансирању услуга социјалне заштите из своје надлежности утврђено у одлуци о буџету за текућу буџетску годину и то:
за јединице локалне самоуправе из II групе развијености у висини од најмање 30% средстава у односу на утврђену основицу за обрачун наменског трансфера по појединим јединицама локалне самоуправе:

- за јединице локалне самоуправе из III групе развијености у висини од најмање 10% средстава у односу на утврђену основицу за обрачун наменског трансфера по појединим јединицама локалне самоуправе из члана 6. ове уредбе.
- Јединицама локалне самоуправе из IV групе развијености наменски трансфер се додељује без обзира на обезбеђено учешће у финансирању услуга социјалне заштите из своје надлежности.

Чланом 6 је предвиђено да утврђивање основице за обрачун висине наменског трансфера, по појединим јединицама локалне самоуправе, се врши наследећи начин:

- **15%** од обрачунски умањеног износа средстава из члана 3. став 2. ове уредбе дели се **према броју становника јединица локалне самоуправе**, при чему се висина трансфера по једном становнику израчунава тако што се износ наменског трансфера намењен за расподелу према броју становника, подели са укупним бројем становника свих јединица локалне самоуправе из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе и тако добијени износ помножи са бројем становника сваке појединачне локалне самоуправе, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике из последњег пописа становништва;
- **25%** од обрачунски умањеног износа средстава из члана 3. став 2. ове уредбе дели се **према броју деце и младих до 19 година и старијих од 65 година у јединицама локалне самоуправе** из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе, при чему се висина трансфера по једном лицу израчунава тако што се износ наменског трансфера намењен за расподелу према броју деце и младих до 19 година и старијих од 65 година, подели са укупном бројем тих лица из свих јединица локалне самоуправе из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе и тако добијени износ помножи са бројем ових лица сваке појединачне локалне

самоуправе, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике;

- **25%** од обрачунски умањеног износа средстава из члана 3. став 2. ове уредбе дели се **према броју корисника права и услуга из надлежности Републике Србије** из јединица локалне самоуправе из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе, при чему се висина трансфера по једном кориснику израчунава тако што се износ наменског трансфера намењен за расподелу према броју корисника права и услуга, подели са укупном бројем тих корисника из свих јединица локалне самоуправе из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе и тако добијени износ помножи са бројем корисника права и услуга из надлежности Републике Србије из сваке појединачне локалне самоуправе, према последњим подацима министарства надлежног за послове социјалне заштите;
- **15%** од обрачунски умањеног износа средстава из члана 3. став 2. ове уредбе дели се према **броју корисника права и услуга из надлежности јединице локалне самоуправе** из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе, при чему се висина трансфера по једном кориснику израчунава тако што се износ наменског трансфера намењен за расподелу према броју корисника права и услуга, подели са укупном бројем тих корисника из свих јединица локалне самоуправе из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе и тако добијени износ помножи са бројем корисника права и услуга из надлежности сваке појединачне локалне самоуправе, према последњим подацима министарства надлежног за послове социјалне заштите;
- **10%** од обрачунски умањеног износа средстава из члана 3. став 2. ове уредбе дели се **према броју лица на смештају у установама из јединица локалне самоуправе** из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе, при чему се висина трансфера по једном смештеном лицу израчунава тако што се износ наменског трансфера намењен за расподелу према броју лица на смештају, подели са укупним бројем лица на смештају из

свих јединица локалне самоуправе из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе и тако добијени износ помножи са бројем лица на смештају у установама из сваке појединачне локалне самоуправе, према последњим подацима министарства надлежног за послове социјалне заштите;

- **10%** од обрачунски умањеног износа средстава из члана 3. став 2. дели се **према површини територије јединица локалне самоуправе** из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе, при чему се висина трансфера по једном квадратном километру површине израчунава тако што се износ наменског трансфера намењен за расподелу према површини територије, подели са укупном површином свих јединица локалне самоуправе из члана 2. став 1. тачка 1) ове уредбе, и тако добијени износ помножи са површином сваке појединачне локалне самоуправе, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике.

