

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Биљана В. Зековица

**УСПОСТАВЉАЊЕ И ОДРЖИВОСТ СИСТЕМА КОНТРОЛЕ
КВАЛИТЕТА УСЛУГА У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ**

Докторска дисертација

Београд, 2016.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Biljana V. Zekavica

**ESTABLISHMENT AND SUSTAINABILITY OF QUALITY
CONTROL SISTEM OF SERVICES IN SOCIAL WELFARE**

Doktoral Dissertation

Belgrade, 2016

Подаци о ментору и члановима комисије

Ментор:

Проф. др Мирослав Бркић, редовни професор, Универзитет у Београду -
Факултет политичких наука

Комисија:

Проф. др Наталија Перишић, доцент, Универзитет у Београду – Факултет
политичких наука

Др Марта Сјеничић, научни сарадник, Институт друштвених наука у Београду

Датум одбране: _____

ИЗЈАВА ЗАХВАЛНОСТИ

Свима онима који су ме подстицали, помогли, разумели и подржали у свим фазама израде ове докторске дисертације

НЕИЗМЕРНО ХВАЛА

што сте били са мном!

УСПОСТАВЉАЊЕ И ОДРЖИВОСТ СИСТЕМА КОНТРОЛЕ КВАЛИТЕТА УСЛУГА У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ

Резиме

Процес интензивне реформе система социјалне заштите у Републици Србији датира од почетка 21. века. Стратегија развоја социјалне заштите, коју је Влада Републике Србије усвојила 2005. године, дефинисала је основне циљеве, задатке и принципе развоја социјалне заштите. Неки од основних циљева реформе, дефинисани Стратегијом, су и обезбеђивање квалитетних услуга у социјалној заштити и увођење система квалитета у ову област.

Резултат реформских процеса је Закон о социјалној заштити, који је ступио на снагу 2011. године, и који је, са припадајућим подзаконским актима, дао нормативни оквир за успостављање наведених реформских циљева, па и успостављање система контроле квалитета у области социјалне заштите. Закон, поред осталог, наставља децентрализацију система социјалне заштите. Улога министарства надлежног за социјална питања је да развија регулаторне механизме у циљу успостављања контроле квалитета, мониторинга, стручне подршке пружаоцима услуга у развоју услуга социјалне заштите. Закон изједначава цивилно друштво, приватни и јавни сектор у домену пружања услуга, дозвољава им да се такмиче на тржишту као пружаоци услуга, и даје локалним самоуправама одговорност за успостављање услуга социјалне заштите на локалном нивоу.

Квалитет услуга у социјалној заштити подразумева стандардизацију услуга, лиценцирање пружалаца услуга и стручних радника и још два јако важна сегмента: подршку и контролу током пружања услуге. Контрола се спроводи кроз различите форме надзора: надзор над стручним радом и инспекцијски надзор. Увођење ефикасног система жалби и интерна евалуација на годишњем нивоу су обавезни стандард за пружаоце услуга, који такође представља важан сегмент система контроле.

Сви наведени сегменти једнако су важни за систем социјалне заштите и чине елементе контроле квалитета услуга у социјалној заштити, са тежњом да постану систем. Успостављање система контроле квалитета подразумева усклађивање, хармонизацију и унапређење свих активности набројаних елемената контроле, повећање њихових капацитета и у квантитативном и у квалитативном смислу.

Одрживост система контроле квалитета у овој области подразумева, поред употпуњавања нормативног оквира, и обезбеђивање неких других услова, како би се контрола спроводила на смислен и јасан начин, у пуном, потребном обиму, и у оптималним роковима, као систем независног надзора, подршке и контроле.

Овај рад је усмерен на изучавање модела контроле квалитета услуга социјалне заштите у Републици Србији пре, и по успостављању система лиценцирања организација социјалне заштите и испитивање могуће одрживости осмишљеног система. Основа на којој рад почива је да корисник има право на квалитетне услуге, у складу са његовим најбољим интересом, уз сталну тежњу и обавезу да се квалитет услуга унапређује применом савремених достигнућа из области струке и науке. Такође, и да успостављање квалитета услуга нужно захтева успостављање система контроле квалитета тих истих услуга, у циљу одржавања и унапређења постигнутог нивоа.

Предмет овог истраживања односи се на механизме контроле квалитета услуга у социјалној заштити, као и успостављање система контроле квалитета упоредо са увођењем квалитета у социјалној заштити, који се у пракси везује за почетак лиценцирања у овој области.

Потреба за унапређењем контролних механизма проистекла је из праксе која је стагнирала, превасходно гледано кроз константан развој услуга у овој области и проширење круга потенцијалних пружалаца тих истих услуга, и њихову, у највећој мери, препуштеност себи самима, сопственој самопроцени у погледу квалитета услуга које пружају, нарочито када су невладин и приватни сектор у питању. Праћења квалитета њихових услуга или није било, или је било врло мало, односно, недовољно. Није постојао систем подршке ни систем контроле, најчешће су контролисана средства за пројектно

пружање услуга. Ситуација се битно мења ступањем на снагу подзаконских аката која прописују стандарде услуга и обавезност добијања лиценце свим пружаоцима услуга.

Стога је предмет овог рада, операционализован кроз теоријски и емпиријски део, анализа тренутног стања у области контроле квалитета услуга социјалне заштите, као и фактора који доприносе, односно спречавају успостављање и одрживост система контроле квалитета у Србији.

Фокус теоријског дела рада је на нормативним и организационим претпоставкама овог процеса. Циљ теоријског дела је испитивање актуелних постигнућа и домета, као и постигнутих резултата. Овај део се заснива на анализи и критичком осврту на садржаје нормативних аката, како домаћих тако и међународних, извештаје националних и међународних служби које се баве контролом квалитета у овој области, извештаје о раду органа и служби које имају улогу у регулацији и контроли квалитета услуга социјалне заштите у Србији, те њиховој компарацији.

У емпиријском делу, нагласак је на ставовима испитаника из два узорка: запослени у службама које врше контролу или пружају подршку организацијама социјалне заштите, и одговорна лица/менаџери организација социјалне заштите; према контролним механизмима у систему социјалне заштите. Циљ овог дела истраживања је утврђивање ставова испитаника о осмишљеном моделу система контроле, његовој примењивости, одрживости, слабостима и могућностима за унапређење.

Добијени резултати указују да је концепт система контроле квалитета услуга социјалне заштите у Републици Србији доста добро осмишљен, али постоје одређени пропусти, недостаци и недоречености саме законске регулативе, што уз недостатке у капацитетима и организацији контролних служби, представља ограничавајући фактор у погледу потпуног успостављања, а нарочито одрживости овог система.

Кључне речи: социјална заштита, услуге социјалне заштите, контрола квалитета, надзор над стручним радом, инспекција социјалне заштите, супервизијска подршка,

лиценцирање, акредитација, стандарди квалитета, самопроцена, притужбе и жалбе, пружаоци услуга социјалне заштите, организације социјалне заштите

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област: Подручја примене социјалног рада

УДК број: 364(497.11)““20“

364.4(043.3)

ESTABLISHMENT AND SUSTAINABILITY OF QUALITY CONTROL SYSTEM OF SERVICES IN SOCIJAL WELFARE

Abstract

The process of intensive reform of social welfare system in Republic of Serbia is dating from the beginning of 21st century. Social Welfare Development Strategy, which was adopted by the Government of Republic of Serbia in 2005, has defined basic objectivities, missions and principles of social welfare development. Some of basic objectivities of reform, which were defined by Strategy, are provision of quality in social welfare services and introduction of quality system in this area.

Reform processes have resulted in adoption of Law on Social Welfare in 2011, which, associated with by-laws, gave the normative framework for establishment of those reform goals, including too the establishment of quality control system in social welfare system. The Law on Social Welfare, inter alia, continues the decentralization of social welfare system. The role of ministry responsible for social affairs is to develop the regulatory mechanisms in order to establish quality control, monitoring, professional support to service providers in development of social welfare services. The Law of Social Welfare equates civil society, private and public sector in department of provision of services, allows them to compete in the market as service providers, and gives the responsibility to local governments for establishment of social welfare services at local level.

The quality of services in social welfare implies standardization of services, licensing of service providers and professional workers and two more important segments: support and control during the providing services. The control is implemented through various forms of monitoring: professional work supervision and inspection in social welfare. The introduction of an effective complaint system and internal evaluation annually are obligatory standard for service providers, which also represents an important segment of control systems.

All above segments are equally important to the social welfare system and constitute the elements of quality control services in social welfare, with the aim to become a system. Establishing the system of quality control includes alignment, harmonization and improvement of all activities listed elements of control, increasing their capacity in quantitative and qualitative terms.

The sustainability of quality control system in this area includes, in addition to complement the normative framework, and provision of some other conditions, in order to control can conduct in a meaningful and transparent manner, in full, necessary extent, and in optimal intervals, as an independent system of supervision, support and control.

This work is focused on the study of quality control model on social welfare services in Republic of Serbia before, and after the establishment of system of licencing social welfare organization and testing the possible sustainability of designed system. This work is based on a fact that an individual has the right to quality services, in accordance with their best interest, with constant aspiration and obligation to improve the service quality using the modern achievements in proffesion and science. Also that the establishment of quality on social welfare services necessarily requires the establishment of quality control system of the same services, in order to maintaining and improving the achieved level.

The subject of this research relates to the mechanisms of control quality services in social welfare, as the establishment of quality control system in parallel with introducing the quality in social welfare, which is linked in practice to the beginning of licensing process in this area.

The need to improve control mechanisms resulted from the practice which is stagnated, primarily viewed through the constant development of services in this area and the expansion of range of potential providers of those services, and their focus on own strenghts, own self-assessment in terms of quality services which provide, especially according to non-governmental and private sector. There was not or there has been a little or insufficiently monitoring the quality of their services. There was no the support system neither the system control, except services, that are provided through public proposall calls. The situation changed significantly with

adoption of by-laws which prescribe the standards of social welfare services and obligation to obtain a license to all service providers.

Because of that the subject of this work, which was operationalized through the theoretical and empirical part, is an analysis of current situation in area of quality control of social welfare services, as well as the factor which contribute, or prevent the establishment and sustainability of a quality control system in Serbia.

The focus of theoretical part of work is based on normative and organizational thesis of this process. The theoretical part aims to examine current achievements and range, as well as the achieved results. This part is based on analysis and on critical review of normative acts, both domestic and international, reports of national and international employments dealing with quality control in this department, report on the work of authorities and employments which take a part in regulation and in control of quality social welfare services in Serbia, as well as in their comparison.

The empirical part is focused on the attitudes of two samples of respondents: the employees in employments which control or support social welfare organizations, and the responsible persons/managers of social welfare organizations; to control mechanisms in the social welfare system. This part of research aims to establish attitudes of respondents about designed model control system, its applicability, sustainability, weaknesses and opportunities for improvement.

The results indicate that the concept of quality control system of social welfare services in Republic of Serbia is quite well designed, but there are certain omissions, deficiencies and understatements of legislation, which represent a limiting factor in terms of full establishment, and especially the sustainability of this system, along with capacity deficiencies and control services organization.

Keywords: social welfare, social welfare services, control of quality, professional work supervision, inspection in social welfare, supervisory support, licensing, accreditation, quality

standards, self-assessment, complains and appeals, social service providers, social welfare organizations.

Scientific theory: political sciences

Major scientific theory: Applied areas of social work practice

UDK number: 364(497.11)““20“

364.4(043.3)

САДРЖАЈ

УВОД 21

ДЕО 1: ТЕОРИЈСКИ ДЕО	26
1. МЕТОДОЛОШКЕ ОСНОВЕ ИСТРАЖИВАЊА.....	26
1.1. Операционално одређење предмета истраживања	26
1.2. Научни и друштвени значај истраживања.....	27
1.3 Хипотетички оквир истраживања	29
1.4. Методе и технике истраживања	32
2. РАЗВОЈ МОДЕЛА КОНТРОЛЕ УСЛУГА У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ	34
2.1. Појмовно одређење услуга социјалне заштите	36
2.1.1. Врсте услуга у социјалној заштити	38
2.2. Пружаоци услуга у социјалној заштити	41
2.3. Успостављање контролних механизма у социјалној заштити.....	44
3. РЕГУЛАТОРНИ МЕХАНИЗМИ У СИСТЕМУ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ	54
3.1. Комора социјалне заштите.....	55
3.2. Заводи за социјалну заштиту	57
3.2.1. Супервизијска (стручна) подршка пружаоцима услуга у социјалној заштити.....	58
3.3. Надзор	64
3.3.1 Надзор над стручним радом.....	64
3.3.2. Инспекцијски надзор.....	74

3.4. Лиценцирање у систему социјалне заштите	81
3.4.1. Лиценцирање стручних радника у систему социјалне заштите.....	83
3.4.2. Лиценцирање организација социјалне заштите	87
3.5. Акредитација програма обуке	90
3.6. Остали регулаторни механизми у систему социјалне заштите	91
3.6.1. Примедбе, притужбе и жалбе корисника као контролни фактор квалитета услуга.....	91
3.6.2. Самопроцена као контролни механизам	94
3.6.3. Успостављање јединствене базе података – Регистар лиценцираних пружалаца услуга	96
4. САРАДЊА ИЗМЕЂУ СЛУЖБИ И ОРГАНА НОСИЛАЦА КОНТРОЛНЕ ФУНКЦИЈЕ У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ.....	98
4.1. Значај сарадње служби и органа у вршењу контролне функције	98
5. УЛОГА ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА У КОНТРОЛИ КВАЛИТЕТА УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ.....	101
6. САРАДЊА СА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА	109
6.1. Значај сарадње са локалним самоуправама.....	109
6.2. Ресурси локалних самоуправа у функцији контроле квалитета услуга у социјалној заштити.....	112
7. ИСКУСТВА ДРУГИХ СИСТЕМА И МЕЂУНАРОДНА ИСКУСТВА	116
7.1 Искуства других система у успостављању система контроле квалитета.....	116
7.1.1.Инспекторат за рад	117
7.2. Међународна искуства	123

7.2.1 Организација и ефикасност инспекцијске службе	124
7.2.2 Квалификације и број инспектора.....	127
8. РЕФОРМА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА У СРБИЈИ.....	133
8.1. НОВИ ЗАКОН О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ	133
ДЕО 2: РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊЕ СА ДИСКУСИЈОМ	147
1. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА.....	147
2. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА.....	148
2.1. Време и место истраживања	148
2.2. Узорак истраживања.....	150
3. РЕЗУЛТАТИ ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА	153
3.1 Социо демографски подаци испитаника	153
3.1.1 Структура испитаника по полу.....	153
3.1.2 Структура испитаника према образовању и радном искуству.....	154
3.2 Капацитети, организација, искуства и особености контролних и подржавајућих механизма у социјалној заштити.....	158
3.2.1 Динамика инспекцијског и стручног надзора и супервизијске одршке ...	158
3.2.2 Ефикасност и уређеност контролних механизма.....	163
3.2.3 Особености инспекцијског надзора	165
3.2.4 Особености надзора над стручним радом	179
3.2.5 Супервизијска подршка.....	185
3.2.6. Остали контролни механизми	190

3.3 Слабости и критичне тачке контроле квалитета услуга и лиценцирања организација социјалне заштите	195
3.3.1 Слабости и критичне тачке контроле квалитета услуга	195
3.3.2 Слабости и критичне тачке лиценцирања организација социјалне заштите	213
3.3.3 Одрживост система контроле квалитета услуга	222
3.4 Могућности подршке контролним механизмима у социјалној заштити са локалног нивоа	222
3.4.1 Локалне самоуправе као носилац контролне функције над услугама социјалне заштите	224
3.5 Стручне компетенције професионалаца који контролишу квалитет услуга у социјалној заштити.....	228
3.6 Утицај других система на ефикасност контролних механизма у социјалној заштити.....	230
3.6.1. Значај сарадње са правосудним системом	231
3.6.2. Утицај ефикасности сарадње са правосудним системом на окончање судских поступака.....	233
3.7 Предлози о начинима успостављања, одрживости и побољшању система контроле квалитета у области услуга социјалне заштите.....	235
3.7.1 Неопходност прописивања минимума контроле	235
3.7.2 Оснивање инспекције као независног тела	237
3.7.3 Доношење посебног закона о инспекцијском надзору	242
3.7.4 Унапређење инспекције социјалне заштите.....	244

3.7.5 Успостављање надзора над стручним радом пружалаца услуга социјалне заштите	246
3.7.6 Успостављање минимума вршења надзора над стручним радом и пружања супервизијске подршке	247
3.7.7 Успостављање механизма самопроцене	248
3.7.8 Остали предлози за унапређење система контроле квалитета	249
ДЕО 3: ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	254
ДЕО 4: ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ	274
ЛИТЕРАТУРА	281
ПРИЛОГ 1	292
ПРИЛОГ 2	311
ПРИЛОГ 3	330
ПРИЛОГ 4	332
ПРИЛОГ 5	334
БИОГРАФИЈА	336

Списак табела

Табела 1. Број надзора над стручним радом органа старатељства у појединачном случају по представкама грађана, органа и организација и надзора покренутих по службеној дужности у периоду 2008-2015.

