

Биљана В. Зекавица

*Министарство рада, запошљавања и
социјалне политике Републике Србије*

ЛИЦЕНЦИРАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Сажетак

Последњих година Србију карактерише процес интензивне реформе система социјалне заштите. Реформу прати доношење новог Закона о социјалној заштити и великог броја подзаконских аката који омогућавају потпунију примену Закона и дају пунији правни основ за реформске процесе.

У овом раду сажето су приказане одредбе Закона о социјалној заштити које се тичу услуга социјалне заштите и лиценцирања организација социјалне заштите као и одредбе Правилника о лиценцирању организација социјалне заштите, као основа за успостављање система лиценцирања. У приказу законских одредби и одредби Правилника изабране су само оне одредбе које ближе уређују ову област, дефинишу појмове, услове и процедуре. Аутор указује на значај процеса лиценцирања, приказује поступак за добијање лиценце за пружање услуга социјалне заштите, као и услове за суспензију, одузимање и обнављање лиценце. Идеја аутора је да одговори на питања: шта је лиценцирање, ко лиценцира организације социјалне заштите за пружање услуга социјалне заштите и по којим условима, да приближи и поједностави одредбе Закона и Правилника садашњим и потенцијалним пружаоцима услуга у области социјалне заштите.

Кључне речи: социјална заштита, услуге социјалне заштите, пружаоци услуга социјалне заштите, организације социјалне заштите, лиценцирање, лиценцирање организација.

1. НОВИНЕ У ЗАКОНУ О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ

Више од пола милиона грађана Србије укључено је у систем социјалне заштите, остварујући права или користећи различите видове услуга из ове области. Своја права из области социјалне заштите грађани остварују преко центара за социјални рад, установа социјалне заштите за смештај корисника чији је оснивач Влада Републике Србије, а све чешће услуге социјалне заштите пружају и удружења грађана, невладине организације или други пружаоци услуга.

Закон о социјалној заштити, који је усвојен 12.04.2011. године, донео је значајне новине у овој области. Између осталог, новина је и плурализам пружалаца услуга, који практично изједначава владин и невладин сектор у домену пружања услуга. У овом тренутку, евидентно је постојање 31 врсте различитих услуга у овој области (14 услуга намењених деци и младима, 9 услуга намењених одраслима и старијима и 8 услуга које подједнако користе све групе корисника, односно услуге које су класификоване као услуге подршке породицама, или услуге подршке жртвама трговине људима или жртвама породичног насиља), које између осталих, пружа и више од 400 невладиних организација и велики број других пружалаца услуга¹⁾.

Разноврсност људских потреба, нарочито у околностима када појединац или породица немају ресурсе да их задовоље сопственим капацитетима, довела је до појаве различитих услуга. Када су услуге за децу и младе у питању, у овом моменту најраспрострањеније су: дневни боравци за различите циљне групе корисника - децу и младе са сметњама у развоју (62), за децу и младе са телесним инвалидитетом (14), и потом услуга становање уз подршку за младе који се осамостаљују, коју пружа 13 градова/општина. Међу услугама намењеним одраслима и старијима, најзаступљенија је услуга помоћ у кући за одрасле и старије, која се обезбеђује у 79 локалних заједница у Србији. Друга по заступљености у локалним заједницама је услуга клуб за старије, која се обезбеђује у 28 места, а на трећем месту је услуга СОС телефон за жртве породичног насиља, коју обезбеђује 15 градова/општина у нашој земљи²⁾. Последњих година, велико је интересовање пружалаца услуга за успостављање услуге домског смештаја за одрасла и старија лица, тако да у Србији актуелно има 120 приватних домова за смештај

1) Републички завод за социјалну заштиту, *Извештај о раду центара за социјални рад у Србији у 2011. години*, Београд, 2012.

2) *База података о локалним услугама*, Републички завод за социјалну заштиту.