Чланом 7 је предвиђено да се наменски трансфери коригују се у односу на фискални капацитет јединице локалне самоуправе, изражен кроз висину укупних прихода и примања по становнику у последњој години за коју министарство надлежно за послове финансија располаже подацима, и то на следећи начин:

- за јединице локалне самоуправе чији је фискални капацитет до 50% просечног прихода по становнику од уступљених прихода у свим општинама у Републици Србији наменски трансфер се множи са коефицијентом 1,2;
- за јединице локалне самоуправе чији је фискални капацитет између 50-80% просечног прихода по становнику од уступљених прихода у свим општинама у Републици Србији наменски трансфер се множи са коефицијентом 1,1;
- за јединице локалне самоуправе чији је фискални капацитет између 80-100% просечног прихода по становнику од уступљених прихода у свим општинама у Републици Србији наменски трансфер се множи са коефицијентом 1,0;

- за јединице локалне самоуправе чији је фискални капацитет преко 100% просечног прихода по становнику од уступљених прихода у свим општинама у Републици Србији наменски трансфер се множи са коефицијентом 0,8.

Уграђен је и заштитни механизам који подразумева да, уколико се корекцијом обрачунски утврди већи односно мањи износ од укупних средстава за утврђивање основице, расподела средстава по јединицима локалне самоуправе сразмерно се коригује тако да укупан износ основице за расподелу по основу неразвијености буде на нивоу средстава обезбеђених за ове намене.

Чланом 8 Уредбе, Министарство обавештава јединице локалне самоуправе о услугама које се финансирају путем наменских трансфера, установама у трансформацији, иновативним и услугама социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију и основицама по јединицима локалне самоуправе, односно износима наменског трансфера. Јединице локалне самоуправе, за потребе обрачуна и расподеле наменских трансфера, достављају министарству надлежном за социјалну заштиту доказе о испуњавању критеријума из члана 5. Уредбе.

Такође је предвиђено да се међусобни односи између министарства надлежног за социјалну заштиту и јединица локалне самоуправе ближе се уређују уговором после доношења закона о буџету Републике Србије за наредну буџетску годину. Уговором се утврђују врсте услуга коју се финансирају наменским трансферима, начин извештавања јединица локалне самоуправе о утрошку средстава, као и друге обавезе и друга питања од значаја за реализацију наменских трансфера.

ИЗАЗОВИ СА КОЈИМА СЕ СРЕЋЕ СИСТЕМ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Систем социјалне заштите у Републици Србији суочава се с бројним изазовима који се протежу кроз различите аспекте његове организације и функционисања. Ови изазови, који укључују финансирање, доступност услуга, стандарде, лиценцирање и наменске трансфере, значајно утичу на квалитет и ефикасност социјалних услуга које су доступне грађанима. Анализа ових питања неопходна је за разумевање тренутног стања система социјалне заштите и за планирање будућих реформи које би довеле до унапређења услуга и веће заштите корисника.

Први проблем који се јавља односи се на недостатак стратешког планирања у систему социјалне заштите – не постоји свеобухватна анализа потреба грађана за овим услугама, што резултује хаотичним и неорганизованим развојем услуга на локалном нивоу. Други проблем је одсуство адекватних механизама за праћење и контролу спровођења уговора о наменским трансферима између Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и локалних самоуправа. Иако је извештавање поједностављено и подразумева достављање основних квантитативних података о расположивим, потрошеним и непотрошеним средствима (укључујући повраћај неутрошених средстава), као и података о врсти услуге која је финансирана наменским трансферима, броју корисника, њиховој старосној и полној структури, проценат локалних самоуправа које достављају извештаје није задовољавајући. Регулативе не садрже одредбе које би регулисале последице за неизвршавање обавезе извештавања. Формат извештаја не укључује показатеље за процену релевантности, ефикасности и усклађености додељених средстава са потребама локалне заједнице, нити утицај услуге финансиране наменским трансферима на кориснике. Извештаји такође не пружају информације о финансијској одрживости услуга у складу са захтевима програмског буџетирања, које предвиђа трогодишње планирање. Недостају и подаци о другим изворима финансирања, као што су учешће корисника, средства из пројеката подржаних од стране националних и међународних партнера, или друга средства у складу са Законом о социјалној заштити.

Потребно је израдити посебан документ који би предвидео кључне индикаторе за процену успеха наменских трансфера: израду новог, детаљног и обавезујућег начина извештавања локалних самоуправа Министарству (Заводу за социјалну заштиту) о коришћењу наменских средстава; јачање капацитета локалних самоуправа за примену наменских трансфера, процену потреба и извештавање; достављање образложења за сваку тражену услугу приликом подношења захтева за средства; прецизно специфицирање услуга у уговорима о додели средстава; и увођење процедура интерног и независног екстерног мониторинга и евалуације.

