



# Analiza Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti

Autor: Ivan Sekulović

## OPŠTE I TEHNIČKE PRIMEDBE

Pre svega, treba napomenuti da Nacrt zakona o socijalnoj zaštiti i dalje ne uvažava realnost kada su u pitanju prioriteti u sistemu socijalne zaštite u cilju smanjenja siromaštva i povećanja socijalne uključenosti. Kao ni Nacrt strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine, ni ovaj akt ne uvažava svojim rešenjima strateško opredeljenje iskazano u samom tekstu Nacrta strategije koji se odnosi na povećanje obuhvata i unapređenje adekvatnosti novčanih davanja usmerenih na siromašne. Ovo naročito iznenađuje s obzirom na to da je Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU (ESRP), prema Izveštaju o sprovođenju ESRP 2016-2017., ispunjen u pogledu samo 12 od ukupno 41 mere u oblasti socijalne zaštite i socijalnog uključivanja. Tako su ostale neispunjene i dve najvažnije mere za smanjenje siromaštva: u pogledu mere „Povećanje pondera (davanja) za decu i mlade sa invaliditetom“ navodi se sledeće obrazloženje: „U ovoj verziji Nacrta zakona nisu predviđene izmene koje se tiču pondera za decu koje su indikovane za 2016. godinu, te ova mera ostaje neispunjena i treba razmotriti njenu reviziju“; u pogledu mere „Relaksiranje imovinskih uslova, pre svega povećanje zemljišnog maksimuma u zavisnosti od kvaliteta zemljišta kod staračkih domaćinstava“ navodi se sledeće obrazloženje: „U ovoj verziji Nacrta zakona nisu predviđene izmene u pogledu relaksiranja imovinskih uslova, pre svega povećanja zemljišnog maksimuma u zavisnosti od kvaliteta zemljišta kod staračkih domaćinstava. Izmena Zakona u ovom domenu predviđena je za period 2018-2020.“<sup>1</sup>

Evropska komisija je ocenila u Oceni Programa ekonomskih reformi 2019-2021.<sup>2</sup> da: ne postoji strateški pristup javnih politika za podizanje značajnog broja ljudi iznad granice siromaštva na kratak i srednji rok; se ne predlažu mere za povećanje adekvatnosti materijalnih davanja; se smanjuje uticaj socijalnih transfera na smanjenje siromaštva; novčana socijalna pomoć ne obezbeđuje dovoljan obuhvat i da nije dovoljno delotvorna; oko 3-4% stanovništva prima novčanu socijalnu pomoć, manje od polovine broja lica koja žive u apsolutnom siromaštvu; je potrošnja na novčanu socijalnu pomoć na nivou od oko 0,35% BDP-a, što je ispod ne samo evropskih, već

<sup>1</sup> Predlagač je u izveštaju o javnoj raspravi o Nacrtu zakona dao sledeće obrazloženje odbijanja predloga da se izmeni odgovarajuća odredba: „Nije prihvaćen predlog promena zemljišnog maksimuma za korisnike NSP jer relevantnim propisima nije ustanovljen kriterijum koji bi mogao da se primeni na ovu odredbu.“ Izvor: [https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/izvestaj\\_o\\_sprovedenoj\\_javnoj\\_raspravi.doc](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/izvestaj_o_sprovedenoj_javnoj_raspravi.doc)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_2019-2021\\_erp.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_2019-2021_erp.pdf)

i regionalnih standarda; nema planova za targetirano povećanje socijalne potrošnje u ovoj oblasti. Međutim, stvarnost je još gora od navedenih ocena, jer, prema podacima Vlade iz 2019. godine, ne samo što je potrošnja na novčanu socijalnu pomoć među najnižima u odnosu na sve evropske zemlje, već ona beleži opadajući trend – tako je od 2014. godine ona opala sa 0,37% BDP-a na samo 0,33% BDP-a u 2017. godini.

Godina	Korisnici – godišnji prosek		Godišnji rashodi	
	Domaćinstva	Pojedinci	U milionima din.	Udeo u BDP (%)
2010.	65.816	167.914	5.147,8	0,18
2014.	107.570	275.309	14.416,1	0,37
2015.	105.064	263.893	14.103,8	0,35
2016.	106.439	268.010	14.304,1	0,34
2017.	104.276	260.759	14.563,6	0,33

Izvor: Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, 2019.