Табела 2. Број надзора над стручним радом делатности органа старатељства (центра за социјални рад) у целини или поједином сегменту вршења поверених послова у поступцима покренутим по службеној дужности у периоду 2008-2015

Табела 3. Број реализованих инспекцијских надзора по годинама у последњих пет година

Табела 4. Приказ лиценци издатих у 2015. години према врсти стручних послова

Табела 5: Приказ лиценци издатих до дана 31.12.2015

Табела 6. Структура испитаника запослених у службама које врше контролу квалитета

Табела 7. Структура испитаника из организација социјалне заштите по врсти услуга

Табела 8. Структура запослених у контролним службама у односу на укупни радни стаж

Табела 9. Структура запослених у контролним службама у односу на радни стаж на садашњем радном месту

Табела 10. Образовна структура запослених у контролним службама

Табела 11. Структура представника организације социјалне заштите по годинама радног стажа

Табела 12. Структура реализованих посета инспекцијског или стручног надзора организацијама социјалне заштите у односу на време посете

Табела 13. Структура реализованих супервизијских посета организацијама социјалне заштите у односу на време посете

Табела 14. Врсте надзора које врше запослени у контролним службама

Табела 15. Ставови представника организација социјалне заштите о уређености контролних механизма

Табела 16. Ставови запослених у контролним службама о уређености контролних механизма

Табела 17. Ставови запослених у организацијама социјалне заштите о проблемима организације инспекцијске службе

Табела 18. Повезаност ставова према броју стручних радника и образовања

Табела 19. Повезаност ставова према броју стручних радника и врсте организације социјалне заштите

Табела 20. Приказ неопходних референци инспектора социјалне заштите

Табела 21. Ставови представника организација социјалне заштите о независности инспекције

Табела 22. Повезаност става према броју година стажа испитаника у социјалној заштити и процене независности инспекције

Табела 23. Ставови запослених у службама које врше контролу квалитета о независности инспекције

Табела 24. Ставови представника организација социјалне заштите о надлежности вршења надзора над стручним радом

Табела 25. Ставови запослених из контролних служби о надлежности вршења надзора над стручним радом

Табела 26. Ставови запослених у контролним службама по питању враћања надзорне функције заводима за социјалну заштиту

Табела 27. Ставови пружаоца услуга социјалне заштите о функционалности завода

Табела 28. Ставови запослених у контролним службама о томе да ли завод остварује своју функцију

Табела 29. Ставови заспослених у контролним службама о заступљености самопроцене пре лиценцирања

Табела 30. Повезаност ставова о заступљености контроле квалитета и врсте организацији у којој су испитаници запослени

Табела 31. Повезаност ставова према заступљености контроле и образовања

Табела 32. Повезаност ставова према броју година стажа запослених у организацијама и ставова према континуитету контроле услуга

Табела 33. Перцепција редовности контролних механизма

Табела 34. Ставови о могућности лиценцирања више услуга у оквиру једног поступка

Табела 35. Ставови запослених у контролним службама о самодукованости за примену законских регулатива

Табела 36. Разлози запослених у организацијама социјалне заштите за (не)примењивост законске регулативе

Табела 37. Повезаност самопроцене едукованости пружалаца услуга за примењивање законских регулатива и стручног профила

Табела 38. Повезаност ставова пружалаца услуга према дефинисаности механизма и процедура и броју година стажа у социјалној заштити

Табела 39. Ставови испитаника из организација социјалне заштите о областима у којима треба дефинисати процедуре

Табела 40. Ставови запослених у контролним службама о подели послова између носилаца функције контроле

Табела 41. Ставови испитаника запослених у контролним службама о уређености начина комуникације и сарадње између носиоца система контроле

Табела 42. Ставови пружалаца услуга о утицају система лиценцирања на побољшање квалитета услуга социјалне заштите

Табела 43. Ставови запослених у контролним службама о утицају система лиценцирања на побољшање квалитета услуга социјалне заштите

Табела 44. Ставови пружаоца услуга социјалне заштите о концепту лиценцирања

Табела 45. Ставови пружалаца услуга социјалне заштите о примењивости прописаних стандарда услуга

Табела 46. Ставови пружалаца услуга о особеностима стандарда услуга

Табела 47. Преглед ставова пружалаца услуга социјалне заштите о критичним местима процеса лиценцирања

Табела 48. Ставови пружалаца услуга социјалне заштите о контролној функцији локалних самоуправа

Табела 49. Ставови пружалаца услуга о едукованости контролних служби за примену нових подзаконских аката

Табела 50. Ставови испитаника запослених у контролним службама о значају сарадње са правосудним системом

Табела 51. Ставови пружалаца услуга социјалне заштите о оснивању инспекције као независног тела

Табела 52. Ставови контролних служби о оснивању инспекције као независног тела

Табела 53. Повезаност ставова према броју година стажа испитаника у организацијама социјалне заштите

Табела 54. Повезаност ставова према значајности постојања инспекције као независног тела и броја стручних радника и образовања

Табела 55. Предлози пружалаца услуга социјалне заштите о успостављању минимума пружања супервизијске подршке

УВОД

"За разлику од бивших социјалистичких земаља, систем социјалне заштите у Србији има дугогодишњу традицију. Временом је усавршаван и надограђиван и поред видљивог недостатка планског и осмишљеног приступа развоју"¹. Последњих година Србију карактерише процес интензивне реформе система социјалне заштите. Влада Републике Србије 2005. године усвојила је Стратегију развоја социјалне заштите, којом је на осмишљен начин, усаглашен и са међународним документима и принципима, приступила развоју овог система. У Стратегији су идентификовани основни проблеми, односно принципи, циљеви и задаци који треба да допринесу њиховом отклањању. Нови Закон о социјалној заштити² је један од главних резултата реформских процеса. За разлику од претходних закона, акценат је на холистичком приступу у задовољавању потреба корисника, и увођењу система квалитета у социјалну заштиту, кроз:

- дефинисање основних стандарда услуга социјалне заштите које морају да испуне сви пружаоци услуга,
- јачање капацитета запослених у систему социјалне заштите уз перманентно стручно усавршавање,
- успостављање система акредитација програма обуке, и
- успостављање процеса лиценцирања стручних радника у социјалној заштити и свих пружалаца услуга у овој области.

Пројектовани систем подразумева успостављање квалитетних услуга, а квалитетне услуге морају да продукују позитивну промену, да корисницима олакшају превазилажење ризика и превенирају продубљивање проблема.

Поред Закона о социјалној заштити, нормативни оквир за овај процес, чине још и Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, Правилник о лиценцирању

¹ Жегарац Н, Бркић М. (2007) *Развој локалних услуга социјалне заштите – ка стандардима квалитета*, Фонд за социјалне иновације и Програм Уједињених Нација за развој (UNDP), Београд, стр. 13

² Службени гласник РС, број 24/11

стручних радника у социјалној заштити и Измене и допуне Правилника о стручним пословима у социјалној заштити³.

Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите прописани су минимални стандарди за пружање следећих група услуга социјалне заштите: услуге смештаја, дневне услуге у заједници и услуге подршке за самостални живот. Стандардизовани су инфраструктурни, организациони и кадровски услови за пружање услуга (минимални структурални стандарди) и вредносне квантитативне и квалитативне димензије стручних поступака (минимални функционални стандарди). Испуњеност услова и стандарда прописаних Правилником, услов је за добијање лиценце за пружање услуга социјалне заштите, независно од тога да ли се услуга пружа у оквиру јавног, приватног или непрофитног сектора⁴. Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите, ближе се уређују услови и поступак за издавање, обнављање, суспензију и одузимање лиценце пружаоцима услуга социјалне заштите.

Један од предуслова за подизање квалитета је и перманентно стручно усавршавање професионалаца. Из тих разлога, поред лиценцирања пружалаца услуга, обавезно је и лиценцирање професионалаца у области социјалне заштите. Процес лиценцирања професионалаца уређен је Правилником о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити, а овај процес у надлежности је Коморе социјалне заштите.

Поступак лиценцирања пружалаца услуга спроводи министарство надлежно за социјална питања, без обзира да ли је реч о услугама у надлежности Републике Србије, аутономне покрајине или локалне самоуправе. Разлози за овакво решење проналазе се у прошлости, а може се издвојити неколико кључних:

- недостатак стандарда и служби које би контролисале испуњеност услова за почетак пружања услуга, без обзира у чијој надлежности биле;
- нејасно подељене надлежности,

³ "Службени гласник РС", број 42/2013

⁴ У многим државама ЕУ, социјалне услуге су јавне, и обезбеђује их држава, као што је то случај у скандинавским државама, као и Француском и неким источно-европским државама. С друге стране, државе, као што су Енглеска и Ирска, укључују велики број профитних пружаоца услуга (сервиса).

- недовољна и неуређена комуникација између различитих нивоа одговорности;
- недостатак уједначених критеријума,
- непостојање јединственог регистра свих пружалаца услуга и других евиденција од значаја за квалитет услуга у социјалној заштити (спискови забрана рада, суспензија лиценци и сл.),

Сви ови недостаци имали су за последицу разноврсност наизглед и по наслову истих услуга, и немогућност државе да у таквим околностима буде одговорна за квалитет пружаних услуга.

Из тих разлога, држава је одлучила да уведе систем квалитета у ову област тако што ће:

- подржати плурализам пружалаца услуга и дати једнаке шансе у пружању услуга владином, невладином и приватном сектору;
- локалним самоуправама дати могућност да путем јавних набавки услуга изаберу најбоље, најефикасније и најефективније пружаоце услуга;
- увести систем лиценцирања који ће спроводити само један орган – министарство надлежно за социјална питања;
- контролом квалитета обезбедити испуњеност достигнутих стандарда током читавог периода важења лиценце.

За успостављање и одржање квалитета услуга нормативан оквир јесте важан, али не и довољан услов. Развијени механизми подршке и контроле од кључног су значаја за обезбеђивање практичних претпоставки за спровођење законских и подзаконских решења. Механизми контроле услуга у социјалној заштити никада нису били развијени, и поред постојања одређених нормативних аката, на начин који обезбеђује правилно функционисање система у овој области. Све то је утицало на квалитет услуга и задовољство корисника. Контрола квалитета била је предвиђена и ранијом регулативом, али не довољно. Један од разлога раније недовољне усмерености система социјалне заштите на квалитет услуга, био је то што механизми контроле и подршке никада нису били развијени у довољној мери да би произвели потребне ефекте. Изостанак минималних

стандарда, нефункционално структурирана организација инспекцијске службе и недовољан број инспектора социјалне заштите утицали су на практичну непримењивост нормативних одредби. Систем социјалне заштите карактерисали су неефикасни и неуређени контролни механизми, непотпуна законска регулатива, изостанак стандарда за већину услуга, недовољан број инспекцијских служби и стручних радника. Кроз Закон о социјалној заштити, односно одговарајући Правилник, у Србији је уведен систем лиценцирања пружалаца услуга, као предуслов за побољшање квалитета. Међутим, успостављање система квалитета нужно повлачи и успостављање система контроле квалитета. Законом о социјалној заштити је дат оквир концепта система контроле квалитета у области услуга социјалне заштите. Због комплексности система социјалне заштите, и систем контроле квалитета услуга у овој области нужно мора бити комплексан. Питање успостављања и одрживости овог система није само питање законске уређености, иако у великој мери зависи баш од степена уређености. Бројни су фактори који утичу на одрживост овог система. Истраживање које је основа овог рада покушава да идентификује основне факторе који утичу на успостављање и онемогућавају одрживост система контроле квалитета услуга социјалне заштите, а полазна претпоставка је да контрола квалитета услуга у социјалној заштити није успостављена и поред доношења подзаконских аката који ближе регулишу ову област. Непрецизни регулаторни механизми, недовољни кадровски капацитети и непотпуно дефинисане процедуре су фактори који онемогућавају одрживост система контроле квалитета услуга социјалне заштите.

ДЕО 1: ТЕОРИЈСКИ ДЕО

1. МЕТОДОЛОШКЕ ОСНОВЕ ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Операционално одређење предмета истраживања

Последњих година у Србији изражен је позитиван тренд развоја услуга социјалне заштите и оријентација да развој ових услуга треба стално усклађивати са потребама грађана и корисника, уз континуирано обезбеђивање њиховог квалитета. Да би се тај тренд одржао, потребно је успоставити један стабилан систем контроле квалитета услуга у социјалној заштити.

Рад је усмерен на изучавање начина функционисања контролних механизма у области услуга социјалне заштите. Предмет истраживања је анализа предуслова за успостављање и одржање система контроле квалитета у социјалној заштити, односно, анализа услова који треба да допринесу стварању ефикасног и ефективног система контроле квалитета услуга социјалне заштите.

Основа на којој рад почива је да корисник има право на квалитетне услуге, у складу са његовим најбољим интересом, које се пружају у складу са принципима и стандардима савремене професионалне праксе социјалног рада, уз сталну тежњу и обавезу да се квалитет услуга унапређује применом савремених достигнућа из области струке и науке⁵. Такође, да успостављање квалитета услуга нужно захтева успостављање система контроле квалитета тих истих услуга, у циљу одржавања и унапређења постигнутог нивоа.

Део рада је усмерен на анализу ефеката контролних механизма у досадашњој пракси, начинима комуникације и сарадње између носиоца система контроле, критику постојећег нормативног оквира, како би се формулисали предлози за успостављање

⁵ Нека од начела социјалне заштите

одрживог система, усмерног ка константном унапређењу квалитета услуга. Посебна истраживачка пажња посвећена је анализи система инспекцијаског надзора.

Потреба за унапређењем контролних механизма проистекла је из праксе која у претходном периоду није била систематски и на организован начин усмерена ка унапређењу квалитета услуга. Контролни механизми су углавном изостајали, пружаоци услуга су били препуштени себи, сопственим проценама, посебно када је у питању невладин сектору. Они су услуге пружали најчешће пројектно, и, у недостатку стандарда, били су најчешће препуштени себи и сопственој снажљивости. Праћења квалитета њихових услуга или није било, или је било недовољно. Није постојао систем подршке ни систем контроле, најчешће су контролисана само средства за пројектно пружање услуга. Ситуација се битно мења ступањем на снагу подзаконских аката која прописују стандарде услуга и обавезност добијања лиценце свим пружаоцима услуга.

1.2. Научни и друштвени значај истраживања

Нарасле противречности, које развој савременог друштва носи са собом, су условиле да се научно истраживачки рад у области социјалне заштите развија појачаним темпом. Међутим, у претходном периоду, истраживања на ову тему није било. Изостало је систематско праћење и анализа овог значајног сегмента социјалне заштите.

Несумњиво, постоји значајно искуство носилаца различитих функција контроле у области социјалне заштите, али је оно несистематизовано. Нови приступи у пружању услуга социјалне заштите засновани су на контроли квалитета услуга. Значај истраживања огледа се у анализи постојећег система контроле у сврху његовог унапређења, како би се побољшао квалитет услуга које се пружају, пре свега у интересу корисника и задовољавању њихових потреба.

Научни значај овог рада огледа се у сазнајно-теоријском и практично-апликативном погледу. Питањима контроле квалитета услуга у социјалној заштити није приступано са аспекта корисника, њихових потреба и најбољег интереса. Испитивање

успостављања и одрживости система контроле квалитета у социјалној заштити није било предмет значајније истраживачке пажње, посебно са аспекта компарација са другим системима и међународним искуствима. Из тих разлога, резултати овог истраживања су и апликативни, јер доприносе побољшању праксе, кроз покушај формулисања одрживог и функционалног модела. Теоријски допринос огледа се у спознаји проблема, анализи и провери постојећих сазнања о контролним механизмима, њиховој компарацији са другим системима у нашој земљи, и са сличнима у свету.

Друштвени значај: Друштвени значај теме условљен је значајем социјалне заштите уопште, а посебно значајем квалитета услуга у социјалној заштити. Друштву, које посебан значај придаје социјалној заштити, од значаја су теме које истражују начине и облике успостављања и одржавања контроле квалитета услуга које се корисницима нуде у овој области. Знања, искуство, процене и виђења који су резултат истраживања, треба да буду у функцији свима онима који на неки начин имају учешћа у реализацији контроле квалитета услуга у овом систему. Предлози и сугестије о унапређењу контроле услуга и њиховог квалитета и сарадње са другим релевантним актерима и институцијама, допринеће изналажењу бољих решења у пракси и унапређењу рада служби које имају ову надлежност.

У интересу је друштва да вреднује, или још боље, практично искористи истраживања која показују како функционише систем контроле квалитета услуга социјалне заштите, уз какве и колике специфичности и модификације, које су промене потребне и нужне и у ком правцу, како би систем био функционалнији и одрживији. Неискоришћене могућности када је контрола квалитета услуга у питању, и указивање на њих, могу значајно да помогну корисничким групама и корисницима тих истих услуга.

Друштвени значај теме своје исходиште има у очекивању унапређења постојећег начина функционисања контролних механизма: у поступку, организационим решењима, унапређењу рада, као и у припреми за оснаживање и јачање служби контроле и подршке у социјалној заштити.

Како ни једна професија није свеобухватна ни неприкосновена, учешће других професија и служби, и препознавање њиховог специфичног удела у контроли квалитета

услуга у социјалној заштити, допринеће значају овог рада и за друге професије, како у области социјалне заштите, тако и шире (нпр, у функционисању локалних самоуправа, локалних заједница).

И идентификовање и познавање начина који покрећу ресурсе локалних заједница (институционалне, ванинституционалне, људске) у превладавању ограничења служби које врше контролу услуга, од изузетног је професионалног и друштвеног значаја.

1.3 Хипотетички оквир истраживања

Имајући у виду анализу проблема истраживања, као и дефинисани предмет и циљеве, у раду ће се поћи од следеће генералне и посебних хипотеза:

ГЕНЕРАЛНА ХИПОТЕЗА

Контрола квалитета услуга у социјалној заштити није успостављена и поред доношења подзаконских аката који ближе регулишу ову област. Непрецизни регулаторни механизми, недовољни кадровски капацитети и непотпуно дефинисане процедуре онемогућавају одрживост постојећег система контроле квалитета услуга социјалне заштите.

1. Посебна хипотеза

Контрола квалитета услуга у социјалној заштити не спроводи се на организован и систематичан начин.

Појединачне хипотезе

- 1.1. У односу на захтеве и овлашћења у систему социјалне заштите, није ангажован довољан број инспектора у инспекцијској служби.
- 1.2. Надзор над стручним радом и супервизијска подршка су недовољно заступљени у контроли пружалаца услуга.

- 1.3. Изостају синхронизоване активности служби које врше инспекцијски надзор, надзор над стручним радом и пружају стручну помоћ пружаоцима услуга социјалне заштите.
- 1.4. Нису у довољној мери успостављене формалне и неформалне процедуре за решавање жалби и притужби корисника услуга, њихових сродника или других грађана.
- 1.5. Механизми самопроцене квалитета пружених услуга нису присутни у пракси пружаоца услуга.

2. Посебна хипотеза

Закон о социјалној заштити и подзаконска акта недовољно прецизно регулишу механизме и процедуре контроле квалитета услуга у социјалној заштити.

Појединачне хипотезе

- 2.1. Није прописан минимум контроле пружалаца услуга социјалне заштите.
- 2.2. Непостојање посебног закона о инспекцијским службама одражава се на квалитет контроле.
- 2.3. Непотпуно дефинисане процедуре не праве јасну разлику између поделе послова носилаца функције контроле.

3. Посебна хипотеза

Инспекција социјалне заштите недовољно је ефикасна и економична, није заснована на принципима независности и деконцентрације.

Појединачне хипотезе

- 3.1. Инспекцијске контроле се не врше континуирано, већ најчешће поводом инцидентних догађаја.
- 3.2. Инспектори социјалне заштите нису довољно едуковани за примену нових подзаконских аката.

- 3.3. Не постоје адекватни критеријуми за одабир инспектора социјалне заштите у односу на захтевани квалитет и искуство.
- 3.4. Капацитети инспекцијских служби су недовољни за све задатке који су јој постављени.
- 3.5. Заснованост инспекцијских служби при органима управе их онемогућава да буду независне у раду.
- 3.6. Инспекцијске службе не користе у довољној мери капацитете локалних самоуправа, као могућих сарадника у функцији контроле.

4. Посебна хипотеза

Сарадња између органа и служби надлежних за спровођење контролних функција није довољно развијена, нису прецизно дефинисана њихова овлашћења, права и обавезе.

Појединачне хипотезе

- 4.1. У пракси се недовољно реализују заједничке и координисане интервенције носилаца контролне функције.
- 4.2. Није успостављена јасна подела послова између служби и органа за спровођење контролних функција.
- 4.3. Постоје врло значајне разлике у процени квалитета услуга међу професионалцима из различитих органа или служби које врше контролне функције.

5. Посебна хипотеза

Сарадња са правосудним системом је неефикасна, што негативно утиче на окончање поступака инспекцијских контрола.

Појединачне хипотезе

- 5.1. Значајан број поступака пред судом које је покренула инспекција социјалне заштите није окончан или се окончава са великим кашњењем.
- 5.2. Казне које правосудни систем изриче за незаконито обављање делатности из области социјалне заштите су најчешће симболичне и њихов ефекат је нестимулативан.