Ако се, даље, посматрају изазови у домену финансирања услуга социјалне заштите, њих можемо поделити на следеће:

1. Недовољна и неадекватна финансијска средства

Један од кључних изазова у систему социјалне заштите у Србији јесте недовољно финансирање. Иако држава улаже напоре да обезбеди средства за социјалну заштиту, она често нису довољна да покрију све потребе корисника. Ово доводи до смањења квалитета услуга и недовољне доступности за све оне којима су потребне. Такође, проблем представља и неадекватна расподела средстава, која често није у складу са стварним потребама на локалном нивоу. Неравномерна расподела средстава може резултирати тиме да неки корисници немају приступ основним социјалним услугама, посебно у мање развијеним општинама.

2. Зависност од локалних буџета

Финансирање услуга социјалне заштите у великој мери зависи од локалних буџета, што доводи до неједнакости у доступности и квалитету услуга широм земље. Богатије општине су у стању да обезбеде више средстава за социјалне услуге, док сиромашније општине често немају довољно средстава да задовоље основне потребе својих грађана. Ова ситуација резултира тиме да приступ социјалним услугама није уједначен, што доводи

до социјалних неједнакости, нарушава једнакост грађана и дискриминише оне који живе у сиромашним локалним самоуправама.

3. Недостатак стратешког планирања

Још један изазов у финансирању социјалне заштите јесте недостатак дугорочног и стратешког планирања. Буџети се често формирају на годишњем нивоу, без дугорочног плана који би обезбедио континуитет и стабилност у пружању социјалних услуга. Овај приступ онемогућава ефикасно планирање и имплементацију социјалних програма, јер се средства не обезбеђују на начин који би омогућио стабилност и развој система.

У сфери доступности услуга социјалне заштите

1. Неравномерно географски развијене услуге

Доступност услуга социјалне заштите у Србији значајно варира од једне до друге локалне самоуправе. Рурална подручја су посебно погођена недостатком доступних услуга, док су урбане средине углавном боље покривене. Ова географска неравномерност доводи до тога да су многи грађани у удаљеним или неразвијеним областима лишени основних услуга, као што су помоћ у кући, дневни центри или специјализоване услуге за особе са инвалидитетом.

2. Недовољни капацитети услуга

Капацитет постојећих социјалних услуга често није у складу са стварним потребама корисника. На пример, број места у домовима за старија лица или у установама за смештај лица са интелектуалним тешкоћама што доводи до дугих листа чекања и неадекватног збрињавања. Поред тога, услуге које се нуде често нису прилагођене индивидуалним потребама корисника, што додатно смањује њихову ефикасност и утицај. Када се посматра 2022. година, према извештају Републичког завода за социјалну заштиту, услуге социјалне заштите на локалном нивоу су се пружале у 151 локалној

самоуправи што чини 93,8% локалних самоуправа. Иако је то значајан пораст – 2017. године бар једна услуга социјалне заштите на локалном нивоу се пружала само у 64% локалних самоуправа, забрињавајуће је да и даље постоје локалне самоуправе, њих 10, где се из локалног буџета не финансира ниједна услуга социјалне заштите. Од њих 10, у 4 локалне самоуправе се није пружала ниједна услуга социјалне заштите у последњих 5 година. Такође, услуга помоћ у кући се пружа у 83,9% свих локалних самоуправа, услуга лични пратилац у 67,1% ЛС, дневни боравак за особе са инвалидитетом у 34,2% ЛС и услуга персонални асистент у 16,1% ЛС. Све остале услуге су присутне у мање од 2,5% свих локалних самоуправа.

У сфери испуњености стандарда и квалитета услуга важни су следећи изазови

1. Недостаци у утврђеним стандардима и непостојање стандарда

Један од основних проблема у систему социјалне заштите у Србији су недостаци у постојећим стандардима пружања услуга социјалне заштите. Стандарди се морају пратити и редовно унапређивати. Такође, постоје услуге за које стандарди пружања услуге нису ни израђени, што представља посебан изазов у систему социјалне заштите.

2. Недовољна контрола квалитета

Контрола квалитета услуга социјалне заштите је апсолутно недовољна. Морају бити разрађени механизми унутрашњег надзора, као и спољне провере квалитета који су у далеко највећој мери недовољна, што резултира тиме да неки пружаоци услуга не испуњавају ни основне стандарде. Недостатак редовних инспекција и оцењивања квалитета услуга доводи до тога да се неправилности или лош квалитет пружених услуга не примећују на време, што може озбиљно угрозити кориснике.

Изазови у процесу лиценцирања услуга:

1. Сложени и дуготрајни процеси лиценцирања

Процес лиценцирања пружалаца услуга социјалне заштите у Србији често је сложен и дуготрајан. Постоје захтеви који нису решени годинама. Ово обесхрабрује потенцијалне пружаоце услуга, посебно оне из приватног сектора или невладиних организација, који би могли допринети проширењу понуде услуга. Сложени захтеви и бирократске процедуре могу успорити процес лиценцирања, што доводи до застоја и несигурности у пружању потребних услуга социјалне заштите.