одраслих и старијих³⁾. У већини случајева се ради о услугама које подржавају остатак корисника у природном окружењу, такозваним услугама отворене заштите. По Закону о социјалној заштити, већина ових услуга (осим услуге домског смештаја одраслих и старијих) у надлежности је локалних самоуправа. Овим Законом, локалне самоуправе су у обавези да ове или сличне услуге пружају и развијају у складу са потребама грађана који живе у локалној заједници. Немају све локалне заједнице исте могућности да одговоре потребама својих грађана и да развијају услуге у складу са њиховим потребама. Но, Закон препознаје и плурализам пружалаца услуга, те пружаоци услуга могу бити и друга правна и физичка лица. Овај Закон практично изједначава владин и невладин сектор у домену пружања услуга.

Друга новина коју поменути Закон доноси је систем лиценцирања пружалаца услуга и стручних радника. Лиценцирање је један од путева који је незаобилазан на укупном подизању квалитета пружених услуга социјалне заштите, могућност како систем социјалне заштите да утиче на квалитет. Успостављањем система лиценцирања, организације социјалне заштите неће моћи да непосредно пружају услуге уколико немају лиценцу у складу са Законом. Услуге социјалне заштите могу да пружају само оне организације, односно пружоци услуга који добију лиценцу за рад. За крајњег корисника то значи да је пружалац коме се обраћа за помоћ стручан, ефикасан и поуздан и да ће услуга коју пружа бити квалитетна, у складу са прописаним стандардима. Неће се више постављати питање да ли су они који пружају услуге квалификовани за тај посао и да ли су обезбедили баш све услове који гарантују квалитет за ту услугу. То значи и доказ да пружалац има испуњене све услове предвиђене подзаконским актима (Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, Правилник о лиценцирању стручних радника у области социјалне заштите), да пружа квалитетну услугу, има квалификован запослени кадар, висок ниво услуге, јер ће за то добити лиценцу. Оно што је најважније за крајњег корисника је да се успостављањем система лиценцирања уводи и систем квалитета и контроле квалитета свих пружаоца услуга.

3) *Списак приватних домова за старе у Србији који имају дозволу за рад, Одељење за инспекцијски надзор, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике*

2. УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

По Закону о социјалној заштити, услуге социјалне заштите су активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици, ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву. Једно од начела социјалне заштите, начело најмање рестриктивног окружења, налаже да се услуге социјалне заштите пружају првенствено у непосредном, и по корисника најмање рестриктивном окружењу, при чему предност имају оне услуге које омогућавају останак корисника у његовом природном окружењу. Услуге социјалне заштите, у зависности од корисничке групе којој су намењене, могу бити услуге за децу, младе и породицу, и услуге за одрасле и старије. У зависности од трајања, услуге се могу пружати привремено, повремено и континуирано, а све у складу са потребама корисника.

Имајући у виду број и структуру, вишеслојност и комплексност услуга социјалне заштите, а посебно значај који оне имају на кориснике, питање квалитета пружене услуге је од изузетне важности. Корисници услуга социјалне заштите заслужују стручно пружену и квалитетну услугу. Да би се обезбедио квалитет, неопходно је прописати основне захтеве у погледу стандарда и услова за пружање услуге, како би се обезбедио неопходан минимум квалитета услуге. Наравно, већи стандард од прописаног је дозвољен и пожељан.

Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите⁴⁾ прописује минималне стандарде за три групе услуга социјалне заштите (услуге смештаја, дневне услуге у заједници и услуге подршке за самостални живот). Ближе услове и стандарде прописане овим Правилником, у обавези су да примењују сви пружаоци услуга социјалне заштите. Минимални стандарди су основни захтеви који се морају испунити како би се пружале услуге социјалне заштите⁵⁾. Испуњеност ових услова и стандарда, услов је за добијање лиценце за пружање услуга социјалне заштите

Поменути Правилником је обухваћен и стандардизован један значајан број услуга социјалне заштите, али је, исто тако, један значајан број услуга остао необухваћен. То не значи да се оне неће

4) *Службени гласник РС*, бр. 42/2013.