1.4. Методе и технике истраживања

Предмет истраживања и формулисане хипотезе одредили су методе и технике које су се користиле у овом раду. Истраживање у основи има хуманистички карактер јер су његови циљеви и задаци усмерени на подизање и очување постигнутог нивоа квалитета услуга у социјалној заштити, а у складу са најбољим интересом корисника.

У истраживању су коришћена два основна извора података: посредни (документације различитог карактера) и непосредни (професионалци који непосредно спроводе контролу услуга у социјалној заштити и одговорна лица организација социјалне заштите).

Истраживање се може поделити у две целине, теоријску и емпиријску, што је условило и употребу различитих метода. Теоријски део истраживања се ослањао на логичко-епистемиолошке методе, односно студије теоријских и емпиријских достигнућа из различитих научних дисциплина. Као метода у овом раду коришћена је и анализа релевантне нормативно-правне документације, извештаји о раду, анализа различитих база података и сл. У емпиријском делу рада коришћене су методе испитивања, студија случаја, статистичке методе и методе анализе докумената. У истраживању је коришћена анализа докумената Министрства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републичког и Покрајинског завода за социјалну заштиту, Владиног документи. Наведени документи пружају увид у начине функционисања система задужених за контролу квалитета услуга, унапређењу знања о појави, проблемима, могућностима и потребама друштвене интервенције у циљу унапређења и усавршавања ове значајне функције.

У оквиру методе испитивања коришћена је анкета. За потребе овог истраживања конструисана су два упитника: за испитивање ставова професионалаца који раде на контроли квалитета услуга, као и упитник намењен пружаоцима услуга. На овај начин утврђени су ставови непосредних извршилаца контролне функције о постојећим моделима контроле, мерама за њихово унапређење, посебну обученост и едукованост за рад на овим пословима, као и факторима који ремете унапређење система, али и ставови оних који су контролисани од стране инспекцијских служби.

2. РАЗВОЈ МОДЕЛА КОНТРОЛЕ УСЛУГА У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ

"Социјална заштита представља широку област, која се бави организовањем друштвених делатности од јавног интереса а све у циљу оснаживања грађана за самосталан и продуктиван живот у заједници како би се спречило настајање последица социјалне искључености"⁶. Један од основних циљева социјалне заштите јесте обезбедити доступност услуга и остваривање права у овој области. Циљеви социјалне заштите такође се остварују пружањем услуга социјалне заштите, као и свим оним другим активностима које могу утицати на положај и квалитет живота појединца, а исто тако и превенирати, смањити или у потпуности отклонити његову зависност од служби и услуга социјалне заштите.

"Служба социјалне заштите унапређује друштвене промене, проналази решења у међуљудским односима, и оснажава и ослобађа људе ради постизања добробити. Користећи теорије људског понашања и друштвених система, социјална заштита интервенише на местима узајамног деловања људи и њиховог окружења. Принципи људских права и социјалне правде су основа социјалне заштите"⁷.

Континуирано унапређење квалитета у области услуга социјалне заштите постало је, последњих година, императив за све субјекте укључене у развој и унапређење овог сектора у Европи. У овом процесу, актери су националне владе, али и европске институције, као и пружаоци, и, неопходно, и корисници услуга.

На нивоу Европске уније генерално се тежи дефинисању општих критеријума квалитета, који би могли бити примењиви на националним нивоима, уз поштовање националних специфичности и разлика. У последњем Саопштењу ЕУ о услугама од

⁶ Закон о социјалној заштити, члан 2, "Службени гласник РС" број 24/11

⁷ Richard F. Ramsay, (2003), "Transforming the Working Definition of Social Work into the 21st Century". Research on Social Work Practice, стр. 324

општег интереса, напомиње се да ће Европска комисија „подржати развој, у оквиру Комитета за социјалну заштиту, једног волонтерског оквира ЕУ за квалитет који ће давати смернице о методологији за постављање, надзирање и евалуацију стандарда квалитета. Штавише, преко програма PROGRESS, Комисија ће подржавати европске иницијативе одоздо на горе које имају за циљ развијање добровољних стандарда квалитета и размену искустава и које ће промовисати обуку јавних власти у области јавних набавки“⁸.

Као што је већ речено, успостављање, пружање, организација и садржаји услуга социјалне заштите, могу битно да се разликују у различитим државама, па исто тако и контролни механизми који су задужени за очување њиховог квалитета. Свака држава има свој посебан и специфичан регулаторни оквир, путем кога гарантује ефикасност пружања услуга социјалне заштите и њихов квалитет, како би се адекватно одговорило на потребе корисника и обезбедила њихова права. Регулаторни оквир сваке државе дефинише контролне механизме у оквиру овог система, а они треба да на најбољи начин, најучинковитије, обезбеде успостављање и очување квалитета, као и поштовање саме законске регулативе.

Контролни механизми представљају "систем одлучивања који је смерница за делотворно и ефикасно препознавање циљаних услуга за групе под ризиком. Другачије их можемо објаснити као општа правила и процедуре за евиденцију корисника и услуга социјалне заштите"⁹.

⁸ „Промена парадигми у области пружања социјалних услуга: Да квалитетне услуге постану приступачне за особе са инвалидитетом у југоисточној Европи“, (2008), *Disability Monitor Initiative*, регионална канцеларија Handicap International за југоисточну Европу, Сарајево, стр. 47

⁹ Bilson E. i Gotestam R. (2003), „*Unapređivanje standarda službi u usluga dečje zaštite – koncept*“ UNICEF Innocenti Centre (Firenca: Unicef I Svetska banka) стр. 52

2.1. Појмовно одређење услуга социјалне заштите

Услуге социјалне заштите обухватају једну велику и разнолику лепезу служби и услуга које имају за циљ унапређевање стандарда живота становништва. Услуге су нарочито значајне за појединце и групе које су под ризиком и у кризи, и којима је потребна помоћ и подршка у савладавању кризних животних ситуација. Ове услуге су увек у тесној су вези са националним политикама у области социјалне заштите, и важне су у борби против социјалне искључености и сиромаштва и дискриминације. Такође, државе морају имати одговорност да осигурају доступност услуга социјалне заштите свим грађанима¹⁰.

Тешко је одлучити се за једну одређену дефиницију услуга социјалне заштите у европском контексту. У већини случајева, "термини попут социјалне заштите, система социјалне заштите, услуга социјалне заштите, социјалне помоћи, социјалног рада и социјалног збрињавања се наизменично користе за исто значење и односе се на исту врсту услуга"¹¹. Ове услуге се састоје од великог броја разноврсних активности које имају за циљ "побољшање услова живота појединаца и породица, поспешивање социјалне инклузије и заштиту основних права, нарочито оних који се налазе у рањивом положају. Доприносе недискриминацији, полној равноправности, заштити људског здравља и побољшању животног стандарда и квалитета живота"¹². Државе су у обавези да гарантују приступ социјалним услугама свим грађанима¹³. Држава обично има регулаторну улогу када су у питању ове услуге, мада, може да има и улогу равноправног пружаоца услуга. На европском нивоу, државе се разликују у погледу организације, садржаја и модела

¹⁰ Опис заснован на Саопштењима Европске комисије, као и на пројекцијама неколико европских платформи које су активне у области социјалних услуга – Социјална платформа, Eurodiaconia, EASPD.)

¹¹ „Социјални сервис (услуге) за особе са инвалидитетом као подршка једнаком социо-економском развоју“, (2012), *Мониторинг извештај*, Центар за оријентацију друштва (COD) Београд Србија, стр. 29

¹² Услуге од општег интереса, укључујући социјалне услуге од општег интереса: нова европска обавеза/ново европско опредељење, (2007) Брисел, 20.11.2007; COM (2007) стр. 725, финална верзија

¹³ Овај став се заснива на саопштењу Европске комисије: Комитет за социјалну заштиту – Добровољни европски оквир квалитета за социјалне услуге, SPC/2010/10/8 финална верзија

пружања услуга социјалне заштите, а то је резултат различитог историјског, културног, економског, политичког и религиозног контекста.

Ипак, упркос овим разликама, кроз компаративно истраживање социјалне заштите је издвојено неколико социјалних модела благостања који су међународно признати у политичким дебатама¹⁴. Са становишта улога државе, и осталих пружалаца услуга, може се, условно, идентификовати неколико модела. У пракси може доћи до различитих комбинација, преклапања и одступања од ових модела, њихових промена. Без обзира на то, признати модели се односе на следеће¹⁵:

- Резидуални, заснован на провери имовинског стања (Beveridge) англосаксонски модел, у великој мери присутан у великој Британији и донекле у Ирској, у оквиру кога се држава све више повлачи из традиционалне улоге примарног пружаоца или заштите и „преноси своје државне улоге на приватни сектор, при чему држава делује као регулатор, и заштитник против тржишног неуспеха“¹⁶. Држава директно интервенише само у проблематичним случајевима;
- (Конзервативни) – корпоратистички модел (модел обавезног социјалног осигурања¹⁷) континентални модел, генерално се везује за Немачку, Аустрију и Холандију, Француску и Белгију. У овом моделу држава има примарну улогу у организовању, пружању и финансирању здравствених, социјалних и образовних услуга – при чему гарантује услуге веома високог квалитета. Ове државе се у великој мери ослањају на осигурање, бенефиције за незапослене и старосне пензије. Држава има и одлучујућу улогу у финансирању невладиних организација;
- Скандинавски модел социјалних услуга: присутан у Шведској, Данској, Норвешкој и Финској. Карактеристика овог модела садржана је у његовом универзалном карактеру, са широким спектром заштите високог стандарда коју обезбеђује

¹⁴ Anttonen, E. i Sipila, G. (1996) „Evropske usluge socijalne zaštite: da li je moguće identifikovati modele?“, Časopis za evropsku socijalnu politiku, Tom 6, br. 2, godine, str.213-298

¹⁵ Anttonen, E. i Sipila, G. (1996) „Evropske usluge socijalne zaštite: da li je moguće identifikovati modele?“, Časopis za evropsku socijalnu politiku, Tom 6, br. 2, 1996. godine, str.213-298

¹⁶ Европска фондација за побољшање живота и услова рада, Запошљавање у социјалној заштити у Европи, 2006.

¹⁷ Reimat A, (2009) *Socijalni režimii dugoročne usluge nege za stare osobe u Evropi*, IMPALLA-ESPAnet, zajednička konferencija, 6-7 mart 2009.

држава, укључујући услуге за групе као што су деца која су под ризиком, особе са инвалидитетом и стара лица, које су одмах на располагању и које се финансирају путем опорезивања¹⁸. Без обзира на ниво плаћања пореза појединца, приступ услугама је јединствен, држава има одлучујућу улогу у планирању и осмишљавању државног сектора услуга, чиме се ограничава допринос НВО и непрофитних организација. Овај модел обезбеђује широка права корисницима услуга;

- Модел породичне неге / југоисточно-европски модел: односи се на земље Медитерана – Грчку, Шпанију, Португал, Италију, Кипар и Малту. У оквиру овог модела породица има и социјалну улогу (пружање неге и подршке) и продуктивну улогу (креирање породичног посла). Социјално осигурање се заснива на радном статусу, што доводи до резидуалне шеме социјалне помоћи која штити оне који су на тржишту рада. Низак ниво социјалних трансфера је делимично уравнотежен пружањем подршке породичним мрежама;
- Централни и источно-европски модел: присутан у пост социјалистичким земљама, које карактерише примат институционалног смештаја у претходним периодима, нова партнерства између државе и цивилног друштва, тежња ка деинституционализацији и заснивању услуга у заједници и ослањање на међународну помоћ¹⁹.

2.1.1. Врсте услуга у социјалној заштити

У Србији, услуге социјалне заштите дефинисане су као "осмишљене активности путем којих се појединцу и породици пружа подршка и помоћ у циљу очувања и побољшања квалитета живота, отклањања ризика који би довели до неповољних животних околности као и стварања могућности за самосталан живот у заједници".²⁰ Једно

¹⁸ Овај став се заснива на саопштењу Европске комисије: Комитет за социјалну заштиту – Добровољни европски оквир квалитета за социјалне услуге, SPC/2010/10/8 финална верзија

¹⁹ Бркић, М., „Менаџмент промена у социјалној заштити“ У: Гавриловић, А. (уредник) (2010), *Социјални изазови и менаџмент у социјалној заштити*, Универзитет у Бањој Луци, Факултет политичких наука, Бања Лука, стр. 37

²⁰ Закон о социјалној заштити, члан 31, "Службени гласник РС", број 24/11

од основних начела социјалне заштите је начело унапређења квалитета социјалне заштите које прописује да се „услуге социјалне заштите пружају у складу са принципима и стандардима савремене професионалне праксе социјалног рада“ као и да се „квалитет услуга социјалне заштите унапређује применом савремених достигнућа науке и струке“²¹. У складу са Законом о социјалној заштити, корисник услуга социјалне заштите има право на слободан избор услуга и пружаоца услуга.

Закон услуге социјалне заштите разврстава у пет група²²:

1. Услуге процене и планирања – процена стања, потреба, снага и ризика корисника и других значајних особа у његовом окружењу; процена старатеља, хранитеља и усвојитеља; израда индивидуалног или породичног плана пружања услуга и мера правне заштите и других процена и планова;
2. Дневне услуге у заједници – дневни боравак; помоћ у кући; свратиште и друге услуге које подржавају боравак корисника у породици и непосредном окружењу²³;
3. Услуге подршке за самосталан живот – становање уз подршку; персонална асистенција; обука за самостални живот и друге врсте подршке неопходне за активно учешће корисника у друштву;
4. Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге – интензивне услуге породици која је у кризи; саветовање и подршка родитеља, хранитеља и усвојитеља; подршка породици која се стара о свом детету или одраслом члану породице са сметњама у развоју, одржавање породичних односа и поновно спајање породице; саветовање и подршка у случајевима насиља; породична терапија, медијација, СОС телефони; активација и друге саветодавне и едукативне услуге и активности;

²¹ Закон о социјалној заштити, члан 31, " Службени гласник РС", број 24/11

²² Закон о социјалној заштити, члан 40, тачке од 1 – 5, Службени гласник РС, број 24/11

²³ Лични пратилац детета је услуга која није дефинисана Законом о социјалној заштити, али јесте Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите

5. Услуге смештаја – смештај у сродничку, хранитељску или другу породицу за одрасле и старије; домски смештај; смештај у прихватилиште и друге врсте смештаја.

Све услуге се, у складу са Законом, могу организовати, у односу на корисничке групе којима су намењене, као услуге за децу, младе и породицу, и као услуге за одрасле и старије; и могу се пружати као привремене, повремене и континуиране, у зависности од континуитета потреба корисника и њиховог најбољег интереса.

Корисници услуга социјалне заштите имају право на квалитетну услугу, пружену од стручних лица и на професионалан начин. Да би се обезбедио квалитет, неопходно је испунити основне захтеве у погледу стандарда и услова за пружање услуге.

"У социјалној заштити стандарди произилазе из циљева социјалне политике, добре праксе, регулаторних механизма. Важна карактеристика стандарда је њихова универзалност – примењиви су на све пружаоце социјалних услуга, без обзира да ли се ради о државним установама, приватним комерцијалним и непрофитним организацијама".²⁴

Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, прописани су минимални стандарди које сви пружаоци услуга обухваћених овим Правилником морају да испуне. Стандарди представљају основне, минималне захтеве које сви пружаоци услуга морају испунити и достићи, како би се пружале услуге социјалне заштите.

Минимални стандарди се састоје од.²⁵

1. минималних структуралних стандарда, којим се утврђују инфраструктурни, организациони и кадровски услови за пружање услуге;
2. минималних функционалних стандарда, којим се утврђују вредносне, квантитативне и квалитативне димензије стручних поступака.

²⁴ Министарство здравства и социјалне скрби републике Хрватске, Стандарди квалитете социјалних услуга у дјелатности социјалне скрби, (2010) Загреб, стр. 9

²⁵ Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, члан 3 ст. 2, Службени гласник РС, број 42/2013

Правилник предвиђа два нивоа општости стандарда, како структуралних, тако и функционалних: заједнички и посебни структурални и функционални стандарди. "Заједнички минимални структурални и функционални стандарди представљају захтеве који се морају испунити независно од корисничких група којима је услуга намењена а посебни минимални структурални и функционални стандарди представљају специфичне захтеве који се морају испунити у оквиру одређене групе услуга или конкретне услуге, сагласно потребама и различитостима корисничке групе"²⁶. Као што је већ речено, Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите је донет у циљу обезбеђивања квалитета у пружању услуга, унапређивања система социјалне заштите и са намером да се пружаоци услуга, сви, без изузетка, обавезу да испуњавају на овај начин прописане минималне стандарде услуга. Испуњеност услова и стандарда прописаних Правилником, услов је за добијање лиценце за пружање услуга социјалне заштите, независно од тога да ли се услуга пружа у оквиру јавног, приватног или непрофитног сектора.

2.2. Пружаоци услуга у социјалној заштити

Закон о социјалној заштити, између осталог, уводи две новине: плурализам пружалаца услуга који води ка већој и разноврснијој понуди и пружалаца и услуга; и систем лиценцирања који је усмерен ка стандардизацији услуга и успостављању квалитета у социјалној заштити. Циљ је повећати круг могућих пружалаца услуга социјалне заштите и унапредити квалитет услуга. Плурализам пружалаца услуга, како је Закон о социјалној заштити уредио, практично изједначава владин и невладин сектор у домену пружања услуга. По Закону, пружаоци услуга социјалне заштите могу бити владин, невладин и приватни сектор, и сви су равноправни у погледу обавезе за испуњавање прописаних услова и стандарда. Држава обезбеђује равноправни статус свих пружалаца услуга кроз систем акредитација програма обука и лиценци (како организација социјалне заштите,

²⁶ Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, члан 4, став 1 и 2, "Службени гласник РС", број 42/2013

тако и професионалаца), независно од тога да ли су у питању јавне службе, приватне, или невладине организације

Држава је Законом прописала ко може бити пружалац услуга у овој области и ко може и под којим условима оснивати установе социјалне заштите (Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго правно и физичко лице), ради остваривања права у области социјалне заштите и пружања услуга социјалне заштите, које установе може основати само јединица локалне самоуправе, а које само Република Србија, односно аутономна покрајина. У складу са Законом, поједине услуге социјалне заштите могу пружати и удружења, предузетници, привредна друштва и други облици организовања утврђени законом (у даљем тексту: пружаоци услуга социјалне заштите)²⁷. "Не постоји идеалан тип пружаоца услуга. У постојећим околностима код свих пружалаца су присутне одређене предности и недостаци изазвани објективним и субјективним околностима. Конкурентност заснована на квалитету (кадровском, материјално-техничком, инфраструктурном, организационо-методолошком) треба да буде критеријум за избор најадекватнијег пружаоца услуга"²⁸.