2. Недовољна подршка новим пружаоцима услуга

Нови пружаоци услуга често се суочавају са изазовима приликом лиценцирања, укључујући недостатак информација и подршке од стране надлежних институција. Ово отежава улазак нових актера у систем социјалне заштите, што додатно ограничава доступност и разноврсност услуга.

Коначно постоје изазови и код самих наменских трансфера у социјалној заштити:

1. Функција и значај наменских трансфера

Наменски трансфери представљају један од начина на који се средства за социјалну заштиту преносе са централног на локални ниво, уз јасно дефинисану сврху и намену. Ови трансфери су кључни за обезбеђивање средстава за специфичне социјалне програме, посебно у општинама које немају довољно сопствених средстава да финансирају потребне услуге. Наменски трансфери омогућавају локалним самоуправама да пруже основне социјалне услуге својим грађанима, као што су дечија заштита, помоћ у кући, и подршка особама са инвалидитетом. С те стране, може се рећи да су наменски трансфери једна од најзначајнијих унапређења система социјалне заштите које је имплементирано.

2. Ограничења у коришћењу наменских трансфера

Иако су наменски трансфери важан извор финансирања, њихова имплементација је суочена са низом проблема. Први проблем је што одређене локалне самоуправе не могу да користе средства из наменских

трансфера јер припадају I степену развијености. Друге општине које су разврстане у неки од следећа три степена развијености добијају различита средства, између осталог и по том критеријуму. С обзиром да се користи ранг развијености који је дефинисан пре 10 година он не мора да одсликава тренутни ниво развијености. Док је критеријум у основи добар, његова имплементација је битно угрожена због тога што се развијеност не одређује на годишњем или бар на 3 године. Такође, структура услуга социјалне заштите је таква да локалне самоуправе, у далеко највећој мери, користе наменске трансфере за финансирање основних услуга социјалне заштите какве су помоћ у кући и лични пратилац. Често, наменски трансфери представљају само замену за трошење средстава из локалних буџета. Посебан проблем представља кашњење у њиховој реализацији. Садашња пракса је да се уговори између Министарства и локалних самоуправа закључују у марту месецу за текућу годину. Онда се стварају услови да локалне самоуправе покрену поступак јавне набавке. У идеалном случају почетак пружања услуге је у мају и она ће се пружати само 7 уместо 12 месеци. У случају личног пратиоца, уколико се јавна набавка не заврши до јуна, она ће се пружати само од септембра до децембра. На тај начин се битно смањује период пружања услуга што негативно утиче на сигурност пружања услуга и није у интересу корисника.

3. Недостатак дугорочног планирања

Јако велики проблем јесте неадекватно планирање услуга социјалне заштите на локалном нивоу. Иако постоји обавеза доношења планова социјалне заштите који треба да одсликавају стварне потребе становништва, чињеница је да се често планови преписују из године у годину, а да често стручни радници из центара за социјални рад нису ни укључени у њихову израду.

Систем социјалне заштите у Републици Србији суочава се са низом изазова који значајно утичу на његову ефикасност и способност да одговори на потребе грађана. Питања финансирања, доступности услуга, стандарда и процеса

лиценцирања су кључна за унапређење овог система. Такође, наменски трансфери играју важну улогу у обезбеђивању средстава за социјалне услуге, али је неопходно радити на њиховој бољој интеграцији у дугорочно планирање и већој флексибилности у коришћењу средстава. Систематичан приступ овим изазовима и одговарајуће реформе могу значајно унапредити квалитет социјалне заштите у Србији, обезбеђујући да сви грађани имају приступ неопходним услугама, без обзира на место становања или социјални статус.

МОГУЋИ ПРАВЦИ РАЗВОЈА ФИНАНСИРАЊА СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

У делу који се тиче финансирања система социјалне заштите, треба тежити претежном успостављању система ”новац прати корисника” у свим случајевима где је то могуће. Приступ у којем "новац прати корисника" у систему социјалне заштите представља један од модернијих и флексибилнијих модела финансирања социјалних услуга. Овај принцип подразумева да средства намењена социјалној заштити не иду директно у установе или услуге, већ прате корисника и прилагођавају се његовим индивидуалним потребама или да, ако већ се плаћа директно пружаоцу услуге, онда корисник има право да одлучи о услузи која му се пружа и да промени пружаоца услуге, а да новац прати такву промену. Ова идеја је настала из потребе за повећањем ефикасности, транспарентности и задовољства корисника, али и из жеље да се повећа избор корисника у погледу услуга које користе. Међутим, важно је напоменути да овај модел није универзално примењив на све услуге социјалне заштите, због специфичности различитих врста помоћи и подршке.