5) Мирслав Бркић, „Стандарди услуга у социјалној заштити“, *Социјална мисао – Часопис за теорију и критику социјалних идеја и пракси*, Београд, 2008, 57(1), стр.89.

стандардизовати и лиценцирати. Стандардизоване су услуге које су заживеле и које актуелно имају своју примену и у највећој мери одговарају потребама корисника. Али, један број услуга које се такође примењују у пракси, није садржан у овом Правилнику. Пре свега, значајно је истаћи да је у припреми правилник који регулише породични смештај. Све друге услуге социјалне заштите, како оне које се већ пружају, тако и иновативне услуге, када се стекну услови за то, биће стандардизоване кроз неке нове правилнике о стандардима услуга социјалне заштите.

3. ЛИЦЕНЦИРАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Лиценцирање јесте поступак у коме се испитује да ли организација социјалне заштите, односно пружалац услуга, испуњава критеријуме и стандарде за пружање услуга у области социјалне заштите⁶⁾. Лиценца је јавна исправа којом се потврђује да организација социјалне заштите испуњава утврђене услове за пружање конкретних услуга у области социјалне заштите⁷⁾. У складу са Законом, лиценцу за пружање услуга социјалне заштите, издаје министарство надлежно за социјалну заштиту. Дакле, лиценцирање је поступак у коме се утврђује да ли организација социјалне заштите – подносилац захтева, испуњава све законске услове и стандарде за пружање конкретне услуге прописане Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите. Зашто је лиценцирање нов процес? Пре ступања на снагу Закона о социјалној заштити, а нарочито подзаконских аката који ближе уређују стандарде услуга и процес лиценцирања организација социјалне заштите, дозволе за рад су се издавале само за неке услуге. Наиме, министарство надлежно за социјалну заштиту, као и Покрајински секретаријат надлежан за послове социјалне заштите, у претходном периоду, утврђивали су испуњеност услова за почетак рада и издавали дозволе за рад приватним домовима за смештај старијих лица, у складу са тада важећом законском регулативом. У оквиру поменутих институција, овај посао су реализовали инспектори социјалне заштите, којих је, до краја 2012. године било укупно седам (пет инспектора социјалне заштите запослених у Одсеку за инспекцијски надзор Министарства и два инспектора за-

6) Невенка Жегарац, Мирослав Бркић, *Развој локалних услуга социјалне заштите*, Програм Уједињених Нација за развој (UNDP), Београд, 2007. стр. 20.

7) Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011.

послена у Покрајинском секретаријату за здравство, социјалну политику и демографију). У овом тренутку, у Србији ради 120 таквих домова са дозволом за рад, од којих је 24 у Аутономној покрајини Војводини и чак 85 у Београду⁸⁾. Постоји и један број пружлаца ове услуге који делатност обављају илегално, без дозволе надлежног органа, и којима, одмах по сазнању, инспектори социјалне заштите забрањују даљи рад, до испуњења прописаних услова и добијања дозволе, односно лиценце.

Што се тиче услуга социјалне заштите које су по Закону о социјалној заштити у надлежности локалних самоуправа (дневне услуге у заједници, услуге подршке за самостални живот), већина њих није била стандардизована, и велики број се реализовао пројектно. Локалне самоуправе су у већини случајева успостављале услуге које одговарају потребама грађана у локалној заједници по моделима добре праксе, а због изостанка стандарда за дате услуге и непостојања адекватних стручних служби у локалним самоуправама, ове услуге су се углавном пружале без претходно спроведеног поступка утврђивања испуњености услова за почетак рада. Изузетак је Град Београд, чији је Градски секретаријат надлежан за социјалну заштиту у доброј мери, али не увек, пратио квалитет неких услуга, и утврђивао испуњеност услова и издавао решења о испуњености услова за почетак рада за услуге дневног боравка и помоћи у кући (нису сви пружаоци услуга били обухваћени овим поступком).