Центри за социјални рад, које искључиво оснивају јединице локалне самоуправе (могу се основати и за две или више јединица локалне самоуправе) пружају услуге процене и планирања. Друге услуге социјалне заштите, у складу са Законом о социјалној заштити, центри за социјални рад могу пружати само преко посебне организационе јединице, уз претходно добијену лиценцу за пружање конкретне услуге, и ако у локалној заједници нема другог овлашћеног пружаоца услуга. Овај последњи услов законске одредбе која прописује услове под којима центри за социјални рад, као носиоци јавних овлашћења у области социјалне заштите, могу пружати и друге услуге социјалне заштите, изазвао је многе полемике у периоду од доношења Закона о социјалној заштити, и опречна мишљења по питању његове оправданости. Наиме, центри за социјални рад сматрају да су овим, трећим условом, стављени у неравноправан положај у односу на друге пружаоце услуга, као и да је велики број услуга социјалне заштите, успостављен у ранијем периоду

²⁷ Закон о социјалној заштити, члан 17, ст. 1, "Службени гласник РС", број 24/11

²⁸ Жегарац Н, Бркић М. (2007) *Развој локалних услуга социјалне заштите – ка стандардима квалитета*, Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр. 74

од стране центара за социјални рад, у опасности од гашења услед објективних потешкоћа у оснивању посебних организационих јединица²⁹. Насупрот њима, организације цивилног друштва сматрају да би укидањем овог трећег услова оне дошле у неравноправан положај, јер сматрају да би локалне самоуправе, као оснивачи центара за социјални рад, фаворизовале центре као пружаоце услуга.

У овом тренутку, евидентно је постојање 319 различитих услуга у овој области, које између осталих, пружа и више од 400 невладиних организација и велики број других пружалаца услуга³⁰.

Актуелно, у Србији ради 106 приватних домова за старе са дозволом за рад по ранијим прописима, од којих је 24 у Аутономној покрајини Војводини и чак 82 у Београду и 66 приватних домова за старе са лиценцом, по новим прописима, као и 42 лиценцирана пружаоца других услуга социјалне заштите (помоћ у кући, дневни боравак, персонална асистенција, становање уз подршку)³¹.

²⁹ Одлука Владе Републике Србије о забрани запошљавања у јавном сектору до краја 2015. године (која је крајем 2015. године продужена на период до краја 2016. године)

³⁰ База података о локалним услугама, Републички завод за социјалну заштиту: http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=245&Itemid=245 децембар 2015. год

³¹ Списак приватних домова за старе у Србији који имају дозволу за рад, спискови издатих лиценци организацијама социјалне заштите, Одељење за инспекцијски надзор, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, званична интернет презентација Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања: <http://www.minrzs.gov.rs/cir/dokumenti/briga-o-porodici/usluge-socijalne-zastite> : децембар 2015.

2.3. Успостављање контролних механизма у социјалној заштити

Сврха успостављања контролних механизма у социјалној заштити јесте развој и одрживост квалитета у овој области. Да би услуге биле квалитетне и задовољавале потребе корисника и њихов најбољи интерес, потребно је успоставити контролу у свим фазама развоја и пружања услуге: у фази успостављања услуге - контролом испуњености прописаних услова и стандарда; током поступка верификације да је услуга достигла прописане критеријуме и да се званично може наћи на тржишту услуга (лиценцирење, акредитација); као и касније, континуирано, у процесу пружања услуге, ради обезбеђивања континуитета достигнутог нивоа квалитета услуге.

Као што је већ речено, структура и организација пружања услуга социјалне заштите може значајно да варира од државе до државе. Исто тако, начин њихове регулације и контроле значајно варира од државе до државе.

Још пре више година неколико земаља у региону (Румунија, Бугарска, Албанија, Хрватска и БЈР Македонија) увеле су "процедуре ауторизације и лиценцирања (или акредитације) за пружаоце услуга социјалне заштите. Ови кључни регулаторни инструменти означавају, с једне стране, гаранцију да све услуге које пружају и државни и приватни пружаоци, поштују минимални ниво квалитета прописан законом, а са друге стране, регулишу регистравање пружалаца на националном нивоу, као основу за боље планирање и надзор пружања услуга социјалне заштите"³².

"У земљама Европске уније, регулаторне механизме дефинишу централне државне власти, а спроводе их локалне управе или агенције које имају мандат за ову улогу. Они регулишу: 1) потражњу и приступ корисника социјалним услугама, 2) достављање ових

³² "Промена парадигме у области пружања социјалних услуга: Да квалитетне услуге постану приступачне за особе са инвалидитетом у југоисточној Европи", (2008) *DisabilityMonitor Initiative*, регионална канцеларија Handycap International за југоисточну Европу, Сарајево, стр. 125

услуга од стране различитих пружалаца услуга, и 3) само пружање социјалних услуга"³³. У том смислу, "у области социјалне заштите се могу разликовати два главна регулаторна механизма: пропис за државно програмирање и пропис заснован на тржишту"³⁴.

Пропис за државно програмирање подразумева "успостављање процедура које се односе на буџет, планирање, сертификацију и контролу које дефинишу и дају кратак преглед потреба које се требају задовољити, овлашћује произвођаче и утврђује стандарде квалитета и процеса. Обично укључује уговор између органа власти и пружаоца услуге и често обухвата финансирање дефицита уколико је то потребно"³⁵. У пропис за државно програмирање могу бити укључене профитне, непрофитне и државне организације.

Овде се могу разликовати два различита система³⁶:

1. Регулаторни систем акредитације (као на пример у Француској, Италији, Пољској или Холандији) у коме пружоци услуга морају да буду регистровани код државе, како би успостављали или пружали услуге социјалне заштите;
2. Систем делегирања (Немачка, Италија, Холандија и Шведска). У овом случају, држава делегира подуговарачу одговорност за пружање услуге на неко одређено време. Уобичајено је да држава има потпуну слободу да изабере свог подуговарача. Ипак, одскора постоји тенденција да се уреде и пропишу претходно услови које подуговарачи морају да испуне.

У многим земљама се, међутим, користи мешовити приступ.

Пропис заснован на тржишту је тако конципиран да подстиче конкуренцију пружалаца услуга на тржишту, али, такође, и за кориснике услуга и за пружаоце омогућава већу слободу. Држава има регулаторну улогу, прописује стандарде квалитета, контролише квалитет, уз стално подстицање конкуренције.

³³ „Социјални сервис (услуге) за особе са инвалидитетом као подршка једнаком социо-економском развоју“ (2012), *Мониторинг извештај*, Центар за оријентацију друштва (COD) Београд, Србија, стр. 67

³⁴ Huber, M. et al, (2006) *Studija o socijalnim i zdravstvenim uslugama od opsteg interesa u evropskoj uniji*, Finalni izveštaj pripremljen za GD za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, str. 149

³⁵ Двогодишњи извештај о социјалним услугама од општег интереса, (2008), Брисел, SEC 2179/2 стр. 172

³⁶ Двогодишњи извештај о социјалним услугама од општег интереса, (2008), Брисел, SEC 2179/2 стр. 195

"Регулаторни механизми координирају и контролишу комбиновани модел социјалне политике – односно, државне и приватне пружаоце. Примарна улога регулаторних тела је да поставе стандарде за професионалну праксу, спроводе закон, поставе правила и прописе којима се одрђују минималне квалификације за професионалну праксу и установе процес за дисциплиновање оних који не одржавају или у континуитету не испуњавају установљене стандарде"³⁷.

У Републици Србији, држава осим регулаторне улоге, задржава и улогу пружаоца услуге. Законом о социјалној заштити из 2011. године, држава изједначава све пружаоце услуга, успоставља елементе прописа заснованог на тржишту, али прописује обавезност поштовања прописаних стандарда и стицања лиценце за пружање услуга социјалне заштите. Законом је успостављен регулаторни оквир за успостављање контролних механизма у систему социјалне заштите.

Претходни Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана³⁸ није у довољној мери регулисао контролне механизме у социјалној заштити, те је ова област била недовољно уређена а контрола квалитета се реализовала спорадично. Иако су одредбе овог закона прописивале као минимум контроле инспекцијску контролу установа социјалне заштите најмање једанпут у току две године, у пракси је ситуација била другачија. Контрола квалитета услуга социјалне заштите спровођена је селективно и несистематски, углавном поводом инцидентних ситуација (ванредни инспекцијски надзори), док су редовни инспекцијски надзори били ретки, углавном услед недовољних капацитета инспекцијских служби. Тиме се основна функција инспектора социјалне заштите сужавала, а континуирана контрола је изостајала.

До доношења новог Закона, односно подзаконских аката, осим контроле установа којима је оснивач Република Србија, односно аутономна покрајина, у надлежности инспектора социјалне заштите било је још само утврђивање испуњености услова и издавање дозвола за рад приватним домовима за смештај старијих лица, у складу са тада

³⁷ Marks, A. et al, (2009) *Propisi o socijalnom radu i licenciranju*, u Albert Roberts (ed), izdanje Desk Reference for social workers (Oxford University Press), p.p. 219

³⁸ Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана, Службени гласник РС, бр. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/01

важећом законском регулативом. Овај посао су реализовали инспектори социјалне заштите, којих је, до краја 2012. године било укупно девет (пет инспектора социјалне заштите запослених у Одсеку за инспекцијски надзор Министарства и два инспектора запослена у Покрајинском секретаријату за здравство, социјалну политику и демографију и два у Секретаријату за социјалну заштиту града Београда).³⁹ Када су у питању друге услуге које су по Закону у надлежности локалних самоуправа (дневне услуге у заједници, услуге подршке за самостални живот), већина њих није била стандардизована, и велики број се реализовао пројектно. Углавном су успостављане по моделима добре праксе, без претходно спроведеног поступка утврђивања испуњености услова за почетак рада. Изузетак је Град Београд, чији је Градски секретаријат за социјалну заштиту, који је кроз ангажман два инспектора делимично пратио квалитет појединих услуга (дневног боравка и помоћи у кући), утврђивао испуњеност услова и издавао решења о испуњености услова за почетак рада.

Закон о социјалној заштити није прописао минимум контроле пружалаца услуга, али је прописао и дефинисао области и начине контроле квалитета услуга социјалне заштите.

Прописивањем минималних стандарда услуга социјалне заштите, сви пружаоци услуга социјалне заштите обавезани су да прописане услове и стандарде испуне и придржавају их се током целог периода пружања услуге. Први ниво контроле квалитета прописан Законом састоји се у утврђивању испуњености услова и стандарда за добијање лиценце или обнављање лиценце за пружање услуга социјалне заштите. То значи да је систем контроле континуиран, у циљу одржавања нивоа квалитета. Уколико се уочи одступање од испуњених услова и стандарда, пружаоцу услуге се може суспендовати или одузети лиценца, у зависности од његове спремности да у датим роковима отклони уочене недостатке. Законом прописана обавезност обнављања лиценце након периода од шест година (или пет и мање година, уколико се ради о ограниченој лиценци), такође је још један механизам државе да пружаоце услуга социјалне заштите обавезе да у континуитету

³⁹ У овом тренутку, у Србији ради 106 приватних домова са дозволом за рад по ранијим прописима, од којих је 24 у Аутономној покрајини Војводини и чак 82 у Београду и 66 приватна дома за старе са лиценцом, по новим прописима (децембар 2015)

воде рачуна о испуњености стандарда, и периодично, у тачно утврђеним роковима, поново достављају доказе о испуњености услова и стандарда за пружање конкретне услуге.

Овај вид контроле сам по себи не може обезбедити да организација социјалне заштите испуњава прописане услове и стандарде током читавог периода за који је лиценца издата. Из тог разлога потребан је континуиран надзор. "Надзор над услугама социјалне заштите представља непрекидан процес систематског прикупљања информација, у складу са специфичним индикаторима, у сврху обезбеђивања података о степену напретка"⁴⁰. Законом о социјалној заштити прописани су различити видови надзора: инспекцијски надзор, надзор над радом, као и надзор над стручним радом установа социјалне заштите,⁴¹ "Инспекцијски надзор је механизам прегледа законитости и квалитета пружених услуга који успоставља држава. Током инспекције стандарди представљају путоказе за процену квалитета услуге"⁴². Надзор над радом врши се само у односу на вршиоце јавних овлашћења, али не и над другим пружаоцима услуга. Обухвата целокупну делатност субјекта који је предмет контроле. Надзор над стручним радом по Закону о социјалној заштити је "поступак којим се утврђује да ли су испуњени захтеви у односу на поштовање прописаних стручних процедура и на коришћење стручних знања и вештина које се примењују током пријема, процене, планирања, прегледа ефеката реализованих активности и завршетка рада са корисником, на основу увида у стручну документацију и процес пружања и ефеката услуга"⁴³.

Без обзира на добру замисао и најбољу намеру, наведени облици надзора ипак нису најпрецизније регулисани Законом. Надзор над стручним радом, у складу са чланом 167. Закона о социјалној заштити, министарство надлежно за социјална питања врши над радом центра за социјални рад, установе за домски смештај и центра за породични смештај и усвојење чији је оснивач Република Србија односно аутономна покрајина, установе за васпитање деце и омладине и завода за социјалну заштиту, што значи да је

⁴⁰ „Социјални сервиси (услуге) за особе са инвалидитетом као подршка једнаком социо-економском развоју“, (2012) *Мониторинг извештај 2012*, Центар за оријентацију друштва (COD), Београд, Србија, стр. 107

⁴¹ Закон о социјалној заштити, члан 21, Службени гласник РС, број 24/11

⁴² Жегарац, Н. Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*. Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр. 32

⁴³ Закон о социјалној заштити, члан 167, став 3, "Службени гласник РС", број 24/11

само део пружалаца услуга подложен овој врсти надзора. Из наведеног произилази да Закон није предвидео обавезност да се код свих пружалаца услуга социјалне заштите контролише да ли су испуњени захтеви у односу на поштовање прописаних процедура и квалитета стручног рада у односу на поступке пријема, процене, планирања, прегледа ефеката реализованих активности и завршетка рада са корисником. То значи да се примена прописаних функционалних стандарда којим се утврђују вредносне димензије стручних поступака, код већине пружалаца услуга социјалне заштите неће контролисати у склопу стручног надзора, већ ће се само доказивати у поступку добијања или обнављања лиценце, што није довољно, јер изостају одговарајући контролни механизми у процесу пружања услуге. Посебно је питање да ли служба Министарства, која актуелно реализује надзор над стручним радом центара за социјални рад, има довољне капацитете и за тај задатак, и да ли јој се може одредити и вршење надзора над стручним радом свих пружалаца услуга социјалне заштите. Надзор над стручним радом центра за социјални рад врши Одељење за управно-надзорне послове у области породичне заштите Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, осим када су у питању центри за социјални рад на територији аутономне покрајине, у којим случајевима надзор над стручним радом врши надлежни покрајински орган, као поверени посао⁴⁴. Закон о социјалној заштити је предвидео да надзор над стручним радом установе за домски смештај и центра за породични смештај и усвојење чији је оснивач Република Србија, установе за васпитање деце и омладине и завода за социјалну заштиту, такође спроводи министарство надлежно за социјална питања⁴⁵. У пракси, још увек није дефинисано која би то организациона јединица Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања спроводила (по Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања⁴⁶, ови послови нису систематизовани ни једнј организационој јединици Министарства). Из овог разлога, од ступања на снагу Закона о социјалној заштити, изостаје надзор над стручним радом, осим у центрима за социјални рад, а ни у овој области није заступљен у довољној мери. До

⁴⁴ Закон о социјалној заштити, члан 167. став 2, "Службени гласник РС" број, 24/11

⁴⁵ Закон о социјалној заштити, члан 167. став 1, "Службени гласник РС", Број 24/11

⁴⁶ Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд, 1. август 2014. године

доношења Закона о социјалној заштити, а од свог оснивања, надзор над стручним радом над установама за домски смештај и установа за васпитање деце и омладине вршили су заводи за социјалну заштиту, републички и покрајински. Закон о социјалној заштити је ову функцију вратио министарству надлежном за социјална питања, односно, надлежном покрајинском органу, као поверени посао.

Инспекцијски надзор је у нашој земљи једини контролни механизам прописан Законом који обухвата све пружаоце услуга социјалне заштите, без обзира ко је оснивач⁴⁷. Инспекцијски надзор, у складу са Законом, врши министарство надлежно за социјална питања преко инспектора социјалне заштите, осим када су у питању пружаоци услуга са територије аутономне покрајине, када инспекцијски надзор врши надлежни орган аутономне покрајине као поверени посао, а преко инспектора социјалне заштите⁴⁸.

Када су у питању пружаоци дневних услуга у заједници и центри за социјални рад са територије града Београда, (осим смештаја за жртве трговине људима), инспекцијски надзор врши градска управа града Београда као поверени посао, преко инспектора социјалне заштите⁴⁹. Инспектори социјалне заштите министарства за социјална питања "имају право и дужност да остварују непосредан надзор над радом инспектора социјалне заштите органа којима је поверено вршење инспекцијског надзора"⁵⁰.

Актуелно, инспекцијски надзор над пружаоцима услуга социјалне заштите реализује укупно 14 инспектора социјалне заштите⁵¹, од којих 6 самостално реализује послове процеса лиценцирања организација социјалне заштите. То значи да лиценцирање спроводе само неки од инспектора социјалне заштите (6) који су ангажовани при Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, уз остале инспекцијске и друге послове, док остали спроводе само класичне инспекцијске послове и друге задатке из области социјалне заштите. Законом није прописано ко може бити инспектор социјалне заштите, осим што је за заснивање радног односа, Правилником о унутрашњем уређењу и

⁴⁷ Закон о социјалној заштити, члан 168 став 1, "Службени гласник РС", број 24/11

⁴⁸ Закон о социјалној заштити, члан 168 став 2, "Службени гласник РС", број 24/11

⁴⁹ Закон о социјалној заштити, члан 168 став 3, "Службени гласник РС", број 24/11

⁵⁰ Закон о социјалној заштити, члан 169 став 3, тачка 1), "Службени гласник РС", број 24/11

⁵¹ 9 на нивоу Републике, 4 Покрајине и 1 у Београду

систематизацији радних места у Министарству предвиђено да поседује одређено радно искуство (три године), положен стручни испит за рад у органима државне управе и да образовни профил потенцијалног инспектора социјалне заштите припада групи друштвено-хуманистичких, техничко-технолошких и природно-математичких наука, што омогућава да инспектори социјалне заштите буду и стручни профили који у установама социјалне заштите немају статус стручних радника и не познају област социјалне заштите (нпр. економиста, математичар, биологичар и сл.).

Самопроцена пружалаца услуга, процедуре поступања по примедбама, притужбама и жалбама корисника у вези квалитета услуга у социјалној заштити, Етички одбор Коморе социјалне заштите, као механизам контроле спровођења Кодекса професионалне етике у систему социјалне заштите, као и успостављање јединствене базе података - регистра лиценцираних пружалаца услуга (организација социјалне заштите) такође су важни сегменти контроле квалитета услуга у овој области.

За квалитет услуга у социјалној заштити, осим система контроле важно је истаћи и значај стручне или супервизијске подршке пружаоцима услуга социјалне заштите. У складу са Законом⁵², заводи за социјалну заштиту (републички и покрајински) прате квалитет стручног рада и услуга у установама социјалне заштите, пружају стручну подршку (супервизијска подршка) ради унапређења стручног рада и услуга социјалне заштите, развијају систем квалитета у социјалној заштити, координирају развој стандарда услуга и предлажу надлежном министарству унапређење постојећих и увођење нових стандарда.