Значај приступа "новац прати корисника"

1. Повећање избора и флексибилности

Једна од највећих предности овог приступа је повећање избора које корисници имају када је реч о услугама социјалне заштите. Традиционални модели често подразумевају да су средства усмерена ка одређеним установама или пружаоцима услуга, што може ограничити кориснике у одабиру услуга које најбоље одговарају њиховим потребама. Када новац прати корисника, он може изабрати пружаоца услуге који најбоље одговара његовим потребама, било да се ради о јавној, приватној или невладиној организацији. Овај приступ омогућава већу флексибилност и прилагођавање услуга специфичним потребама корисника.

2. Подстицање конкуренције и квалитета

Када средства прате корисника, пружаоци услуга се суочавају са већом конкуренцијом. Ова конкуренција може подстаћи побољшање квалитета услуга, јер пружаоци морају да се такмиче за кориснике. На тај начин, корисници постају активни учесници у процесу доношења одлука о томе које услуге желе да користе, а пружаоци су мотивисани да побољшавају своје услуге како би привукли више корисника. Овај модел може довести до ефикаснијег трошења јавних средстава, јер се новац користи на оне услуге које су заиста тражене и корисне.

3. Персонализација услуга

Приступ "новац прати корисника" омогућава већу персонализацију услуга социјалне заштите. Сваки корисник има јединствене потребе, и овај модел омогућава прилагођавање услуга тим потребама. На пример, особе са инвалидитетом могу изабрати асистенте који им најбоље одговарају, док старије особе могу изабрати врсту помоћи у кући која најбоље одговара њиховим животним условима. Персонализација повећава задовољство корисника и може допринети бољим исходима социјалне заштите.

4. Транспарентност и одговорност

Овај модел такође повећава транспарентност у трошењу средстава. Будући да корисници ”контролишу” како се средства троше, постоји мањи ризик од злоупотреба или неефикасног трошења. Транспарентност такође подстиче већу одговорност међу пружаоцима услуга, јер су свесни да њихова опстанак зависи од задовољства корисника.

Изазови у примени приступа "новац прати корисника"

Иако је приступ "новац прати корисника" атрактиван и има многе предности, постоје и значајни изазови и ограничења који отежавају његову универзалну примену.

1. Специфичност услуга

Нису све услуге социјалне заштите прикладне за овај модел. На пример, услуге које захтевају специјализовану инфраструктуру, као што су домови за стара лица, прихватилишта и друге, теже је организовати на начин који омогућава индивидуални избор. Такође, услуге које захтевају дугорочну или континуирану подршку могу бити тешко прилагодљиве овом моделу.

2. Могућност злоупотребе и неједнакости

Један од ризика овог модела је могућност злоупотребе средстава, посебно ако корисници немају довољно информација или капацитета да доносе информисане одлуке о томе које услуге су им потребне. Такође, постоји ризик да овај модел може продубити неједнакости, јер корисници са бољим приступом информацијама и ресурсима могу добити бољу услугу, док маргинализоване групе могу бити запостављене.

3. Административни изазови

Имплементација модела "новац прати корисника" захтева сложеније административне процесе, укључујући праћење трошкова, обезбеђивање транспарентности и надзора, као и осигурање да корисници имају адекватну подршку при одабиру услуга. Ови изазови могу довести до повећања административних трошкова, што може смањити ефикасност система.

4. Одржавање квалитета услуга

Постоји и ризик да конкуренција између пружаоца услуга може довести до смањења квалитета, ако се фокус стави на смањење трошкова уместо на пружање квалитетних услуга. Осигурање квалитета постаје кључан изазов, посебно у секторима где су ресурси већ ограничени.

Примери из европске праксе

1. Шведска – систем персоналних асистената

Шведска је један од пионира у имплементацији модела "новац прати корисника" у области социјалне заштите. Систем персоналних асистената,

који је уведен 1994. године, омогућава особама са инвалидитетом да сами бирају своје асистенте и управљају буџетом који им је додељен за ту сврху. Овај систем је омогућио већу аутономију и контролу корисницима, а истовремено је довео до развоја тржишта услуга персоналних асистената. Међутим, и у Шведској су се појавили проблеми са злоупотребом система и варијацијама у квалитету услуга, што је довело до увођења строжијих контрола и регулација.