Актуелни пописи искључују могућност пружања услуга социјалне заштите без постојања лиценце за конкретну услугу. Организација социјалне заштите може да пружа само оне услуге за које има важећу лиценцу. Једна организација социјалне заштите може да има више лиценци истовремено, али лиценцира сваку услугу одвојено, у посебном поступку. Услове за издавање лиценце организација социјалне заштите мора испуњавати током читавог периода за који је лиценца издата. Закон прописује услове које организација социјалне заштите мора да испуни, да би добила лиценцу. Лиценце за пружање свих услуга социјалне заштите, било да су оне, по Закону, у надлежности Републике Србије, аутономне покрајине или локалне самоуправе, издаје министарство надлежно за послове социјалне заштите. У овом тренутку то је Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, тачније поступак лиценцирања организација социјалне заштите спроводи Одељење за инспекцијски надзор овог Министарства.

8) *Списак приватних домова за старе у Србији који имају дозволу за рад*, Одељење за инспекцијски надзор, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике

Ако организација социјалне заштите испуњава све законом прописане услове, остварује право на лиценцу за пружање конкретне услуге, за период од шест година. Уколико организација социјалне заштите испуњава услове у погледу регистровања у складу са законом и постоји потреба за услугом а нема предвиђено искуство, први пут се обраћа захтевом за лиценцу, или не испуњава услове у погледу простора, опреме, ангажованог особља у мери која омогућава целовито пружање услуге, она може добити ограничену лиценцу. Ограничена лиценца се издаје на краћи рок, до пет година, и издаје се само једанпут. Њоме се ограничава трајање, број корисника и врста услуге која се пружа.

Уколико се, током важења лиценце, утврди да организација социјалне заштите више не испуњава услове прописане законом, прописаним стандардима и издатом лиценцом, лиценца се може суспендовати. Одлуком о суспензији утврђују се недостаци и остављају рокови за њихово отклањање. Оно што је значајно јесте да организација социјалне заштите може да настави да пружа услуге у погледу којих је лиценца суспендована до истека рока за отклањање.

Ако се у предвиђеном року не отклоне утврђени недостаци, доноси се одлука о одузимању лиценце организацији социјалне заштите.

4. ПРАВИЛНИК О ЛИЦЕНЦИРАЊУ ОРГАНИЗАЦИЈА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите⁹⁾ ступио је на снагу 22.05.2013. године, и њиме се, у складу са Законом, уређују ближи услови за издавање лиценце, образац лиценце и начин издавања и обнављања, односно суспензије и одузимања лиценце организацијама социјалне заштите, односно пружаоцима услуга социјалне заштите, као и начин вођења и садржина Регистра лиценцираних пружалаца услуга социјалне заштите. У складу са овим Правилником и Законом о социјалној заштити, захтев за издавање лиценце организација социјалне заштите подноси министарству надлежном за послове социјалне заштите на прописаном обрасцу, и може се поднети поштом или електронским путем.

Организација социјалне заштите – подносилац захтева за лиценцу за пружање конкретне услуге социјалне заштите, дужна је да уз захтев поднесе доказе о испуњености услова за добијање ли-

9) *Службени гласник РС*, бр. 42/2013 од 14.5.2013. године

ценце, прописаних Законом и овим Правилником. Део доказа односи се на испуњеност стандарда за пружање услуге за коју тражи издавање лиценце. Већи део ових доказа саставни је део елабората о испуњености услова за почетак рада и пружање услуге. За разлику од елабората који су пружаоци услуге смештаја старим лицима подносили уз захтев за издавање дозволе за рад у претходном периоду, а који није имао прописану форму и у највећем броју случајева представљао опис степена испуњености услова прописаних тада важећим правилником који је дефинисао нормативе и стандарде за почетак рада и обављање делатности за пружање услуге смештаја старим лицима, елаборат који организације социјалне заштите достављају уз захтев за лиценцу је један комплексан и садржајан документ који садржи скуп доказа о испуњености услова у погледу заједничких и посебних структуралних и функционалних стандарда, као и других околности битних за квалитет услуге и безбедност корисника.