Сви наведени сегменти једнако су важни за систем социјалне заштите и чине елементе контроле квалитета услуга у социјалној заштити, са тежњом да постану систем. Успостављање система контроле квалитета подразумева усклађивање, хармонизацију и унапређење свих активности набројаних елемената контроле, повећање капацитета и у квантитативном и у квалитативном смислу. Успостављање и одрживост система контроле квалитета у овој области у великој мери зависи од спремности и капацитета носилаца контролних функција да све ове активности спроводе сврсисходно и квалитетно. Створен

⁵² Закон о социјалној заштити, члан 164, тачка од 1 – 14, Службени гласник РС, број 24/11

је нормативни оквир за реализацију замишљеног модела успостављања квалитета у домену услуга (лиценцирање). Ипак, осим стварања нормативног оквира, за реализацију наведених циљева, није учињено много. Процес лиценцирања организација социјалне заштите обавља свега 6 инспектора социјалне заштите (само један број инспектора Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, 3 инспектора без довољно искуства још увек не раде самостално овај посао). Испуњеност основних захтева (стандарда) прописаних Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, свим установама (76) социјалне заштите чији је оснивач Република Србија, у 106 приватних домова за старе који имају дозволу за рад по старим прописима, 66 са лиценцом по новим прописима, као и услуга које пружа велики број невладиних организација (око 400)⁵³ и свих нових пружалаца услуга, контролисаће свега 14 инспектора социјалне заштите (инспектори Министарства (9), покрајински (4) као и инспектори Градског секретаријата за социјалну заштиту града Београда (1)). Исти ти инспектори имају законску обавезу да свим пружаоцима услуга контролишу законитост рада, испуњеност услова и стандарда за лиценцу током целог њеног важења, и контролишу околности за суспензије и одузимања лиценци. За обављање свих ових Законом прописаних послова, инспектори социјалне заштите нису имали додатне обуке.

"Србија последњих година континуирано развија правни оквир за успостављање система контроле квалитета у социјалној заштити, који у најширем смислу обухвата: супервизију, инспекцију, лиценце, мере и индикаторе делатности, самопроцену и систем жалби".⁵⁴

Нормативни оквир за овај процес, осим Закона о социјалној заштити, чине још и Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите⁵⁵, Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите⁵⁶, Правилник о лиценцирању

⁵³ База података о локалним услугама, Републички завод за социјалну заштиту http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=245&Itemid=245

⁵⁴ Жегарац, Н. Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*. Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр. 127

⁵⁵ Службени гласник РС, број 42/2013

⁵⁶ Службени гласник РС, број 42/2013

стручних радника у социјалној заштити⁵⁷ и Измене и допуне Правилника о стручним пословима у социјалној заштити⁵⁸. У циљу унапређења система контроле у области услуга социјалне заштите, Закон о социјалној заштити је прописао и дефинисао обавезност дефинисања основних стандарда услуга социјалне заштите, јачање капацитета запослених кроз континуитет стручног усавршавања, успостављање система акредитације програма обуке и увођење процеса лиценцирања (пружалаца услуга социјалне заштите и стручних радника). Закон не даје детаљне процедуре за контролу квалитета већ широк основ, који треба разрадити кроз конкретне подзаконске акте.

Европска Унија захтева да државе кандидати за чланство, између осталог, успоставе системе контроле у свим областима у складу са најбољом међународном праксом и достигнутим стандардима. Примано је да сви елементи контроле покажу ефикасност у достизању дефинисаних циљева и задатака. То обично поставља више захтева од усклађивања са националним и ширим правним оквиром и по томе би нови облици контролних механизма морали да се разликују од традиционалних контролних система. За потенцијалне државе чланице, Европска унија не прихвата Status quo као прихватљиву опцију, када су у питању контролни механизми.

Успостављање формалног система контроле квалитета у области социјалне заштите кроз решења дефинисана Законом о социјалној заштити првенствено је усмерено на успостављање и усвајање приступа, који се мора заснивати на одговорностима и дужностима свих субјеката у социјалној заштити: запослених у овој области, пружалаца услуга социјалне заштите и служби које врше контролну или подржавајућу функцију. Правни оквир којим Србија регулише ову област покрива многе аспекте контроле квалитета услуга у области социјалне заштите. Оно што је ново у сектору социјалне заштите је сам концепт система контроле.

⁵⁷ Службени гласник РС, број 42/2013

⁵⁸ Службени гласник РС, број 42/2013

3. РЕГУЛАТОРНИ МЕХАНИЗМИ У СИСТЕМУ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

"Регулаторни механизми обезбеђују одржавање и унапређење квалитета услуга. Обухватају систем издавања потврда о усвојеном нивоу квалитета (лиценци, сертификата и акредитације) и средстава за унапређење квалитета преко интерне и екстерне супервизије, механизма за прихватање и решавање примедби, притужби и жалби корсника, самопроцену и инспекцију".⁵⁹

"Регулаторни механизми имају директан утицај на могућности унапређења квалитета. Увек укључују супервизију (интерену и екстерну), надзор, инспекцију, самопроцену, као и начине поступања по примедбама и жалбама".⁶⁰

У систему социјалне заштите Републике Србије регулаторни механизми дефинисани су Законом о социјалној заштити, кроз пет поглављавог Закона: поглавље XI - Комора социјалне заштите; поглавље XII - Завод за социјалну заштиту; поглавље XIII - Надзор; поглавље XIV - Лиценцирање, и поглавље XV - Акредитација програма. Кроз ова наведена поглавља дефинисани су основни регулаторни механизми: лиценцирање стучних радника и организација социјалне заштите, надзор над радом (надзор над стручним радом и инспекцијски надзор) пружалаца услуга, супервизијска подршка у систему социјалне заштите, акредитација програма обуке и Етички одбор социјалне заштите. Истим Законом прописани су и стандарди као основ квалитета услуга социјалне заштите. Они су за одређени број услуга дефинисани Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, док један број услуга и даље није стандардизован.

⁵⁹ Жегарац, Н. Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*. Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр. 192

⁶⁰ Bilson, A. & Gotestam, R. (2002) *Improving standards in child protection: Developing Better Services For Children and Families in ECA Countries*, UNICEF-World Bank "Changing Minds, Policies and Lives"

3.1. Комора социјалне заштите

Комора социјалне заштите је основана као "независна, професионална организација запослених у социјалној заштити"⁶¹. Две основне функције коморе су "да прати да ли се пружање услуга, односно спровођење социјалне заштите заснива на начелима професионалне етике", и лиценцирање стручних радника у систему социјалне заштите⁶².

Закон о социјалној заштити прописао је да Комора преко Етичког одбора прати да ли се услуге пружају у складу са Кодексом професионалне етике⁶³. У том контексту, Законом је предвиђено да Комора донесе Кодекс професионалне етике. "Етички кодекс је писани документ који на експлицитан начин одређује вредности, принципе и правила понашања у оквиру одређене професионалне групе. Етички кодекс могу доносити и организације које пружају услуге у области социјалне заштите ради неговања етичке праксе, заштите вредности које промовише организација и регулисања правила понашања ангажованог особља".⁶⁴

Скупштина Коморе из редова својих чланова бира Етички одбор. Етички одбор је стручно тело Коморе које прати да ли се пружање услуга, односно спровођење социјалне заштите заснива на начелима професионалне етике.

По Закону о социјалној заштити, Етички одбор:

1. "Предлаже Кодекс професионалне етике и даје објашњења основних начела професионалне етике;
2. Прати и анализира примену начела професионалне етике у пружању социјалне заштите;

⁶¹ Закон о социјалној заштити, члан 153 став 1, "Службени гласник РС" број 24/11

⁶² Закон о социјалној заштити, члан 158 став 2, "Службени гласник РС" број 24/11

⁶³ Фебруара 2013. године, при Комори социјалне заштите, формиран је Етички одбор социјалне заштите (Етички одбор Коморе)

⁶⁴ Жегарац, Н. И Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*, Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр. 169

3. Доприноси стварању навика за поштовање и примену начела професионалне етике у пружању социјалне заштите;
4. Врши саветодавну функцију у погледу примене и унапређења професионалне етике;
5. Утврђује повреде професионалне етике, односно дужности или угледа члана Коморе и изриче мере професионалне одговорности члановима Коморе;
6. Прати спровођење научних истраживања у социјалној заштити и даје мишљење о спорним етичким питањима која су значајна за спровођење научних истраживања;
7. Разматра друга питања професионалне етике у социјалној заштити".⁶⁵

Законом су дефинисане и мере професионалне одговорности које Етички одбор може изрећи за повреде професионалне етике или повреде дужности или угледа члана Коморе. Не постоје индикатори на основу којих би се могли проценити ефекти једногодишње примене Кодекса професионалне етике у овој области. Подаци добијени од Коморе социјалне заштите о годишњем извештавању рада Коморе, не садрже никакве податке о ефектима примене Кодекса, нити податке о могућим изреченим препорукама, казнама или забранама. У пракси, Етички одбор није још увек изрекао ни једну јавну опомену, новчану казну или привремену забрану обављања делатности због повреде начела професионалне етике. Разлог засигурно није што се поменути кодекс безусловно поштује и примењује у пракси, већ што Етички одбор још увек није у пракси у потпуности заживео и преузео све своје надлежности из Закона.

У складу са одредбама Кодекса, "о изреченим мерама Комора обавештава послодавца, задужена регулаторна тела за издавање лиценци и професионална удружења"⁶⁶.

Као што је већ речено, у надлежности Коморе социјалне заштите је и лиценцирање стручних радника у систему социјалне заштите. О овом нивоу лиценцирања и задацима

⁶⁵ Закон о социјалној заштити, члан 158, став 3, "Службени гласник РС", број 24/11

⁶⁶ Кодекс професионалне етике стручних радника социјалне заштите, Члан 66, став 6, Београд 2015. године

Коморе социјалне заштите на овом пољу биће више речи у поглављу "Лиценцирање у систему социјалне заштите"

Осим ових послова, по Закону о социјалној заштити Комора: "заступа и штити професионалне интересе својих чланова; стара се о угледу чланова Коморе; даје иницијативу за ближе уређивање начина обављања приправничког стажа и полагања приправничког испита; стручног усавршавања запослених у социјалној заштити (стручних радника и стручних сарадника); даје иницијативу за доношење прописа у области социјалне заштите; пружа стручну помоћ члановима Коморе и обавља друге послове у складу са законом и статутом Коморе"⁶⁷.

3.2. Заводи за социјалну заштиту

Заводи за социјалну заштиту (републички и покрајински) су, по Закону за социјалну заштиту,⁶⁸ основани за обављање истраживачких, развојних и саветодавних послова. Између осталих, заводи за социјалну заштиту имају задатак и да: "прате квалитет стручног рада и услуга у установама социјалне заштите (изостаје надлежност над другим пружаоцима услуга); пружају стручну (супервизијску подршку) ради унапређења стручног рада и услуга социјалне заштите; развијају систем квалитета у социјалној заштити, координирају развој стандарда услуга и предлажу надлежном министарству унапређивање постојећих и увођење нових стандарда; и развијају и реализују моделе супервизијске подршке установама социјалне заштите и код пружалаца услуга социјалне заштите", и др.⁶⁹.

До доношења Закона о социјалној заштити заводи су реализовали и надзор над стручним радом над пружаоцима услуга социјалне заштите. Закон је ову функцију вратио министарству надлежном за социјална питања. Један од значајнијих задатака завода у

⁶⁷ Закон о социјалној заштити, члан 160, "Службени гласник РС", број 24/11

⁶⁸ Закон о социјалној заштити, члан 163 став 1, "Службени гласник РС" број 24/11

⁶⁹ Закон о социјалној заштити, члан 164 став 1, тачка 1), 2), 4) и 5), "Службени гласник РС" број

домену утицаја на квалитет услуга социјалне заштите јесте пружање супервизијске подршке пружаоцима услуга социјалне заштите. На овај начин заводи имају директну могућност да утичу на успостављање и одрживост квалитета услуга.

3.2.1. Супервизијска (стручна) подршка пружаоцима услуга у социјалној заштити

Супервизијом се обезбеђује професионална подршка стручним радницима, како би им се унапредило знање, компетенције и вештине, и на тај начин утицало на квалитет стручног рада појединца, али, самим тим, и на квалитет услуга. Овај процес подразумева обавезно постојање стандарда стручног рада. Њиховом се применом, уз стручну подршку, реализују стручни поступци и задаци, и утиче на подизање квалитета.

Неки од основних циљева супервизијске подршке су, пре свега, заштита интереса корисника, обезбеђивање поштовања прописаних стандарда и процедура стручног рада, унапређење квалитета рада како појединаца тако и организације социјалне заштите, подстицање и оснаживање професионалаца запослених у социјалној заштити за преузимање одговорности, као и лично и професионално напредовање стручњака кроз континуирано учење и развој.

У зависности од разлога пружања и циља који се жели подстићи супервизијском подршком, функције супервизије могу бити:

- Административна, ако је циљ подстицање ефикасности у пружању услуга корисницима,
- Едукативно-развојна (ако је супервизор-ментор за приправнике и новозапослене, или је потребна процена потреба стручних радника за даљим развојем и обуком), и
- Подржавајућа (подршка у разрешавању личних недоумица стечених у раду на комплексним проблемима корисника).

Супервизијска подршка, у зависности од постављених циљева и природе потреба за подршком, може бити усмерена на рад на појединачном, конкретном случају, на поједине фазе вођења случаја, успостављање сарадње са другим пружаоцима услуга унутар система али и у другим секторима (здравље, просвета, правосуђе и сл). Осим тога, супервизијска подршка може бити усмерена на јачање компетенција и снага стручних радника у превазилажењу професионалног стреса или сагоревања на послу.

У нашој земљи се спроводи Кадушинов⁷⁰ модел супервизије, који се још назива и Англосаксонски, интегративни модел супервизије. Карактеристика овог модела је да су све три функције супервизије (административно/контролна, едукативна и подржавајућа) равномерно заступљене, уз наглашену прилагодљивост модела, која подразумева могућност да се у зависности од потребе нека од функција додатно нагласи.

Развојне и саветодавне послове, односно послове пружања супервизијске подршке заводи за социјалну заштиту реализују преко посебних организационих јединица – одељења за супервизијску подршку. Свакако је неопходно разликовати повремене консултације организација социјалне заштите са заводима за социјалну заштиту од пружања супервизијске подршке. Супервизијска подршка пружаоцима услуга је шири, комплекснији процес, контролисан и вођен разлозима подршке и циљевима који се желе постићи, уз истовремено поштовање стручних поступака и процедура.

Такође, врло је важно разликовати супервизијску подршку коју заводи за социјалну заштиту пружају организацијама социјалне заштите и супервизијску подршку и супервизијске послове који се реализују у центрима за социјални рад. Наиме, у систему социјалне заштите Србије постоје два нивоа пружања супервизијске подршке.

Правилник о стручним пословима у социјалној заштити⁷¹ у члану 3, став 1 прописује да се: "стручни послови у социјалној заштити групишу према функцијама, природи радних процеса и исходима који настају у пружању услуга социјалне заштите". У односу на ове критеријуме, супервизијским пословима се обезбеђује "професионална

⁷⁰ Kadushin, A. (1992) *Supervision in Social Work* (3rd. edn.), New York: Columbia University Press. Revised fourth edition published 2002

⁷¹ "Службени гласник РС" број 1/2012

подршка и учење стручним радницима на основним и специјализованим пословима у социјалној заштити, како би реализовали стручне задатке, унапредили квалитет услуга за кориснике и развили знања, компетенције и могућности да преузму одговорност за сопствену праксу"⁷².

Супервизијске послове у центрима за социјални рад обављају стручни радници који испуњавају услове за обављање основних стручних послова, прописане овим Правилником⁷³, када стекну посебна знања и вештине потребне за обављање супервизијских послова. Неопходно је и да имају лиценцу за обављање супервизијских послова⁷⁴. У центрима за социјални рад систематизовано је радно место супервизора, и број ангажованих супервизора у појединачним центрима се одређује у односу на укупан број и структуру запослених стручних радника.

Супервизор у центрима за социјални рад пружа супервизијску подршку запосленима на основним стручним и специјализованим пословима, у циљу унапређења њихових стручних компетенција и превазилажења насталих тешкоћа или недоумица у редовним стручним поступцима. Свакако да овај вид супервизијске подршке има утицај на побољшање квалитета стручног рада са корисником.

Супервизијска подршка коју реализују заводи за социјалну заштиту је усмерена на организације социјалне заштите или центре за социјални рад. Обухватнији је процес од послова које обавља супервизор у центрима за социјални рад, усмерена је на све стручне раднике у организацији социјалне заштите, као и на супервизоре у центрима за социјални рад. Углавном се односи на надгледање стручних поступака, њихово усмеравање и унапређење компетенција запослених и саме организације.

⁷² Правилник о стручним пословима у социјалној заштити, члан 8, "Службени гласник РС" број 1/2012

⁷³ социјални радник, психолог, педагог, андрагог, дефектолог и специјални педагог, који имају лиценцу за обављање основних послова у социјалној заштити, у складу са законом којим се уређује социјална заштита

⁷⁴ Правилник о стручним пословима у социјалној заштити, члан 9, "Службени гласник РС" број 1/2012

Заводи за социјалну заштиту су свим установама, односно пружаоцима услуга набројаним у поглављу о надзору над стручним радом, којима је, док је то био њихов посао вршили надзор, уједно пружали и подршку у фазама стручног поступка, као крајњи исход надзора.

Након тог периода, Одељење за супервизијску подршку Републичког завода за социјалну заштиту је у оквиру програмског циља "Подршка актерима у процесу реформе у систему социјалне заштите" и задатка "Подршка центрима у даљој примени Правилника" реализовало континуирану супервизијску подршку супервизорима малих центара за социјални рад (до 7 запослених стручних радника, у складу са Правилником о изменама и допунама Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад). Овим процесом обухваћен је 61 супервизор који је истовремено радио и на пословима вођења случаја. Ова врста подршке је реализована од фебруара до децембра 2011. године. Одржана су 4 припремна, 1 евалуативни и 28 супервизијских састанака. Други, такође значајан сегмент подршке центрима за социјални рад односио се на подршку у већим центрима за социјални рад (који имају више од 7 запослених стручних радника) У том циљу организоване су 4 једнодневне едукативне радионице које су обухватиле различите профиле запослених (руководиоце, супервизоре, водитеље случаја, правнике). На овај начин, подршком је обухваћено је 16 центара и 92 запослена лица. Одељење за супервизију је у истој години наставило са организовањем различитих радионица установама за смештај корисника са сличним капацитетима и сличном проблематиком у раду. Теме су биле од заједничког интереса установама. Каснија евалуација је показала да је ово био посебно позитивно прихваћен модел стручне подршке. Организоване су и две тематске радионице, на којима су учествовала 42 радника из 7 установа у Србији. Кроз реализацију подршке центрима за социјални рад показало се да увођење системских новина захтева додатна знања и вештине код запослених, те је неопходна континуирана, синхронизована подршка свим центрима, без обзира на величину, и на свим нивоима: менаџменту, супервизорима, водитељима случаја и правницима⁷⁵.

⁷⁵ Подаци из Извештаја о раду Републичког завода за социјалну заштиту за 2011. годину.