Pored toga, opada i broj korisnika ove pomoći, i to kako broj pojedinačnih korisnika, tako i broj domaćinstava. Trend opadanja se nastavlja i u 2018. godini, pa je tako broj domaćinstava koja koriste novčanu socijalnu pomoć opao sa 104.276 u 2017. na samo 98.754<sup>3</sup>.

Sa tehničkog stanovišta, interesantno je to što se Nacrtom strategije uopšte ne predviđa usvajanje izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti. Pored toga, predlagač nije poštovao odredbe Zakona o planskom sistemu Republike Srbije i podzakonskih akata kojima se propisuje postupak sprovođenja konsultacija, odnosno javne rasprave, kao i sprovođenje analize efekata nacrta javnih politika, odnosno propisa. Problematični su sledeći aspekti:

- Prema Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije, predlagač je bio dužan da ažurira dokument javne politike (odnosno propisa) i nalaze sprovedene analize efekata u skladu sa rezultatima te rasprave i da ažuriranu verziju tog dokumenta i nalaza objavi na svojoj internet stranici, a ako je nadležni predlagač organ državne uprave taj dokument i nalaz objavljuje i na portalu e-Uprava, najkasnije sedmog radnog dana pre podnošenja nadležnom donosiocu na razmatranje i usvajanje.
- Pored toga, prema Uredbi o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, predlagač je dužan da, ako se radi o dokumentima javnih politika koji se donose u vezi sa procesom pregovora o pristupanju Republike Srbije EU (kao što to jeste slučaj u pogledu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti), sprovede konsultacije u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije EU. To, u praktičnom smislu, podrazumeva i konsultacije sa Nacionalnim konventom o Evropskoj uniji, ali i sa Evropskom komisijom.
- Pored toga, prema navedenoj Uredbi, predlagač je bio dužan da sprovede analizu efekata koja sadrži analizu postojećeg stanja<sup>4</sup> i informacije o rezultatima sprovedene analize efekata<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> DevInfo, <http://devinfo.stat.gov.rs/>, 1.7.2019.

<sup>4</sup> Analiza postojećeg stanja treba da sadrži: 1) informacije o postojećem stanju i potrebama za intervencijom u cilju postizanja željene promene, s tim što u slučaju postojanja obaveze sprovođenja detaljne analize efekata, postojeće stanje treba da bude predočeno kroz kvantitativne, odnosno kvalitativne pokazatelje; 2) projekciju željenog stanja, do koga će se doći promenom; 3) označenje problema, njihovih uzroka i posledica, ako je njihovo rešavanje cilj promene; 4) identifikaciju uslova za ostvarenje promene; 5) identifikaciju mogućih rizika da do promene ne dođe.

<sup>5</sup> Informacije o rezultatima sprovedene analize efekata treba da sadrže: 1) označenje opšteg cilja – projekcije, odnosno vizije željenog stanja, uz navođenje iz kog dokumenta javne politike višeg nivoa opštosti je preuzet, ako je preuzet; 2) označenje pokazatelja efekata javne politike, na osnovu kojih će se vrednovati postignutost opšteg cilja, uz obavezno navođenje bazne vrednosti; 3) označenje posebnih ciljeva, koji doprinose ostvarenju opšteg cilja; 4) označenje pokazatelja ishoda posebnih ciljeva, na osnovu kojih će se vrednovati postignutost tog cilja; 5) označenje razmatranih opcija za postizanje posebnih ciljeva, tj. različitih mera, odnosno grupa mera koje su u tom cilju analizirane; 6) relevantne informacije o rezultatima sprovedene analize efekata u odnosu na razmatrane opcije i predložene mere.

- U sklopu analize efekata predlagač je bio dužan da sprovede analizu efekata na društvo razmatranih opcija tj. efekata na različite kategorije stanovništva, a naročito na osetljive kategorije čija se situacija može pogoršati usled sprovođenja mera javne politike, kao i efekata na diskriminaciju po bilo kom osnovu, uključujući nacionalnu pripadnost, starosnu dob, invaliditet, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, kao i o rezultatima testa rodne ravnopravnosti i slično, ako razmatrane opcije imaju efekte na društvo<sup>6</sup>.
- U sklopu analize efekata predlagač je bio dužan da sprovede analizu upravljačkih efekata razmatranih opcija, a naročito da li mere generalno podrazumevaju organizacione, upravljačke ili institucionalne promene, kakve i u kom roku i da li te promene utiču na sistem odgovornosti i transparentnosti rada javne uprave, kao i da li postojeća javna uprava raspolaze kapacitetima za sprovođenje predloženih mera javne politike (uključujući i kvalitet i kvantitet raspoloživih kapaciteta) i da li je u cilju tog sprovođenja potrebno preduzeti određene mere za poboljšanje tih kapaciteta i u kom roku, ako razmatrane opcije imaju upravljačke efekte<sup>7</sup>.