Наравно да сви елементи елабората, наведени Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите не треба да буду садржани у елаборату за све услуге социјалне заштите, већ само они докази који су релевантни за конкретну услугу за коју се тражи лиценца. Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите прецизно дефинише пратећа документа елабората у зависности од услуга.

Битна новина у односу на ранији период је да и лиценца, која се издаје организацији социјалне заштите која у потпуности испуњава све Законом и подзаконским актима прописане услове и стандарде, има ограничено трајање. Наиме, у ранијем периоду, дозволе за рад пружаоцима услуга нису временски ограничаване, оне су важиле до евентуалне забране рада (на шест месеци или трајно) услед утврђених недостатак или пропуста у раду у време важења дозволе за рад. Ова ороченост лиценце има за циљ обавезивање пружалаца услуга да континуирано одржавају достигнути ниво стандарда испуњених у процесу лиценцирања, а да се периодично, у поступку обнављања лиценце, преиспитају и евентуално поново успоставе услови и стандарди за пружање услуге.

Пре истека рока важења лиценце или ограничене лиценце, организација социјалне заштите може поднети захтев за обнављање лиценце, најраније у року од 90 а најкасније у року од 60 дана пре истека важности лиценце. Захтев се подноси Министарству на прописаном обрасцу поштом или електронским путем. Уз захтев, организација социјалне заштите прилаже податке и доказе који су предвиђени за поступак добијања лиценце. Приликом поступања

за обнављање лиценце, примењују се одредбе о утврђивању услова за издавање лиценце.

У одређеним околностима, Министарством може покренути поступак за суспензију лиценце организацији социјалне заштите: на основу записника инспектора социјалне заштите који је констатовао да организација не пружа услуге за које је добила лиценцу у складу са Законом, утврђеним стандардима и условима или пружа услуге за које није добила лиценцу, као и на основу налаза другог надлежног органа који је утврдио неправилности у раду лиценциране организације социјалне заштите. У ранијој пракси, пружаоцима услуга је, услед утврђених пропуста и неправилности, инспекција социјалне заштите забрањивала рад на шест месеци, или трајно. Уколико је забрана рада гласила на шест месеци, то је истовремено био и рок за отклањање утврђених неправилности. Уколико у том року пружалац услуга није поступио по налогу мера инспектора социјалне заштите, забрањиван им је даљи рад, што одговара актуелној одредби Правилника о лиценцирању организација социјалне заштите да ако организација социјалне заштите у року предвиђеним решењем о суспензији лиценце не отклони утврђене недостатке, доноси се одлука о одузимању лиценце.

Министарство надлежно за социјалну заштиту, одосно инспекција социјалне заштите, је и у претходном периоду водила евиденцију о броју издатих дозвола за рад и евиденцију о забранама рада пружаоцима услуга који су делатност обављали без дозволе надлежног органа. Вођена је евиденција и оним пружаоцима са дозволом за рад, који су из одређених разлога добили забрану рада, и све те евиденције су биле доступне широј јавности, објављивањем на интернет презентацији министарства.

Министарство надлежно за послове социјалне заштите је такође дужно је да води Регистар лиценцираних пружалаца услуга социјалне заштите. Регистар се односи на издате, обновљене и одузете лиценце а води се на прописаном обрасцу. Извод из Регистра лиценцираних пружалаца услуга је јаван и објављује се на интернет презентацији министарства надлежног за социјалну заштиту, и садржи основне податке о организацији социјалне заштите, податке о самој услузи и датуме почетка и престанка важења лиценце.

По Закону о социјалној заштити установе социјалне заштите и пружаоци услуга социјалне заштите који су обављали делатност на дан почетка примене Закона, дужне су да поднесу захтев за добијање лиценце за пружање услуга социјалне заштите најкасније у року од три године од доношења Правилника о лиценцирању ор-

ганизација социјалне заштите¹⁰). За све остале пружаоце услуга, одредбе овог Правилника примењују се одмах.