Током 2012. године Завод је посебну пажњу посветио развоју нових услуга и сервиса на локалном нивоу, кроз континуиране супервизијске подршке. Реализацијом пројекта "Подршка успостављању услуга за децу и младе са инвалидитетом и развој индикатора у систему социјалне заштите", који је Завод реализовао у сарадњи са УНИЦЕФ-ом, пружана је стручна подршка пружаоцима услуге Дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју. У ову сврху, оформљени су тимови за подршку и реализацију едукативних радионица. У овој години, подршка центрима је била оријентисана на подршку у делу примене Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад и увођењу организација и метода рада које овај правилник прописује. У ту сврху, у овој години настављена је реализација континуиране супервизијске подршке супервизорима малих центара за социјални рад (до 7 запослених стручних радника). У 2012. години подршка супервизорима је проширена и на велике ЦСР (са преко 7 запослених стручних радника).

Други веома значајан сегмент подршке центрима за социјални рад односио се на подршку спровођењу супервизије у центрима. У том циљу, организоване су једнодневне едукативне радионице које су обухватиле различите профиле запослених (руководиоце, супервизоре, водитеље случаја, правнике). Искуство је показало да поред центара, је супервизијском подршком у наредном периоду било неопходно обухватити и друге пружаоце услуга у систему социјалне заштите: установе за смештај корисника и пружаоце локалних услуга.⁷⁶

И у 2013. години настављено је са пружањем супервизијске подршке центрима за социјални рад без обзира на број стручних радника. Завод је у овој години имао значајне активности на унапређењу постојећих услуга пружањем подршке пружаоцима услуга (у Извештају није наведено које су то активности, које услуге и који пружаоци услуга). Постигнути су значајни резултати на подручју унапређења система евиденције и евалуације рада у установама социјалне заштите за децу са сметњама у развоју (опет без конкретнијих и рецизнијих података). Реализована је подршка супервизорима и правницима у центрима за социјални рад, према сачињеном концепту подршке.

⁷⁶ Подаци из Извештаја о раду Републичког завода за социјалну заштиту за 2012. годину

Конципирана је и реализована радионица подршке за супервизоре и правнике ЦСР у уједначавању и спровођењу појединих стручних поступака. Креиран је "Практикум за центре за социјални рад". Спроведене су припреме за увођење интервизије и формирање интервизијских група и реализован акредитовани програм "Програм основне обуке за супервизоре у ЦСР".⁷⁷

Током 2014. године Републички завод за социјалну заштиту је, обухвативши све центре за социјални рад, установе за смештај корисника и центре за породични смештај и усвојење са ужег подручја Републике Србије, са њима радио на тему старатељства и старатељске заштите, са циљем јачања капацитета стручних радника у овој области. Реализоване су радионице и програми подршке.⁷⁸ У Извештају о раду за 2014. годину нема података о активностима супервизијске подршке пружаоцима услуга социјалне заштите.

У 2015. години Одељење за супервизију је у 3 циклуса радионица са по 12 група обухватило све центре за социјални рад 3 пута својим програмима подршке. У овој години пружали су супервизијску подршку установама за смештај корисника које су се обраћале захтевом за ову врсту подршке (у Извештају није наведен број таквих активности). Супервизијска подршка је такође пружана оним организацијама социјалне заштите за које су инспектори социјалне заштите током вршења инспекцијског надзора проценили да је неопходно пружити им стручу – супервизијску подршку, и о томе обавестили Завод (у Извештају изостаје број таквих активности и имена организација социјалне заштите којима је пружена подршка) .

У 2015. години реализована је супервизијска подршка у 3 установе за смештај одраслих и старијих⁷⁹ .

У односу на наведене податке може се закључити да супервизијска подршка није у довољној мери заступљена у односу на пружаоце услуга социјалне заштите, и да је обухват услуга социјалне заштите супервизијском подршком знатно мањи од ступања на снагу

⁷⁷ Подаци из Извештаја о раду Републичког завода за социјалну заштиту за 2013. годину

⁷⁸ Подаци из Извештаја о раду Републичког завода за социјалну заштиту за 2014. годину

⁷⁹ Подаци из Извештаја о раду Републичког завода за социјалну заштиту за 2015. годину

Закона о социјалној заштити, односно, од успостављања Законом конципираног система контроле квалитета у овој области.

3.3. Надзор

"Надзор над услугама социјалне заштите представља непрекидан процес систематског прикупљања информација, у складу са специфичним индикаторима, у сврху обезбеђивања података о степену напретка и достигнућа циљева услуге руководиоцима услуге и другим релевантним актерима"⁸⁰.

"Механизми надзора морају гарантовати транспарентност, одговорност и контролу параметара у свим фазама пружања услуге социјалне заштите. Гарантују својим садржајем и својим модалитетима имплементације, поштовање интереса корисника и њиховог активног ангажовања и учествовања у пружању услуге. Процедуре надзора омогућавају редовне исправке и континуирана побољшања интервенције која је у току"⁸¹.

3.3.1 Надзор над стручним радом

Надзором над стручним радом се утврђује испуњеност захтева у односу на поштовање прописаних стручних процедура и коришћење стручних знања и вештина у свим фазама стручног рада. Овај процес укључује и преглед ефеката реализованих активности, а спроводи се на основу увида у стручну документацију и процес пружања услуге, као и у ефекте саме услуге⁸².

⁸⁰ Промена парадигми у области пружања социјалних услуга: Да квалитетне услуге постану приступачне за особе са инвалидитетом у југоисточној Европи, (2008), *Disability Monitor Initiative*, регионална канцеларија Handicap International за југоисточну Европу, Сарајево, стр. 132

⁸¹ Промена парадигми у области пружања социјалних услуга: Да квалитетне услуге постану приступачне за особе са инвалидитетом у југоисточној Европи, (2008), *Disability Monitor Initiative*, регионална канцеларија Handicap International за југоисточну Европу, Сарајево, стр. 141

⁸² Закон о социјалној заштити, члан 167 став 3, "Службени гласник РС" број 24/11

До 1992. године, Завод за проучавање социјалних проблема града Београда, Покрајински заводи и Институт за социјалну политику у Београду су вршили надзор над стручним радом центара за социјални рад, свих установа за смештај корисника и пружалаца услуга социјалне заштите. Од њиховог укидања, надзор над стручним радом центара за социјални рад реализује организациона јединица Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања - Одељење за управно-надзорне послове у области породичне заштите.

На почетку свог оснивања (септембар 2004. године) Одељење за инспекцијски надзор министарства надлежног за социјална питања (тада Одељење за инспекцијски надзор и унапређење стручног рада) је осим инспекцијског надзора истовремено вршило и надзор над стручним радом у установама за смештај корисника. Током 2004. године, инспекција је извршила 7 таквих надзора, а 2005. године 36⁸³.

Оснивањем завода за социјалну заштиту, надзор над стручним радом установа за смештај корисника прешао је њима у надлежност (2006. године). Републички завод за социјалну заштиту је, како је већ речено, у вршењу надзора креирао нови модел - процену стручног рада која исходује супервизијском подршком. Овај завод је током 2007. године вршио процене стручног рада у 4 установе социјалне заштите. Током 2008. године, реализовао је процену стручног рада у 7 установа за смештај корисника.

Унапређење квалитета стручног рада и квалитета услуга у установама за смештај корисника кроз процену капацитета установе за квалитетно обезбеђивање услуга представља активност у оквиру које је у раду Завода највише остварено током 2009. године. У овом сегменту рада у наведеном периоду реализовано је 13 надзора над стручним радом.

Процена стручног рада у установама за смештај корисника током 2010. године реализована је према методологији процене коју је сачинило одељење Републичког завода за процену стручног рада - супервизију. Реализовано је укупно 8 процена квалитета стручног рада у установама за смештај корисника, од којих је 5 процена реализовано у

⁸³ Подаци добијени из годишњих извештаја о раду Одељења за инспекцијски надзор

установама за смештај одраслих и старијих корисника, 2 процене у установама за смештај деце и омладине и 1 у установи за смештај одраслих лица ометених у менталном развоју.⁸⁴

Ступањем на снагу Закона о социјалној заштити (2011. година) надзор над стручним радом враћен је у надлежност министарства за социјална питања. Закон дефинише надлежности министарства над стручним радом центара за социјални рад и само дела пружалаца услуга. По Закону о социјалној заштити, министарство надлежно за социјална питања врши надзор над стручним радом центра за социјални рад, установе за домски смештај и центра за породични смештај и усвојење чији је оснивач Република Србија односно аутономна покрајина, установе за васпитање деце и омладине и завода за социјалну заштиту⁸⁵, што значи да је само део пружалаца услуга подложен овој врсти надзора и да изостаје надзор над стручним радом осталих пружалаца услуга. Овом законском одредбом, случајно или намерно, обухваћен је само део пружалаца услуга, а ни једна друга одредба Закона о социјалној заштити не дефинише надзор над стручним радом осталих пружалаца услуга социјалне заштите.

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања не дефинише организациону јединицу у чијој је надлежности надзор над стручним радом, осим када су у питању центри за социјални рад (Одељење за управно надзорне послове у области породичне заштите), тако да ова врста надзора изостаје у потпуности, било да су установе чији је оснивач Република Србија или АП Војводина, било да су у питању остали пружаоци услуга социјалне заштите, којима се закон чак није ни бавио у контексту надзора над стручним радом.

Члан 14. став 2. Породичног закона⁸⁶ дефинише да надзор над стручним радом органа старатељства врши министарство надлежно за породичну заштиту. У пракси, надзор над стручним радом центара за социјални рад реализује организациона јединица Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања - Одељење за управно-

⁸⁴ Подаци добијени оз годишњих извештаја о раду Републичког завода за социјалну заштиту

⁸⁵ Закон о социјалној заштити, члан 167 став 1, "Службени гласник РС" број 24/11

⁸⁶ "Сл. гласник РС", бр. 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015

надзорне послове у области породичне заштите. У надлежности Одељења за управно надзорне послове у области породичне заштите су послови који се односе на:

- решавање у управним стварима у другом степену у области породично-правне заштите;
- надзор над вршењем поверених послова и пружање стручне помоћи органима у решавању о правима из области породично-правне заштите;
- припремање нацрта закона, предлога подзаконских аката и других прописа у области породично-правне заштите и нацрта закона за ратификацију међународних споразума из породично-правне заштите;
- давање мишљења и објашњења у вези са применом закона и других прописа из наведених области;
- давање мишљења на нацрте закона и друге предлоге прописа које припремају други државни органи, а који су из делокруга Одељења;
- пружање стручне помоћи у области породично правне заштите;
- надзор над стручним радом органа старатељства;
- развојне пројекте из надлежности Одељења;
- унапређење политике у области усвојења, хранитељства и заштите од трговине људима;
- припрему стручног мишљења ради давања сагласности министра надлежног за породичну заштиту у поступцима усвојења;
- припрему програма за хранитеље и усвојитеље;
- послове заштите од трговине људима;
- вођење Јединственог личног регистра усвојења;

- поступања по представкама и притужбама грађана и друге послове из делокруга Одељења.⁸⁷

Ова служба броји укупно 10 запослених и то: начелник Одељења и 9 државних службеника, од којих: 4 дипломирана правника, 2 психолога, 2 дипломирана социјална радника и 1 дипломирани педагог. Актуелно, због повећаног обима посла, од септембра 2014 године, ојачана је са једним дипломираним правником и једним психологом, званично запосленим у Градском центру за социјални рад града Београда, а у овом Одељењу ангажовани као испомоћ.

Надзор над стручним радом и законитошћу рада органа старатељства, на основу члана 14. став 2. Породичног закона, Министарство, односно Одељење, врши у појединачним случајевима (рад на појединачном предмету, надзор над стручним радом у конкретном случају, процена стручних поступака у конкретном случају) и надзор над стручним радом органа старатељства у целини (надзор над стручним радом у погледу вршења послова породично правне заштите у целисти, на основу репрезентативног узорка). Надзор се сагласно одредбама Породичног закона врши у следећим областима:

1. брак, развод брака, поништај брака;
2. вршење родитељског права, надзор над вршењем родитељског права;
3. заштита права детета, лишење родитељског права;
4. утврђивање и оспоравање очинства и материнства;
5. предузимање ургентних мера породичне заштите деце и младих;
6. заштита деце без родитељског старања-старатељство, усвојење, хранитељство, организовање социјалне заштите деце;
7. организовање старатељске заштите одраслих и старих лица;
8. насиље у породици;

⁸⁷ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања члан 32, Београд, 1.август 2014. године.

9. заштита жртава трговине људима;

10. статусна и лична права грађана у области породичне заштите.

Надзор над стручним радом наведених установа са територије Аутономне покрајине Војводине, по закону⁸⁸, поверен је надлежном покрајинском органу (Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију).

Законом ови послови нису поверени градској управи града Београда за установе на територији града Београда.

Из свега наведеног може се закључити да надзор над стручним радом није у потпуности ни нормативно, ни практично дефинисан. Актуелно се реализује само у центрима за социјални рад, и то искључиво у делу породичноправне заштите.

Ипак, значајно је истаћи да Закон о локалној самоуправи⁸⁹ садржи одредбе које би могле бити корисне за тумачење надлежности вршења надзора над стручним радом над услугама социјалне заштите у надлежности локалних самоуправа. Наиме, по овом закону⁹⁰ локална самоуправа "оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом". Дакле, аналогно овој одредби, стручни надзор над локалним услугама у ингеренцији је локалних самоуправа. Поставља се питање, да ли се ова врста надлежности односи и на организације социјалне заштите које пружају услуге из надлежности локалних самоуправа, а није им оснивач локална самоуправа, у случајевима када их у складу са законом, обезбеђује путем јавних набавки? У том случају, локалне самоуправе би вршиле надзор над радом свих пружалаца услуга социјалне заштите које су по Закону о социјалној заштити у њиховој надлежности, било да су саме основале организације социјалне заштите, било да су оснивачи организације цивилног друштва, или друга правна и физичка лица. Ово би, свакако, могло значајно подићи капацитете система контроле услуга у социјалној заштити, и можда би могло бити први корак у процесу децентрализације контролне функције. На неки начин, ово би можда

⁸⁸ Закон о социјалној заштити, члан 167 став 2, "Службени гласник РС" број 24/11

⁸⁹ "Службени гласник РС", број 129/2007 и 83/2014 – др. закон

⁹⁰ Закон о локалној самоуправи, члан 32 став 8, "Службени гласник РС", број 129/2007 и 83/2014 – др. закон

могло премостити празнине Закона о социјалној заштити у погледу селективног обухвата пружалаца услуга надзором над стручним радом. Посебно је питање да ли локалне самоуправе имају капацитете за овај посао, и шта на том пољу додатно треба учинити.

Што се Закона о локалној самоуправи тиче, учоава се још једно значајно несагласје са Законом о социјалној заштити. Наиме, члан 20 став 1, тачка 17) Закона о локалној самоуправи прописује да локална самоуправа "оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установе социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач". Ове одредбе су у супротности са следећим одредбама Закона о социјалној заштити: чланом 57⁹¹, чланом 115 став 1⁹², чланом 170 став 1 тачка 5)⁹³, као и чланом 178 став 1⁹⁴.

Као што је већ поменуто, надзор над стручним радом актуелно спроводи Одељење за управно надзорне послове из области породичне заштите, само у центрима за социјални рад и то у делу породичне заштите. По подацима добијеним анализом годишњих извештаја о раду овог одељења, може се закључити да се ни овај надзор не спроводи у довољном обиму и да се у већем делу обавља канцеларијски, реализацијом већег броја надзора у појединачном случају у области породичне заштите (рад на контроли стручног поступка на појединачном предмету, путем прегледа документације у досијеу). Надзор над стручним радом (макар да је он и само у делу породичне заштите) центара за социјални рад не спроводи се у довољној мери и све ређе се реализује на терену, као надзор над целокупном делатности органа старстелства у области породичне заштите.

⁹¹ Ближе услове и стандарде за пружање и остваривање услуга социјалне заштите прописује министар надлежан за социјалну заштиту.

Орган АП односно јединице ЛС надлежан за социјалну заштиту може прописати примену виших стандарда и повољније услове за остваривање услуга које обезбеђује АП односно јединица ЛС

⁹² Установа социјалне заштите, односно пружалац услуга социјалне заштите може отпочети са пружањем услуге кад министарство надлежно за социјалну заштиту утврди да испуњава услове за обављање делатности пружања тих услуга и изда лиценцу (дозволу за рад)

⁹³ У вршењу инспекцијског надзора инспектор социјалне заштите овлашћен је да изврши проверу испуњености услова за обављање делатности социјалне заштите прописаних овим законом

⁹⁴ Лиценцу за пружање одређених услуга социјалне заштите издаје министарство надлежно за социјалну заштиту.

О томе говоре и следећи подаци:

Табела 1. Број надзора над стручним радом органа старатељства у појединачном случају по представкама грађана, органа и организација и надзора покренутих по службеној дужности у периоду 2008-2015.⁹⁵

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Број надзора	742	785	962	1001	1094	1134	1197	1227

Напомена: исказане бројке се односе на надзор у појединачном случају (анализа списка предмета), а не на број излазака на терен ради вршења надзора над стручним радом над органом старатељства у делу породично-правне заштите.

Просечни рок за извршење надзора над стручним радом у појединачном случају је 90 дана. Овај рок је условљен садржајем и начином рада који подразумева комплетну анализу списка предмета и у појединим случајевима обављање интервјуа са стручњацима органа старатељства и странкама у поступку.

⁹⁵ Годишњи извештаји о раду Одељења за управно назорне послове у области породичне заштите од 2008.- 2015.године

Табела 2. Број надзора над стручним радом делатности органа старатељства (центра за социјални рад) у целини или поједином сегменту вршења поверених послова у поступцима покренутим по службеној дужности у периоду 2008-2015.⁹⁶

	Укупно извршених надзора над стручним радом	Надзор над целокупном делатности органа старатељства	Надзор делатности у заштити деце без родитељског старања
2008	9	3	6
2009	2	2	0
2010	7	5	2
2011	60	5	55
2012	69	9	60
2013	34	5	29
2014	27	6	21
2015	30	4	26

Из наведених података може се закључити да током претходних година у Одељењу за управно надзорне послове расте број реализованих надзора над стручним радом у појединачном случају, а да опада број реализованих надзора над стручним радом у погледу делатности органа старатељства, у области породичне заштите. Из извештаја о раду Одељења не може се уочити да за то постоје објективни разлози (смањен број кадрова, повећан број предмета и сл.). У извештајима се као разлог наводи управо повећан број жалби које се решавају по појединачном случају (канцеларијски надзор или надзор у појединачном случају). Овај податак се може посматрати и на други начин: да је надзора над стручним радом над целокупном делатношћу центара за социјални рад више присутан на терену, деловало би се превентивно, што би утицало на подизање квалитета рада, те би опао и број приспелих појединачних жалби.

⁹⁶ Годишњи извештаји о раду Одељења за управно надзорне послове у области породичне заштите од 2008.- 2015.године.

Надзор над стручним радом органа старатељства у периоду до 2012. године у заштити деце без родитељског старања извршаван је у склопу надзора над организовањем заштите деце смештене у 10 установа социјалне заштите, као и деце на смештају у хранитељским породицама. Овај број надзора свакако није довољан, и неопходно је обезбедити већи обухват надзором установа социјалне заштите за смештај деце и младих. Иако је било више иницијатива од стране инспекцијске службе за чешћим заједничким надзорима, само је повремено реализован са инспекцијским службама. Одељење за инспекцијски надзор је имало иницијативу да се успостави чвршћа сарадња контролних служби, уреде начини комуникације и размене информација, установе обавезе консултација при изради планова надзора и да се, када год је то могуће, реализују заједнички инспекцијски надзори, али је све остало на нивоу иницијативе и заинтересованости само инспекцијске службе. Овај податак ковори о околности да су ретке заједничке, синхронизоване активности различитих контролних служби, као и да изостаје сарадња између органа и служби надлежних за спровођење контролних функција.