Primeru radi, na listi pitanja za sprovođenje analize upravljačkih efekata razmatranih opcija nalazi se i pitanje: „Da li je izabrana opcija u saglasnosti sa važećim propisima, međunarodnim sporazumima i usvojenim dokumentima javnih politika?“ Pritom, treba imati u vidu da je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN pozvao Republiku Srbiju da poveća naknade za socijalnu pomoć svim ugroženim licima i porodicama kako bi ostvarili odgovarajući životni standard i spreči neopravdane prekide u dodeli naknada za socijalnu pomoć za radno nesposobna lica, dok je Evropski komitet za socijalna prava utvrdio da ograničenje prava na socijalnu pomoć radno sposobnim licima na određeni vremenski period (što je rešenje u Zakonu o socijalnoj zaštiti koje se zadržava i Nacrtom zakona) predstavlja kršenje Revidirane evropske socijalne povelje (član 14. koji se odnosi na pravo na socijalnu zaštitu)<sup>8</sup>. Dalje, na spisku je i pitanje: „Da li izabrana opcija utiče na vladavinu prava i bezbednost?“ Pritom, prilikom izrade Nacrta zakona nisu uzete u obzir aktivnosti predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23 u pogledu deinstitucionalizacije i zaštite prava dece, pa će usvajanjem Nacrta biti ostvaren negativan uticaj na vladavinu prava (pogledati tačku „2.2. Negativna rešenja“ u nastavku).

6 Analiza treba da se sprovede davanjem odgovora na ključna pitanja koja su dostupna preko linka: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/prilozi/prilog7.html&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliActId=427799&regactid=427799>

7 Analiza treba da se sprovede davanjem odgovora na ključna pitanja koja su dostupna preko linka: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/prilozi/prilog9.html&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliActId=427799&regactid=427799>

8 Predlagač je u izveštaju o javnoj raspravi o Nacrtu zakona dao sledeće obrazloženje odluke o zadržavanju odredbe kojom se krši Revidirana evropska socijalna povelja: „Vremensko ograničenje primanja novčane socijalne pomoći na devet meseci u toku godine je, takođe, odredba iz osnovnog teksta Zakona i nije menjana izmenama i dopunama. Namera je bila da se ustanovi interval preispitivanja okolnosti u kojima živi korisnika kao i potreba sa kojima se suočava a radi daljeg pružanja podrške.“

### Pozitivna rešenja

U odnosu na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti koji je bio predmet javne rasprave u 2018. godini, pozitivni su sledeći koraci:

- Odustalo se od uslovljavanja prava na uvećanu novčanu socijalnu pomoć školovanjem koje podrazumeva „redovno pohađanje nastave i ispunjavanje obaveza koje su predviđene planom i programom obrazovne ustanove“ (član 37. Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 85. Zakona)
- Ispoštovana je sugestija da se pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova ustanova socijalne zaštite donosi od strane direktora, a nakon zatraženog mišljenja reprezentativnog sindikata kod poslodavca (član 3. Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 12. Zakona)
- Odustalo se od proširenja nalaza i mišljenja centra za socijalni rad (član 44. Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 102. Zakona)
- Odustalo se od brisanja odredbe prema kojoj se zahtev za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć podnosi na obrascu čiju sadržinu i izgled propisuje ministar nadležan za socijalnu zaštitu (član 40. Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 95. Zakona)
- Vraćena je i proširena odredba o socijalno-zdravstvenim ustanovama (član 16.b Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 60. Zakona)
- Odustalo se od preimenovanja Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu u Nacionalni zavod za socijalnu zaštitu, kao i od izmene liste poslova koje vrši Zavod (članovi 69. i 70. kojima se menjaju i dopunjuju članovi 163. i 164. Zakona)
- Odustalo se od izmene sastava skupštine Komore socijalne zaštite (član 65. kojim se menja član 155. Zakona)
- Odustalo se od proširenja ovlašćenja inspektora u postupku inspekcijskog nadzora da fotografiše i snima korisnike (član 76. Nacrta zakona kojim se menja član 170 Zakona).