Процес лиценцирања званично је започео ступањем на снагу поменутог Правилника, али ће успостављање система лиценцирања бити један дуг и захтеван процес, који ће, без сумње, са добрим намерама успостављања квалитета у систему социјалне заштите, отворити један значајан број питања и проблема за чије ће решавање понекад бити потребни и системски одговори и значајна финансијска средства. Наиме, велики број установа социјалне заштите чији је оснивач Република Србија, мораће, зарад испуњења предвиђених услова и стандарда, посебно структуралних, да у предвиђеном року планира и значајна инвестициона улагања, која неће моћи да реализују саме, без помоћи државе. Без обзира на очекиване и неочекиване тешкоће и проблеме који ће се отворати током самог процеса, успостављање система лиценцирања је велики изазов и задатак за систем социјалне заштите Србије и све пружаоце услуга у овој области.

ЛИТЕРАТУРА

Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011.

Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, *Службени гласник РС*, бр. 42/2013.

Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, *Службени гласник РС*, бр. 42/2013.

Невенка Жегарац, Мирослав Бркић, *Развој локалних услуга социјалне заштите*, Програм Уједињених Нација за развој (UNDP), Београд, 2007.

Мирослав Бркић, „Стандарди услуга у социјалној заштити“, *Социјална мисао – Часопис за теорију и критику социјалних идеја и пракси*, Београд, 2008, 57(1).

Анализа садржаја документације Одељења за инспекцијски надзор Министарства рада, запошљавања и социјалне политике

Званична интернет презентација Министарства рада, запошљавања и социјалне политике www.mintrzs.gov.rs

10) Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011.

Biljana Zekavica**LICENSING OF SOCIAL WELFARE ORGANIZATION****Resume**

The Social Welfare Law has brought significant changes in the field of social welfare. Among other things, the new moment is plurality of service providers. The other segment of the Law is implementation of the licensing system of service providers and professionals. Licensing is way to increase the overall quality of the social services. After the establishment of licensing system, social welfare organizations will not be able to provide services directly if they are not licensed in accordance with the Law. Licensing applies to all service providers, without exception. According to the Social Welfare Law, social services are activities designed to provide support to individuals and families in order to improve or maintain their life quality, eliminate or reduce the risk of unfavourable life circumstances, as well as to create opportunities for independent living within the community. To ensure the quality of services, the Social Welfare Law lays out an obligation of defining the closer conditions and standards for the provision and implementation of social welfare. Minimum standards are basic requirements that should be met in order to provide social care services. Compliance with the conditions and standards provided by the regulation is the requirement for licensing.

Licensing is a procedure of examining whether the social welfare organization and social service provider meet the criteria and standards for the service provision in the field of social welfare. The license is an official document certifying that social welfare organization meets the conditions. The license for the provision of social services is granted by the Ministry responsible for social welfare. Social welfare organization may provide only those services for which the license is valid. On the other hand, one social welfare organization may have multiple licenses at the same time. Social welfare organization is licensed for each service separately, in separate procedures, and needs to meet the requirements for a license for the entire period the license is granted. Additionally, when applying for a licence, the social welfare organization should submit evidence that all requirements by the Law and the Rulebook on Licensing Social Welfare Organization are fulfilled defined. Depending on the extent of fulfilling the conditions, social welfare organization may obtain regular (full) or limited license. Social welfare organization may apply for license renewal before expiring of the license. Under certain circumstances, the license may be suspended and

revoked, in accordance with the provisions of the Law and the Rulebook. The Ministry responsible for social welfare maintains the register of granted, renewed and revoked licenses. The excerpt from the Register is a public document, available on the official website of the Ministry.

Keywords: social security, social security services, providers of social security services, social security organizations, licensing, licensing of organizations

* Овај рад је примљен 10. новембра 2013. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12. децембра 2013. године.