Надзора над стручним радом у установама социјалне заштите за смештај корисника чији је оснивач Република Србија или АП Војводине није ни било, што потврђују извештаји о раду Одељења.

Не постоји дилема око потребе успостављања ове врсте надзора над свим пружаоцима услуга социјалне заштите, иначе прописивање и успостављање функционалних стандарда у пружању услуга социјалне заштите губи сваки смисао.

Мада, и законске одредбе које прописују надзор над стручним радом, макар над делом организација социјалне заштите, губе сваки смисао пред околношћу да ови послови нису систематизовани ни једној организационој јединици министарства надлежног за социјална питања, једнако као и пред околношћу да од доношења овог закона (2011. године) није реализован ни један надзор над стручним радом у организацијама социјалне заштите које пружају услуге социјалне заштите.

3.3.2. Инспекцијски надзор

„Надлежност инспекције социјалне заштите обухвата регулацију, преглед и контролу свих услуга социјалне заштите, у јавном, приватном и волонтерском сектору . У прикупљању ових информација, инспекција пружа писане доказе о количини и квалитету услуга социјалне заштите како на локалном тако и на националном нивоу.

У земљама Европске уније улоге и одговорности инспекције у односу на локалне услуге социјалне заштите огледају се у следећем:

- регистровање у свакој локалној заједници области заштите која мора да испуњава националне стандарде;
- стављање на увид јавности свих одраслих социјално збринутих, и у приватном и у непрофитном сектору. Инспекција објављује инспекцијске налазе за сваку услугу;
- објављивање оцене учинка локалних савета социјалних услуга. Инспекција објављује оцене савета за социјалне услуге и просуђује о перспективама Савета за побољшање својих услуга;
- поступање по жалбама. Сваки појединац може да се жали инспекцији, и инспекција треба да разматра и поступа по жалбама;
- предузимање активности из надлежности инспекције када услуге не испуњавају минималне стандарде. Комисија инспекције има овлашћење да издаје налоге мера за пружаоце услуга за спровођење регулаторних захтева прописаним минималним националним стандардима⁹⁷

Инспекцијски надзор у Републици Србији представља "механизам прегледа законитости и квалитета пружених услуга који успоставља држава. Током инспекције

⁹⁷ Social Services Inspectorate, letter Joe Blake (November 2006) http://www.dhsspsni.gov.uk/index/ssi/ssi-inspection_of_social_care_support_services_for_carers_of_older_people.htm. 27.10.2013.

стандарди представљају путоказе за процену квалитета услуге⁹⁸ Посао инспекције није, како се уобичајено мисли, само утврђивање недостатака и пропуста, већ и обезбеђивање препорука за превазилажење истих. У случајевима када су пропусти крупни, и битно мењају суштину услуге или њен квалитет, исход је одузимање лиценце.

Закон о социјалној заштити не дефинише критеријуме за избор инспектора социјалне заштите, већ је то остављено институцијама које запошљавају инспекторе. Тако, у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања⁹⁹ је предвиђено да поседује стечено високо образовање из научне, односно стручне области у оквиру образовно-научног поља друштвено-хуманистичких, техничко-технолошких или природно-математичких наука на студијама другог степена (дипломске академске студије-мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање 4 године, положен државни стручни испит, радно искуство у струци од најмање три године¹⁰⁰, познавање рада на рачунару¹⁰¹, што омогућава да инспектори социјалне заштите могу бити и стручни профили који у установама социјалне заштите немају статус стручних радника и не познају област социјалне заштите (нпр. економиста, математичар, биологичар и сл). Природа послова инспектора социјалне заштите захтева строжије критеријуме и веће референце. Неопходно је да инспектори социјалне заштите потекну из редова стручних радника у систему социјалне заштите, да имају већи број година стажа у области социјалне заштите, као и да поседују одређене сертификате, специфична знања и вештине везане за овај посао. Неопходно је увести и обавезност доношења плана обуке запослених у инспекцијском надзору, као и неопходност похађања различитих акредитовних програма обуке од стране инспектора социјалне заштите.

⁹⁸ Жегарац, Н. и Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*, Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр. 189

⁹⁹ Београд, 1. август 2014. године

¹⁰⁰ Три године рада у струци не значи да су оне обавезно три године рада у социјалној заштити

¹⁰¹ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; Београд, 1. август 2014. године, стр. 77

Инспекцијске службе су у већини случајева посебни органи управе који се најчешће налазе у саставу министарства. Заправо, министарства врше инспекцијски надзор преко посебних организационих јединица, односно, овлашћених службених лица, инспектора. Постоје бројне инспекције, а сва њихова овлашћења као и организација, утврђени су посебним законима и другим прописима. Инспектори за свој рад одговарају лично¹⁰² и о њему обавештавају надлежна министарства. По Закону о државној управи, инспектор посебно одговара ако у вршењу надзора не предузме, не предложи или не одреди меру за коју је овлашћен, или не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене неправилности, или ако прекорачи границе овлашћења. Поједини послови инспекцијског надзора се могу поверити и органима територијалних јединица, над чијим радом надзор врши министарство, односно инспектори¹⁰³.

Инспекцијским надзором се врши контрола примене закона од стране пружалаца услуга (физичких и правних лица), али, исто тако и контрола примене закона од стране самих органа управе. "Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица, и зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени"¹⁰⁴.

По Закону о социјалној заштити инспекцијски надзор над установама социјалне заштите и пружаоцима услуга социјалне заштите врши министарство надлежно за социјална питања, преко инспектора социјалне заштите.

Инспекцијски надзор над радом установа и пружалаца услуга социјалне заштите на територији аутономне покрајине врши Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију, као поверени посао, преко инспектора социјалне заштите¹⁰⁵.

¹⁰² Закон о социјалној заштити, члан 169 став 1 "Службени гласник РС" број 24/11: Инспектор социјалне заштите самосталан је у раду у границама овлашћења утврђених законом и прописима донетим за спровођење закона и лично је одговоран за свој рад.

¹⁰³ Закон о државној управи, чл. 55 – "Службени гласник републике Србије" бр. 79/2005 и 101/2007

¹⁰⁴ Закон о државној управи, чл. 18 став 1. – "Службени гласник републике Србије" бр. 79/2005 и 101/2007

¹⁰⁵ Закон о социјалној заштити, члан 168 став 2, "Службени гласник РС" број 24/11

Над радом центра за социјални рад и установа чији је оснивач град Београд као и пружалаца дневних услуга у заједници и услуге прихватилишта (осим прихватилишта за жртве трговине људима) на територији града Београда инспекцијски надзор врши Секретаријат за социјалну заштиту града Београда, као поверени посао¹⁰⁶.

Одељење за инспекцијски надзор Министарства, има искуство рада од једанаест година и актуелно броји девет инспектора, иако је систематизовано једанаест места: један правник, пет социјалних радника, два психолога и један педагог. Од свих наведених запослених, послове инспекцијског надзора самостално ради 6 инспектора социјалне заштите. Три преостала су са искуством мањим од једне године у обављању инспекцијског надзора (запослени су свега неколико месеци). Број инспектора социјалне заштите с током 11 година постојања ове организационе јединице кретао од 5 – 11, али број инспектора који стварно и раде инспекцијске послове, и за то имају довољно знања и искуства, никада није био већи од 5. Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију има 4 инспектора социјалне заштите: 2 правника, једног андрагога и једног социјалног радника. Секретаријат за социјалну заштиту града Београда има једног правника на пословима инспекције социјалне заштите, који ове послове обавља непуну годину дана, без претходног искуства у раду у области социјалне заштите.

Одељење за инспекцијски надзор Министарства обавља послове који се односе на¹⁰⁷: инспекцијски надзор над радом установа социјалне заштите и других правних и физичких лица која обављају делатност социјалне заштите односно психолошке делатности у погледу примене закона, других прописа и општих аката; контролу поступка пријема корисника у установу социјалне заштите за смештај корисника у погледу потреба корисника и капацитета установе; контролу прописаних евиденција; приговоре на рад установа социјалне заштите од стране корисника, запослених, грађана и других институција; сагласност за накнаде трошкова смештаја у интернат средњих школа и трошкова оспособљавања деце и омладине ометене у развоју; инспекцијски надзор над

¹⁰⁶ Закон о социјалној заштити, члан 168 став 3, "Службени гласник РС" број 24/11

¹⁰⁷ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министрству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, члан 35, Београд, 2014.

радом органа којима је поверено вршење инспекцијског надзора (покрајина, град) и друге послове из делокруга Одељења.

Инспектори социјалне заштите имају широка овлашћења када су у питању пружаоци услуга или стручни радници: од налога мера за отклањање уочених неправилности, до привремене забране рада пружаоцу услуге и привремене забране самосталног рада стручном раднику. Током инспекцијског надзора, прописани стандарди услуга представљају смернице за процену и квалификацију квалитета услуге. Инспекција се погрешно доживљава као служба чији је задатак да тражи и проналази грешке и критикује успостављену праксу. Најстроже мере (забране рада) и поступци пред првосудним органима предузимају се тек у драстичним ситуацијама и у околностима суштинских пропуста и високог степена угрожености корисника услуга. Циљ је и успостављање квалитета, добре праксе обезбеђивања доступности извештаја и записника и пружаоцима и корисницима услуга социјалне заштите, као својеврсни механизам контроле квалитета.

Контролу квалитета услуга у социјалној заштити спроводи скоро искључиво инспекција социјалне заштите. То је могуће утврдити увидом у годишње извештаје служби које врше контролу у овој области, из којих се јасно види да потпуно изостаје надзор над стручним радом пружалаца услуга социјалне заштите. Од када је Законом о социјалној заштити (2011. година) надзор над стручним радом, који су реализовали заводи за социјалну заштиту, враћен министарству надлежном за социјална питања, није реализован ни један надзор над стручним радом у установама социјалне заштите и над другим пружаоцима услуга социјалне заштите.

По извештајима о раду Одељења за инспекцијски надзор Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, оно је у претходних пет година реализовало инспекцијске надзоре¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Подаци из годишњих извештаја о раду Одсека/Одељења за инспекцијски надзор од 2010. до 2015. године

Табела 3. Број реализованих инспекцијских надзора по годинама у последњих пет година

	Врсте инспекције					Укупно
	Ванредна	Установе СЗ	ЦСР	Приватни домови	Додела дозвола/ лиценца	
2010	44	28	7	71	36	106
2011	32	22	2	61	35	85
2012	32	22	2	63	41	87
2013	37	65	5	37	22	107
2014	83	50	4	118	54	172
2015	115	25	10	95	50	192

Од укупног броја инспекцијских надзора У 2010. години, 44 су ванредни инспекцијски надзори, 36 утврђујући (утврђивање услова за почетак рада) и 26 редовних инспекцијских надзора.

У 2011. години, од укупног броја инспекцијских надзора, 32 су ванредни инспекцијски надзори, 35 утврђујући (утврђивање услова за почетак рада) и 18 редовних инспекцијских надзора.

Током 2012. године, од укупног броја инспекцијских надзора, 32 су ванредни инспекцијски надзори, 41 утврђујући (утврђивање услова за почетак рада) и 14 редовних инспекцијских надзора.

2013. године реализовано је 107 инспекцијских надзора, од чега 37 су ванредни инспекцијски надзори, 22 утврђујући (утврђивање услова за почетак рада) и 48 редовних инспекцијских надзора.

У току 2014. године, од укупног броја инспекцијских надзора, 83 су ванредни инспекцијски надзори, 54 утврђујући (утврђивање услова за почетак рада) и 35 редовних инспекцијских надзора.

У 2015. години, реализовано је 115 ванредних инспекцијских надзора, 50 утврђујућих (утврђивање услова за почетак рада), 15 редовних и 12 контролних инспекцијских надзора.

Ако се од укупног броја реализованих инспекцијских надзора у току године одузме број инспекцијских надзора у центрима за социјални рад, број ванредних инспекцијских надзора, реализованих по инцидентним ситуацијама, и број инспекцијских надзора реализованих у циљу утврђивања испуњености услова за почетак рада (пружања услуге), остаје да је инспекција социјалне заштите у **2010. години реализовала свега 19 редовних инспекцијских надзора** над радом пружалаца услуга социјалне заштите, током **2011. године – 16, 2012. године свега 12 редовних инспекцијских надзора** над радом пружалаца услуга социјалне заштите, у **2013. години 43, у 2014. години 31 редовни инспекцијски надзор**, а током **2015. године - 15 редовних инспекцијских надзора**. Из овога се може закључити да се квалитет услуга социјалне заштите контролише углавном у ванредним околностима и кроз утврђивање услова за почетак рада (добивање лиценце). Редовних инспекцијских надзора нема у довољној мери, тако да се и не обезбеђује континуитет контроле.

У систему социјалне заштите актуелно функционише 76 установа социјалне заштите за смештај корисника, 6 центара за породични смештај и центар за заштиту жртава трговине људима¹⁰⁹, 140 центара за социјални рад, односно, 173 одељења ЦСР (а укупно је 174 градова и општина у Републици), 106 приватних домова за старе који дозволу за рад имају по ранијим прописима, 66 приватних домова за старе који имају лиценцу за рад по важећим прописима и 42 лиценцираних пружалаца других услуга социјалне заштите (помоћ у кући, дневни боравак, персонална асистенција, становање уз

¹⁰⁹ Уредба о мрежи установа "Службени гласник РС", број 16/2012 и 12/2013

подршку)¹¹⁰ и још много других пружалаца услуга социјалне заштите о којима не постоји званична евиденција, а који услуге социјалне заштите пружају пројектно, по уговору или на неки други начин, а лиценцу за пружање услуга морају стећи до маја 2016. године. На основу наведеног, може се констатовати да за контролу овако великог броја пружалаца услуга социјалне заштите и ималаца јавних овлашћења (центри за социјални рад) који такође подлежу инспекцијској контроли, није ангажован довољан број инспектора социјалне заштите.

Имајући у виду чињеницу да је по Закону о социјалној заштити лиценцирање у надлежности министарства надлежног за социјална питања, као и околност да процес лиценцирања спроводи Одељење за инспекцијски надзор овог министарства, **број инспектора ангажованих у овом одељењу је далеко испод неопходног минимума.**

3.4. Лиценцирање у систему социјалне заштите

"Последњих година, стално унапређење квалитета услуга социјалне заштите је постало све већи приоритет за многе актере који су укључени у процес реформе и модернизације сектора социјалне заштите, од европских институција до државних и националних влада, од приватних пружаоца, до корисника услуга социјалне заштите. У контексту повећане екстернализације пружања услуга социјалне заштите различитим актерима, државним властима су потребни свеобухватни оквири који ће моћи да их воде приликом дефинисања услуга које требају пружати екстерни пружаоци и захтева за квалитет које ови пружаоци треба да испуне"¹¹¹.

"Лиценцирање или ауторизација најчешће је обавезна процедура коју уобичајено врше надлежне власти, и то је начин да пружаоци услуга добију дозволу за пружање услуга социјалне заштите, након што докажу усклађеност са прописаним стандардима

¹¹⁰ <http://www.minrzs.gov.rs/cir/dokumenti/briga-o-porodici/usluge-socijalne-zastite> : 31.12.2015. године

¹¹¹ Други двогодишњи извештај о социјалним услугама од општег интереса, 22.10.2010, SEC (2010) 1284, финална верзија, Брисел, стр. 96

минималног квалитета или критеријумима који су усаглашени на националном нивоу у одговарајућој области интервенције"¹¹². "Лиценцирање (издавање дозволе) је обавезан процес којим држава регулише професију или услугу. С једне стране, у случају појединца, лиценцирање даје дозволу за укључење у професију као што је социјални рад, под условом да је подносилац стекао неопходан степен стручности, потребан да се осигура да ће јавно здравље, безбедност и благостање бити разумно заштићени. С друге стране, лиценца (дозвола) се издаје организацији која испуњава минималне стандарде које захтева законодавство да обезбеди одређене услуге, као и на основу оправданости између пружања услуге и постојећих потреба корисника на локалном нивоу"¹¹³.

У оквирима општег регулаторног система, улога механизма лиценцирања и акредитације је да се "формално препозна усклађеност пружаоца услуга са захтеваним стандардима квалитета и да се дефинише конкретан оквир пружања дате услуге, за одређену категорију корисника, на основу ефикасног додељивања ресурса на локалном нивоу. Ове процедуре такође имају и функцију надзирања дистрибуције услуга социјалне заштите и њихово слагање са потребама становништва. Лиценцирање (ауторизација) је процедура која потврђује право једне организације да пружа одређену услугу корисницима, поштујући минимум стандарда који је дефинисан законом"¹¹⁴. За овај процес, различите земље користе различиту терминологију. Лиценцирање је процедура сертификавања, утврђивања испуњености услова. Исход овог процеса је обезбеђивање лиценце (потврде, сертификата) од стране надлежног органа, да су испуњени прописани услови и стандарди за одређену област, за један одређени временски период, било да се ради о стручњацима у социјалној заштити, или о пружаоцима услуга из ове области.

У систему социјалне заштите Републике Србије процес лиценцирања има два нивоа и односи на лиценцирање свих организација социјалне заштите (пружаоца услуга) и лиценцирање стручних радника. Лиценцирање је незаобилазан пут у процесу подизања

¹¹² „Социјални сервис (услуге) за особе са инвалидитетом као подршка једнаком социо-економском развоју“, *Мониторинг извештај 2012*, Србија, Центар за оријентацију друштва (COD) Београд, 2012.

¹¹³ UNICEF (2003), *Menjanje mišljenja, politika, i života: unapređenje zaštite dece u istočnoj Evropi i centralnoj Aziji*, Istraživački centar Innocenti, стр. 65

¹¹⁴ Промена парадигми у области пружања социјалних услуга: Да квалитетне услуге постану приступачне за особе са инвалидитетом у југоисточној Европи, (2008), *Disability Monitor Initiative*, регионална канцеларија Handicap International за југоисточну Европу, Сарајево, стр. 29

квалитета услуга социјалне заштите и једна од могућности да систем социјалне заштите утиче на квалитет. Према нашим позитивним прописима, сви пружаоци услуга морају да буду лиценцирани. "Лиценцирање је поступак у коме се утврђује да ли организација социјалне заштите испуњава стандарде и услове за пружање конкретне услуге социјалне заштите. Лиценца је јавна исправа којом се потврђује да је поступком лиценцирања утврђено да је организација социјалне заштите (пружалац услуга) испунио наведене критеријуме"¹¹⁵. "Лиценца је, такође, документ којим се потврђује да физичко лице (професионалац) задовољава утврђене критеријуме, односно стандарде за рад на пружању услуга у области социјалне заштите"¹¹⁶.