### Negativna rešenja

U odnosu na prethodnu verziju Nacrta zakona, ostala su sledeća negativna rešenja<sup>9</sup>:

- Ukidanje prava na novčanu socijalnu pomoć ukoliko je u prethodnih šest meseci odbio učešće u javnim radovima<sup>10</sup> (član 33. nove verzije Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 83. Zakona)

<sup>9</sup> Više informacija dostupno je na: <https://pescanik.net/razaranje-sistema-socijalne-zastite/>

<sup>10</sup> Predlagač je u izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona dao sledeće obrazloženje razloga za odbijanje predloga za brisanje ove odredbe: „U tekstu Zakona o socijalnoj zaštiti kao i u nacrtu izmena i dopuna Zakona ne postoji zahtev prema bilo kome da radi ili pruža usluge pod pretnjom kazne. Zakon o socijalnoj zaštiti od svog donošenja sadrži odredbu kojom se naglašava prevashodna odgovornost pojedinca da se stara o sebi i svojoj porodici. Ovakva odredba je usaglašena sa svim međunarodnim normama i ustaljena u praksi drugih zemalja. Ukoliko bi država preuzela obavezu da se stara o pojedincu koji je sposoban za rad ali odbija da se stara o sebi, učinila bi nepravdu prema svim onima koji su spremni da preuzmu odgovornost za sebe i svoju porodicu a svojim radom i izmirivanjem poreskih obaveza omogućavaju da se država stara o građanima koji usled nepovoljnih životnih okolnosti ne mogu da obezbede adekvatne uslove za život. Naime, iz nekih od odredbi izmena i dopuna Zakona može da proizađe tumačenje da se očekuje od korisnika Novčane socijalne pomoći da zarade novac koji na taj način primaju kao podršku. Izazivanje ovakvog tumačenja svakako nije bila namera i ti članovi nacrta izmena i dopuna Zakon su ponovo razmotreni tako da je prihvaćena sugestija. Postojala je sugestija da se zakonom jasno propiše mogućnost da korisnici u postupku aktivacije, određeno vreme zadrže novčanu podršku države i pored zarade koju ostvaruju ulaskom na tržište rada. Ova sugestija je dodatno diskutovana u daljem toku rada na izmenama i dopunama Zakona i usvojena.“

- Ograničenje kapaciteta pojedinačnog objekta za domski smeštaj na 100, odnosno 25 korisnika (u slučaju smeštaja dece i mladih), dok u važećem Zakonu o socijalnoj zaštiti ovo ograničenje važi za celu ustanovu, a ne za pojedinačni objekat. Ovo naročito iznenađuje s obzirom na to da se u Izveštaju o sprovođenju ESRP 2016-2017. navodi da, iako je predviđeno da u 2016. godini bude smanjen broj korisnika u rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite, podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja beleže da je u 2014. godini bilo 13.755 korisnika u rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite, dok je krajem 2016. godine taj broj bio 13.808. Pored toga, treba imati u vidu najnovije ocene Evropske komisije koje se tiču vladavine prava, tačnije situacije u pogledu osnovnih prava: „Još uvek postoji ozbiljna zabrinutost zbog kršenja prava deteta u državnim ustanovama za decu. Konkretno, postoji zabrinutost zbog kršenja prava deteta sa smetnjama u razvoju, koja se takođe suočavaju sa izazovima u pogledu pristupa inkluzivnom obrazovanju. Treba dalje proširiti integrisane usluge u zajednici. Smeštaj i lečenje osoba sa psihosocijalnim i intelektualnim smetnjama u socijalnim ustanovama još uvek nije uređeno u skladu s međunarodnim standardima. Srbiji još nema sveobuhvatnu strategiju deinstitutionalizacije.”<sup>11</sup> (član 54. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 54. Zakona)
- Uslov da se vrednost imovine pojedinca utvrđuje od strane poreske uprave na isti način kao i tržišna vrednost nepokretnosti kod kupoprodaje (član 32. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 82. Zakona)
- Rešenje da centar za socijalni rad može preispitati uslove za korišćenje ostvarenog prava na novčanu socijalnu pomoć korisnika, osim na osnovu prihoda korisnika ostvarenih u poslednja tri meseca, i ukoliko na bilo koji način dođe do saznanja o činjenicama koje bitno utiču na uslove za korišćenje tog prava, među kojima su i podaci o: broju i strukturi porodice, vrednosti imovine, raspolaganju imovinom, radnoj sposobnosti pojedinca, ispunjavanju individualnog plana aktivacije, boravku pojedinca ili člana porodice u inostranstvu, itd. (član 39. nove verzije Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 96. Zakona)
- Rešenje kojim se briše član 98. Zakona o mirovanju prava na novčanu socijalnu pomoć u slučaju izdržavanja kazne zatvora ili obaveznog lečenja (član 40. nove verzije Nacrta zakona)
- Rešenje prema kojem ograničena licenca ustanovama socijalne zaštite koje se nalaze u transformaciji može biti produžena, na osnovu saglasnosti nadležnog ministarstva (član 79. nove verzije Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 180. Zakona)
- Rešenje prema kojem su izbrisane inovativne usluge iz namenskih transfera<sup>12</sup> (član 88. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 207. Zakona)
- Rešenje prema kojem su sredstva za lične potrebe korisnika domskog smeštaja i korisnika porodičnog smeštaja sastavni deo cene usluge socijalne zaštite (član 90. nove verzije Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 214. Zakona)
- Rešenje prema kojem je organizacija nadležna za poslove zapošljavanja dužna da, na osnovu obaveštenja centra za socijalni rad o planu aktivacije korisnika, utvrdi individualni plan zapošljavanja korisnika i kvartalno izveštava nadležni centar za socijalni rad o ispunjenju tog plana. Ovim se derogiraju rešenja pravnog akta iste pravne snage, tačnije članovi 31., 32., 45., 46. i 87. Zakona o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti kojima se propisuje način utvrđivanja individualnog plana zapošljavanja (član 35. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 86. Zakona)