2. Немачка – дуготрајна нега

Немачка има развијен систем социјалне заштите у којем се користи принцип "новац прати корисника" у области дуготрајне неге. Корисници који имају право на дуготрајну негу могу бирати између новчане помоћи, коју могу користити за плаћање неформалних неговатеља (попут чланова породице), или услуга формалних пружаоца неге. Овај приступ омогућава већу флексибилност и прилагођавање потребама корисника, али је такође изазвао расправе о одрживости и квалитету услуга у формалном сектору.

3. Велика Британија – директне исплате

У Великој Британији, модел директних исплата ("Direct Payments") омогућава корисницима социјалне заштите да добију новац који могу користити за плаћање услуга које сами одаберу. Овај модел је посебно развијен у области неге особа са инвалидитетом и старијих особа. Корисници могу сами бирати асистенте или друге пружаоце услуга, што им даје већу контролу над сопственим животом. Међутим, као и у другим земљама, административни трошкови и сложеност система представљају изазов за успешну имплементацију.

4. Холандија – лични буџет

Холандија је још једна земља која користи модел "новац прати корисника" кроз систем персоналних буџета. Овај систем омогућава корисницима социјалне заштите, укључујући особе са инвалидитетом, старије особе и хроничне болеснике, да добију буџет којим сами управљају и користе га за

плаћање услуга које одаберу. Систем је постигао значајан успех у погледу задовољства корисника и персонализације услуга, али је такође изазвао забринутост због злоупотреба и повећања трошкова.

Приступ "новац прати корисника" представља значајан корак напред у модернизацији система социјалне заштите, нудећи корисницима већи избор, флексибилност и персонализацију услуга. Међутим, имплементација овог модела носи са собом и бројне изазове, укључујући административне потешкоће, ризик од злоупотреба и неједнакости, као и одржавање квалитета услуга. Такође, он није свуда применљив. Међутим, чак и његово делимично увођење за плаћање само једне или неколико услуга био би значајан корак напред.

ДУГОТРАЈНА НЕГА

Један од највећих проблема са којима се систем социјалне заштите сусреће јесте стална борба за одређени износ средстава из буџета који је потребан за финансирање новчаних давања и услуга социјалне заштите које су потребне грађанима. И док су новчана давања држави увек приоритет, евентуални недостатак средстава се често пребаци на трошкове који су неопходни за пружање услуга социјалне заштите. То за последицу има или недовољан број услуга које треба да се пружају или недовољно финансирање социјалне заштите. Једно од решења које се може разматрати и понудити као одговор на ове изазове јесте увођење посебног осигурања за дуготрајну негу. Шта је то дуготрајна нега?

Најчешће коришћена дефиниција дуготрајне неге је она из 1987. године која је дефинише „скуп здравствених, личних и социјалних услуга које се пружају током дужег временског периода особама које су изгубиле или никада нису стекле одређени степен функционалне способности". Дакле, ради се о сету услуга које се сада мање или више пружају у оквиру система социјалне али и здравствене заштите, а које би се могле пружати на много ефикаснији и адекватнији начин. То не само да би смањило трошкове услуга које се сада пружају већ би и значајно побољшале квалитет живота корисника ових услуга. То се може видети на следећем примеру. У једном граду у Србији живи старија особа која нема никога ко може да јој помогне у оквиру породице и којој треба помоћ у свакодневним активностима неколико пута недељно (помоћ при чишћењу и кувању, набавци намирница, лекова...). У локалној самоуправи где она живи постоји центар за социјални рад који је утврдио да је овој особи потребна услуга помоћ у кући и да би уз такву подршку она могла да настави да живи у свом стану или кући. Међутим, локална самоуправа није одлучила да финансира ту услугу или је финансира у ограниченом обиму, само за мањи број лица. Услед тога, а с обзиром да старија особа нема могућности да услугу сама финансира, центар за социјални рад мора да приступи смештању те особе у дом за стара лица. На оваквом примеру се види да се мање скупа услуга помоћ у кући, заправо мења значајно скупљом услугом смештања у дом за старија лица. Још је важније да се квалитет живота корисника значајно смањује, јер

корисник бива истргнут из средине на коју је навикао и смешта се у колективни смештај где ће процес прилагођавања бити дуготрајан. Овакви случајеви, између осталог, били би избегнути када би постојала посебна средства која би служила за уговарање оваквих услуга, а која би била прикупљена у посебан фонд за осигурање за дуготрајну негу. Такође, на овај начин би се значајно уједначила права грађана на услуге социјалне заштите које се пружају на локалном нивоу. Сада постоји ситуација да две особе које имају потпуно исту потребу за пружањем неке услуге социјалне заштите, немају исти приступ тој услузи јер једна може да живи у локалној самоуправи која финансира ту услугу, а друга у локалној самоуправи која је не финансира.

Дуготрајна нега представља негу која може трајати месецима, годинама или чак деценијама и има за циљ да омогући корисницима што већи степен самосталности и квалитет живота. Дуготрајна нега укључује различите аспекте, као што су здравствена нега, помоћ у свакодневним активностима и социјална подршка. Услуге се пружају у различитим окружењима, укључујући домове корисника, заједнице, и специјализоване установе. Финансирање дуготрајне неге долази из различитих сектора, укључујући осигурање, јавни, приватни и невладин сектор, а често се комбинује са приватним плаћањем од стране корисника или њихових породица.

Принципи пружања дуготрајне неге:

1. Индивидуализован приступ

Један од основних принципа дуготрајне неге је пружање услуга које су прилагођене индивидуалним потребама корисника. Ово подразумева процену специфичних потреба сваке особе и израду персонализованог плана неге који обухвата све аспекте подршке – од здравствене неге до услуга социјалне заштите и помоћи у свакодневним активностима. Индивидуализовани приступ омогућава да се сваком кориснику пружи нега која је најприкладнија његовом стању, чиме се повећава квалитет живота и смањује погоршања стања у коме се особа налази.

2. Континуитет неге

Дуготрајна нега се заснива на принципу континуитета, што значи да корисници добијају континуирану подршку током дугог временског периода. Ово је посебно важно за особе са хроничним болестима или инвалидитетом, којима је потребна стална нега како би се одржао оптималан ниво здравља и самосталности. Континуитет неге захтева добру координацију између различитих пружалаца услуга, као и између различитих нивоа здравственог и социјалног система.

3. Нега у свом дому

Један од приоритета у дуготрајној нези је омогућавање корисницима да остану у свом дому или заједници колико год је то могуће. Овај приступ, познат као „aging in place“, омогућава старијим особама и особама са инвалидитетом да живе у познатом окружењу, што може допринети њиховој психолошкој добробити и смањити трошкове институционалне неге. Услуге које подржавају овај принцип укључују помоћ у кући, дневне центре, и разне облике подршке у заједници.

4. Холистички приступ

Дуготрајна нега обухвата све аспекте здравља и добробити корисника, укључујући физичке, менталне, емоционалне и социјалне потребе. Холистички приступ омогућава пружање свеобухватне неге која не третира само физичке симптоме, већ и друге аспекте живота корисника. Ово може укључивати психолошку подршку, терапијске активности, и укључивање корисника у друштвене активности које промовишу њихов осећај припадности и задовољства.

Услуге у оквиру дуготрајне неге

1. Здравствена нега

Здравствена нега је важан део дуготрајне неге и обухвата медицинске услуге које пружају лекари, медицинске сестре и други здравствени радници. Ове услуге укључују управљање хроничним болестима, постоперативну негу, рехабилитацију, контролу симптома, и палијативну негу (у делу здравствене заштите). У неким случајевима, здравствена нега може укључивати и специјализоване услуге као што су физикална терапија, логопедска терапија, и радна терапија.

2. Услуге социјалне заштите

Социјалне услуге су осмишљене да подрже емоционалне, психолошке и социјалне потребе корисника дуготрајне неге. Ове услуге укључују саветовање, групне терапије, помоћ у организацији свакодневног живота, и активности које промовишу друштвену интеграцију. Социјалне услуге су посебно важне за старије особе и особе са инвалидитетом, јер помажу у смањењу изолације и промовисању активног старења. Међу услугама социјалне заштите се посебно издваја услуга помоћ у кући која обухвата помоћ корисницима у обављању основних задатака као што су храњење, облачење, купање, и мобилност. Ове услуге су кључне за особе које због старости или инвалидитета нису у стању да самостално обављају ове активности. Помоћ може пружати обучено особље, чланови породице, или неформални неговатељи.

4. Палијативна нега

Палијативна нега је специјализована врста дуготрајне неге намењена особама које се суочавају са неизлечивим болестима, у њеној терминалној фази. Циљ палијативне неге је да побољша квалитет живота пацијената и њихових породица, кроз ублажавање симптома и пружање емоционалне и духовне подршке. Палијативна нега се може пружати у болницама, специјализованим установама, или у кући пацијента. Она је пример услуге која мора да има најмање своју здравствену и социјалну компоненту, а некада је потребно укључивање и стручњака других профила.