<sup>11</sup> [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf)

<sup>12</sup> Predlagač je u izveštaju o javnoj raspravi o Nacrtu zakona dao sledeće obrazloženje: „Nije prihvaćen predlog da se zadrži odredba kojom se propisuje finansiranje inovativnih usluga putem namenskih transfera jer se potrebe za inovativnim uslugama kao i drugim uslugama socijalne zaštite utvrđuje programima unapređenja čije finansiranje je predviđeno, između ostalog, putem namenskih transfera.“

- Rešenje prema kojem je korisnik novčane socijalne pomoći dužan da prihvati posao koji mu ponudi organizacija nadležna za poslove zapošljavanja, kao i da ispunjava druge obaveze utvrđene individualnim planom zapošljavanja, čime se uvodi diskreciono pravo nadležnih službi i stavlja nesrazmerni teret na korisnika novčane socijalne pomoći, kao i narušava pravna sigurnost po pitanju toga šta su to „druge obaveze“ (član 35. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 86. Zakona).

Pored toga, u novoj verziji Nacrta zakona nalaze se i nova negativna rešenja:

- Odustalo se od brisanja člana 110. stav 6 Zakona o socijalnoj zaštiti kojim je ograničen iznos jednokratne novčane pomoći na iznos koji ne može biti veći od prosečne zarade po zaposlenom u jedinici lokalne samouprave u mesecu koji prethodi mesecu u kome se vrši isplata .
- Proširuje se delatnost ustanova socijalne zaštite na „druge poslove saglasne osnovnoj delatnosti“, kao što su: usluge obuka, edukacija, poslovi na sopstvenim ekonomijama ustanova, usluge pripreme i distribucije hrane, usluge održavanja higijene, izrada umetničkih radova i upotrebnih predmeta i prodajna izložba/galerija ručnih i umetničkih radova, usluge hortikulture i dodatne usluge korisnicima usluga socijalne zaštite (član 9. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 22. Zakona)
- Ukida se ograničenje prema kojem dete mlađe od tri godine može biti na domskom smeštaju najduže dva meseca, već se uvodi revizija odluke o smeštaju na svaka dva meseca (član 15. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 52. Zakona).

13 Ovo je u suprotnosti sa ocenom predlagača datom u izveštaju o javnoj raspravi o Nacrtu zakona: „Izmenama u članu 110. uklanja se ograničenje visine jednokratne novčane pomoći jer je primena postojeće umanjila kapacitete podrške korisnicima u okolnostima koje su opravdale viši iznos jednokratne novčane pomoći“.