Начини финансирања дуготрајне неге:

1. Јавна средства

Јавни сектор игра кључну улогу у финансирању дуготрајне неге, посебно у земљама са развијеним системима социјалне заштите. Државни фондови обезбеђују финансирање здравствене и социјалне неге за старије особе, особе са инвалидитетом и друге рањиве групе. У многим европским земљама, као што су Немачка, Шведска, Словенија, системи дуготрајне неге финансирани су из обавезних доприноса за осигурање за дуготрајну негу, као врсте доприноса за социјално осигурање. Ове земље имају развијене програме социјалне неге који обезбеђују широк спектар услуга, од кућне неге до институционалне неге.

2. Приватни сектор

Приватни сектор такође може да има значајну улогу у пружању дуготрајне неге, посебно кроз приватне осигуравајуће компаније које нуде полисе дуготрајне неге. Ове полисе омогућавају корисницима да покрију трошкове неге у старости или у случају инвалидитета. Приватне установе за дуготрајну негу, као што су домови за старије особе, често пружају виши ниво услуге у поређењу са државним установама, али су и скупље. У земљама попут Сједињених Америчких Држава, приватно осигурање игра кључну улогу у финансирању дуготрајне неге, док јавни програми попут Medicaid-а покривају оне са нижим приходима.

3. Невладин сектор

Невладин сектор, укључујући добротворне организације и непрофитне организације, често пружа подршку у дуготрајној нези кроз разне програме и иницијативе. Ове организације могу пружати бесплатне или субвенционисане услуге, као што су дневни центри, помоћ у кући, или саветовање за неговатеље. Невладин сектор често попуњава празнине у јавном и приватном систему неге, посебно у руралним или недовољно развијеним областима.

4. Самофинансирање и породична подршка

У многим случајевима, корисници дуготрајне неге или њихове породице сами финансирају услуге које су им потребне. Ово може укључивати плаћање за приватну негу, унајмљивање неговатеља или куповину опреме потребне за кућну негу. Породична подршка игра кључну улогу, јер су чланови породице често примарни неговатељи, посебно у случајевима где је институционална или професионална нега прескупа или неприступачна.

Дуготрајна нега представља виталан сегмент здравственог и социјалног система који се суочава са све већим изазовима због старења популације и пораста хроничних болести. Ефикасност дуготрајне неге зависи од примене основних принципа као што су индивидуализација, континуитет и холистички приступ, али и од адекватног финансирања и сарадње између различитих сектора.

ЗАКЉУЧАК

Систем социјалне заштите у Републици Србији суочава се са бројним изазовима који значајно утичу на његову ефикасност и способност да одговори на потребе грађана. Недостатак стратешког планирања, неадекватно финансирање и завист од локалних буџета су неки од кључних проблема који доводе до неравномерне доступности и квалитета услуга широм земље. Поред тога, сложени процеси лиценцирања и недовољна контрола квалитета услуга додатно ослабљују систем.

Наменски трансфери, иако важан извор финансирања, имају ограничења у својој примени, што утиче на сигурност пружања услуга и задовољство корисника. За унапређење система социјалне заштите потребно је јачање капацитета локалних самоуправа, унапређење механизама контроле и извештавања, као и боље планирање и интеграција наменских трансфера у дугорочну стратегију социјалне заштите. Само систематичним приступом и адекватним реформама, Србија може обезбедити да сви њени грађани имају једнак приступ квалитетним социјалним услугама, без обзира на њихово место становања или социјални статус.

Принцип "новац прати корисника" представља значајан корак у модернизацији система социјалне заштите, омогућавајући већу флексибилност, персонализацију и избор за кориснике. Овај модел повећава конкуренцију међу пружаоцима услуга, што може довести до побољшања квалитета и ефикасности трошења јавних средстава. Ипак, важно је препознати да овај приступ није универзално применљив на све услуге социјалне заштите због специфичности различитих врста подршке. Успешна имплементација захтева пажљиву процену, адекватну подршку корисницима, као и осигурање транспарентности и квалитета услуга. Делимично увођење овог модела, чак и за ограничени број услуга, може бити значајан корак ка модернизацији и побољшању система социјалне заштите у Србији.

Поред тога систем социјалне заштите у Србији, суочен са ограниченим финансијским средствима, често занемарује важност услуга дуготрајне неге. Ово води до непотребно скупих решења и смањеног квалитета живота корисника.

Увођење посебног осигурања за дуготрајну негу могло би значајно побољшати доступност и квалитет услуга, смањити трошкове и обезбедити равноправнији приступ социјалној заштити за све грађане, без обзира на њихово место становања. Ово је посебно важно у контексту старења популације и све већих потреба за подршком и негом, што захтева добро координисан и финансијски стабилан систем дуготрајне неге.