3.4.1. Лиценцирање стручних радника у систему социјалне заштите

"Лиценцирање је и поступак у коме се утврђује да ли стручни радник испуњава критеријуме и стандарде за пружање услуга у области социјалне заштите"¹¹⁷. Овај поступак је, по Закону о социјалној заштити, у надлежности Коморе социјалне заштите. Поступак лиценцирања стручних радника ближе је уређен Правилником о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити.¹¹⁸ Овим Правилником прописују се ближи услови за издавање лиценце, образац лиценце и начин издавања и обнављања лиценце, односно суспензије и одузимања лиценце стручним радницима у социјалној заштити. Лиценца се издаје стручном раднику за обављање: основних стручних послова социјалне заштите; специјализованих стручних послова социјалне заштите; супервизијских послова и правних послова у социјалној заштити. По важећим прописима, стручни радник не може наведене послове обављати самостално без лиценце. Правилником су прописани услови за издавање лиценце за обављање свих наведених послова социјалне заштите, као и услови и поступак обнављања, суспензије и одузимања лиценце. Лиценца се издаје на период од

¹¹⁵ Закон о социјалној заштити, члан 176 став 3, "Службени гласник РС", број 24/11

¹¹⁶ Закон о социјалној заштити, члан 176 став 3, "Службени гласник РС", број 24/11

¹¹⁷ Закон о социјалној заштити, члан 176, ст. 2, Службени гласник РС, број 24/11

¹¹⁸ "Службени гласник РС", број 42/2013

шест година, у ком периоду стручни радници имају обавезу прикупљања одређеног броја бодова, на прописан начин.

У првој години по ступању на снагу наведеног Правилника (од 22.05.2013. године до јануара 2014 године) сви стручни радници који у систему социјалне заштите раде дуже од годину дана добили су тзв „нулте лиценце“, а у наредних шест година ће, на прописан начин, сакупљати бодове (120 бодова, с тим што у прве три године треба да остваре 30% бодова од укупно утврђеног броја), а они се могу стећи и активно и пасивно.

Активно остваривање бодова подразумева да "стручни радник самостално или тимски учествује у процесу континуиране едукације, на начин којим доприноси развоју теоријских и практичних знања у социјалној заштити. Активно остваривање бодова обухвата":¹¹⁹

1. стицање научних, специјалистичких и стручних звања;
2. предавање на домаћим и међународним конгресима, стручним и научним скуповима;
3. ауторство на програмима обуке (едукацијама) са и без провере знања;
4. реализацију обуке у својству сертификованог тренера;
5. успешно положену проверу знања на едукацијама и обукама;
6. учешће у стручним и научним пројектима;
7. организовање, вођење или активно учешће на трибинама и округлим столовима;
8. објављивање радова у индексираним и неиндексираним часописима и монографијама;

¹¹⁹ Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити, члан 11, "Службени гласник РС", број 42/2013

9. уредништво и чланство у уредништву индексираних и неиндексираних часописа и монографија.¹²⁰

Стручни радник бодове може остварити и пасивно, учешћем, у својству слушаоца, на домаћим или међународним стручним или пак научним скуповима, конференцијама, и сл, који не подразумевају проверу знања.

Стручњаци који су у социјалној заштити мање од годину дана, у обавези су да полагају испит за лиценцу, такође у Комори социјалне заштите. У пракси, подзаконски акт који ближе уређује приправнички стаж и испит за лиценцу још увек није донет.

Законом су прописани услови за одузимање лиценце стручном раднику (отказ уговора о раду због повреде радне дисциплине или радне обавезе; грубо кршење Етичког кодекса или необављање послова у складу са стандардима и прописима).

Укупан број лиценцираних лица, до краја 2015. године, према подацима из Регистра лиценци Коморе социјалне заштите износи 3.278, од чега 2.747 лица има лиценцу за основне, а 226 за специјализоване послове социјалне заштите. Затим, 329 лица има лиценцу за супервизију основних, а 7 за супервизију специјализованих послова социјалне заштите. За обављање правних послова у области социјалне заштите, лиценцу има укупно 486 лица¹²¹.

Током 2015.године, Стручна служба Коморе социјалне заштите је, до дана 31.12. обрадила укупно 286 захтева стручних радника за издавање лиценце. Детаљним увидом у приложену документацију, закључено је да 196 захтева испуњава све законом прописане услове за издавање лиценце за обављање основних стручних послова и 31 захтев за обављање специјализованих стручних послова.

¹²⁰ Правилник о лиценцирању стручних радника, члан 11. став 2), Службени гласник РС, број 42/2013

¹²¹ Подаци из Годишњих извештаја о раду Коморе социјалне заштите од 2013.- 2015. године

Табела 4. Приказ лиценци издатих у 2015. години према врсти стручних послова

Редни број	Стручни послови	Број лиценци у 2014. години	Број лиценци у 2015. Години
1	Основни стручни послови	681	196
2	Супервизијски послови	131	12
3	Правни послови	86	18
4	Специјализовани стручни послови	73	11

У 2015.години поднет је укупно 31 захтев за издавање специјализованих лиценци, од којих је 12 за обављање стручних послова из области супервизије.

Укупан број лица која су поднела захтев за издавање лиценце за обављање стручних послова у области социјалне заштите закључно са **31.12.2015.**године је **3532**, а Комора је издала укупно **3800** лиценци према евиденцији Регистра.

Табела 5: Приказ лиценци издатих до дана 31.12.2015.

Редни број	Стручни послови	Број лиценци
1	Укупан број лиценци	3800
2	Укупан број лица	3532

Према наведеним подацима, процес лиценцирања стручних радника у социјалној заштити тече према предвиђеној динамици. У првој години по оснивању Коморе социјалне заштите, сви стручни радници који су у том тренутку били запослени у систему

и испуњавали прописане услове су добили такозвану нулту лиценцу. У периоду иза тога, на прописан начин сакупљају бодове за обнову лиценце.

3.4.2. Лиценцирање организација социјалне заштите

По нашем позитивном законодавству, лиценцирање се односи на све пружаоце услуга, без изузетка, на владин, невладин и приватни сектор. Примена система лиценцирања, један је од предуслова за имплементацију Закона о социјалној заштити. Организације социјалне заштите могу добити ограничену лиценцу (до пет година) и лиценцу (шест година), у зависности од степена испуњености Законом прописаних услова, међу којима су и услови који се тичу испуњености стандарда услуге социјалне заштите за коју се тражи лиценца. Ограничену лиценцу добијају оне организације социјалне заштите које први пут подносе захтев за лиценцу; које се налазе у процесу трансформације, а на основу плана трансформације установа социјалне заштите; као и оне организације које не испуњавају све стандарде прописане Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, и није угрожен живот и безбедност корисника, а постоји потреба за услугом. Нови пружаоци услуга, односно организације социјалне заштите које први пут подносе захтев за лиценцу, дужне су да одмах испуне услове и стандарде прописане Правилником, док оне организације социјалне заштите које су услуге пружале у тренутку ступања на снагу Закона о социјалној заштити (12. 04. 2011. године), имају обавезу да у року од три године од ступања на снагу Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите и Правилника о лиценцирању организација социјалне заштите испуне прописане услове и стандарде, и у том року поднесу надлежном органу захтев за лиценцу за пружање услуга социјалне заштите¹²².

Актуелни прописи искључују могућност пружања услуга социјалне заштите без постојања лиценце за конкретну услугу. Организација социјалне заштите може, у складу

¹²² 22. мај 2016. године

са Законом о социјалној заштити, да пружа само оне услуге за које има важећу лиценцу. Једна организација може да има више лиценци истовремено, али лиценцира сваку услугу одвојено, у посебном поступку. Осим тога, услове за издавање лиценце организација социјалне заштите мора испуњавати током читавог периода за који је лиценца издата. По Закону о социјалној заштити, министарство надлежно за социјална питања спроводи процес лиценцирања. У овом тренутку, то је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, а лиценцирање организација социјалне заштите спроводи једна од организационих јединица овог Министарства – Одељење за инспекцијски надзор.

Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите ближе уређује поступак добијања и обнављања лиценце као и околности и поступак суспензије и одузимања лиценце.

Законом прописана обавезност обнављања лиценце након периода од шест година (или пет и мање година, уколико се ради о ограниченој лиценци), такође је један механизам државе да пружаоце услуга социјалне заштите обавезе да у континуитету воде рачуна о испуњености стандарда, и периодично, у тачно утврђеним роковима, достављају доказе о испуњености услова и стандарда за пружање конкретне услуге.

"Лиценца се обично додељује пружаоцу након анализе спроведене на два нивоа: 1) усаглашеност са минимумом стандарда или услова; и 2) адекватност између пружања услуге и потреба корисника".¹²³

Од почетка успостављања система лиценцирања, па до краја 2015. године, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања издало је 108 лиценци за пружање услуга социјалне заштите. Од укупног броја лиценци 2 су издате за услугу лични пратилац детета, 4 за услугу персонални асистент, 12 за услугу дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју, 2 за услугу дневни боравак за децу и младе са проблемима у понашању, 66 лиценци за услугу домског смештаја, 2 за услугу становање уз подршку и

¹²³ Промена парадигми у области пружања социјалних услуга: Да квалитетне услуге постану приступачне за особе са инвалидитетом у југоисточној Европи, (2008) *Disability Monitor Initiative*, регионална канцеларија Handycap International за југоисточну Европу, Сарајево, стр. 112

19 лиценци за услугу помоћ у кући¹²⁴. У укупном броју издатих лиценци, за 26 организација социјалне заштите издате су лиценце у трајању од 6 година, а осталих 82 су ограничене лиценце, које у већини случајева важе у року до 5 година (максималан период важења ограничене лиценце).

За непуне 3 године лиценцирања организација социјалне заштите и непуних пет месеци пре истека крајњег рока за подношење захтева за лиценцу, издато је свега 108 лиценци, и од тога свега 2 установама социјалне заштите чији је оснивач Република Србија¹²⁵. Остале лиценциране организације социјалне заштите су основала или физичка лица или организације цивилног друштва.

До 22. маја 2016. године у процес лиценцирања мора ући преосталих 19 установа за децу и младе и 55 установа за одрасле и старије, у већини случајева за лиценцирање услуге смештаја, али и сви други пружаоци услуга¹²⁶

За службу која спроводи поступак лиценцирања (Одељење за инспекцијски надзор Министарства), и која крајем 2015. године броји 9 инспектора, од којих 3 немају радно искуство у инспекцијским пословима и пословима лиценцирања организација социјалне заштите, ово је задатак који је готово немогуће реализовати у законским роковима.

Посебан проблем је околност да су стандарди и услови код већине установа социјалне заштите чији је оснивач Република Србија или Аутономна покрајина Војводина на скоро истом нивоу на ком су били и пре започињања процеса лиценцирања. Законско решење за овакву ситуацију јесте издавање ограничених лиценци и "куповина времена" у наредном периоду од 5 година у ком лиценца важи за достизање стандарда, али, суштински, све ово значи да није било значајних улагања у установе социјалне заштите од стране државе у циљу достизања стандарда, или, ако их је и било, установе нису придавале припадајући значај неопходности достизања прописаних стандарда. Ово такође

¹²⁴ Подаци са званичне интернет презентације Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања: <http://www.minrzs.gov.rs/cir/dokumenti/briga-o-porodici/usluge-socijalne-zastite>

¹²⁵ Установа геронтолошки центар Београд и Домско одељење за смештај деце и младих са сметњама у развоју и одраслих са тешкоћама у комуникацији (аутизам) при Центру за социјални рад Шабац.

¹²⁶ По подацима Републичког завода за социјалну заштиту тај број је преко 300

значи и да процес лиценцирања у овој фази није испунио своју сврху: подизање квалитета услуга социјалне заштите.

3.5. Акредитација програма обуке

По Закону о социјалној заштити, Републички завод за социјалну заштиту "обавља стручне и организационе послове у поступку акредитације програма обуке, односно програма пружања услуга којим се обезбеђује стручно усавршавање стручним радницима у установама социјалне заштите и пружаоцима услуга социјалне заштите".¹²⁷

"Акредитација је поступак у коме се оцењује да ли програм обуке намењен професионалцима испуњава утврђене стандарде"¹²⁸. Акредитација је поступак који формално, евалуацијом, утврђује усклађеност одређених програма са већ утврђеним и установљеним критеријумима и стандардима препорученог, односно, прописаног квалитета. Акредитација програма обуке намењених стручним радницима и стручним сарадницима у области социјалне заштите уско је везана за процес лиценцирања како стручних радника, тако и пружалаца услуга социјалне заштите, и представља један од услова за ове процесе. Списак акредитовних програма обуке за професионалце у области социјалне заштите доступан је на званичној интернет презентацији Републичког завода за социјалну заштиту¹²⁹. Завод, по природи своје делтности, "организује и учествује у стручном усавршавању и обучавању стручних радника и стручних сарадника".¹³⁰

Акредитација програма обуке запослених у социјалној заштити треба да буде континуиран процес који треба да прати потребе праксе социјалне заштите и професионалаца запослених у њој. Она је и предуслов за стално професионално усавршавање и напредовање запослених у области пружања услуга социјалне заштите.

¹²⁷ Закон о социјалној заштити, члан 165, "Службени гласник РС" бр. 24/11

¹²⁸ Закон о социјалној заштити, члан 191 став 1, "Службени гласник РС" број 24/11

¹²⁹ http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=154

¹³⁰ Закон о социјалној заштити, члан 164, став 1, тачка 10), "Службени гласник РС" бр. 24/11

Одељење за професионалну обуку Републичког завода за социјалну заштиту, за потребе стручне праксе и професионалаца запослених у социјалној заштити креирало је на званичној интернет презентацији и стално ажурира Базу акредитованих програма обуке¹³¹. База садржи податке о акредитованим, реализованим, ли и о програмима пријављеним за акредитацију. Такође, садржи и информације о ауторима програма, онима који спроводе програме обуке (тренерима), као и о месту и времену одржавања обуке и сл.

3.6. Остали регулаторни механизми у систему социјалне заштите

3.6.1. Примедбе, притужбе и жалбе корисника као контролни фактор квалитета услуга

Услуге социјалне заштите пружају се у најбољем интересу корисника, и по Закону о социјалној заштити корисник има право на информације од значаја за његове потребе и начине њиховог задовољавања, на учешће у доношењу одлука, слободан избор услуга, на приватност и поверљивост података, и право на притужбу. Незадовољан корисник услуга, било да је незадовољство узроковано поступком, квалитетом или понашањем пружаоца услуга, има право да притужбује надлежном органу. Процедуре поступања по примедбама, притужбама и жалбама корисника у вези квалитета услуга у социјалној заштити, такође су важан сегмент контроле квалитета. Овај контролни механизам није прописан Законом о социјалној заштити, нити као стандард Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, али је овај пропуст исправљен Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите, где је прописано достављање процедуре о поступању по примедбама, притужбама и жалбама корисника, као доказ да ће пружалац услуга поштовати овај стандард поштовања права корисника на притужбу и жалбу.

¹³¹ http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=127&Itemid=115

У пракси пружања услуга социјалне заштите нису довољно развијени формални, али ни неформални поступци за решавање по примедбама, притужбама и жалбама корисника, њихових сродника и осталих грађана. "Подаци о овом процесу и његовим исходима су део система за контролу и обезбеђење квалитета"¹³². "Примедбе су жалбе најнижег нивоа које се уобичајено решавају на неформалан начин. Притужбе су формализоване примедбе које се решавају кроз прописану административну процедуру у оквиру саме службе или од стране надлежних органа. Жалбе су формализоване у складу са законским прописима и захтевају решавање по прописаној формално-правној процедури од стране надлежних органа државе и локалне самоуправе"¹³³

Исуства инспекције социјалне заштите¹³⁴ показују да је право на примедбу, представку или жалбу, иако са дугом традицијом, најчешће засновано на неформалним процедурама. Право на жалбу најређе остварују корисници услуга приватног сектора. Они најчешће примедбују усмено, док формалне процедуре о поступању по изнетим примедбама у овом сектору углавном изостају. Из тих разлога, потребно је систем информисања корисника учинити транспарентнијим, у континуитету кориснике информисати о њиховим правима, развити и унапредити и формалне и неформалне процедуре за решавање примедби, жалби и притужби корисника услуга.

Примедбе, притужбе и жалбе могу подносити лично незадовољни корисници услуга, али и њихови законски заступници, старатељи, као и чланови њихових породица, или трећа лица у име корисника, а могу и други грађани, запослени, као сами пружаоци услуга. Подаци о примедбама, притужбама и жалбама део су система контроле квалитета и треба да обезбеде повратне информације, што у пракси често није случај.

Код већине пружалаца услуга жалбена процедура није прописана и не постоје посебни механизми за решавање по примедбама, притужбама и жалбама. У већем делу постоје добре намере и усмена решења, која нису увек и најбоља по корисника. У датим

¹³² Жегарац, Н. и Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*, Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр. 186

¹³³ Жегарац, Н. и Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*, Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр 27

¹³⁴ Извештаји о раду Одељења за инспекцијски надзор Министарства

околностим, корисници нису увек информисани о овом свом праву и о начинима поступања. Уобичајени ланац поступања је хијерархијски ланац ауторитета. За поступање по притужбама и жалбама постоје и званични другостепени органи: Секретаријат за социјалну заштиту града Београда, Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, и на сва три нивоа надлежност за поступање по притужбама је на инспекцији социјалне заштите. Поступање по жалбама углавном подразумева утврђивање неправилности у поступцима остваривања права и у квалитету пружања услуга. Већина притужби, независно о ком пружаоцу се ради, или из чије надлежности је контрола услуга, заврше у министарству надлежном за социјална питања. Рок за поступање по притужбама је 30 дана од дана подношења, и у већини случајева се поштује. Реакција на притужбе које се односе на квалитет услуга су углавном захтеви за изјашњење пружаоца на наводе из притужбе, осим када су у питању прекршаји који битно угрожавају квалитет услуге, безбедност корисника или га на било који начин животно угрожавају, када је реакција ванредни инспекцијски надзор. О сваком исходу, бар када се ради о инспекцији Министарства, корисник се благовремено обавештава.

По започињању процеса лиценцирања, започело је и обавезујуће поступање пружалаца услуга у односу на успостављање процедура за поступање по примедбама, притужбама и жалбама. Ове процедуре су захтевани стандард, а обавеза пружаоца услуга је да о овим процедурама, и свим другим битним информацијама, обавести кориснике, или потенцијалне кориснике услуге. Поступци по примедбама, притужбама и жалбама морају бити транспарентни. Такође, и потпуна информисаност корисника је стандард који сви пружаоци услуга морају испунити. Препорука је да то учине и писменим путем, сачињавањем различитих информатора који ће бити доступни и разумљиви свим заинтересованим лицима.

Сви корисници и сви запослени морају бити упознати са формалним и неформалним процедурама поступања у овим поступцима, са надлежностима поступања, роковима и могућим исходима. Поступци морају бити транспарентни и ефикасни.

"Притужбе и жалбе се уобичајено решавају формалним путем, у складу са законским прописима и нормативним актима службе. Служба треба да обезбеди

корисницима да слободно изражавају своје прмедбе и сугестије и у том смислу могу користити: фокус групе, кутије за примедбе и сугестије, отворени телефони и сл".¹³⁵

3.6.2. Самопроцена као контролни механизам

"Самопроцена је основни унутрашњи регулациони механизам који подразумева праћење сопствене делатности и поређење сопствене активности према другима, као извора искуства и учења, посебно у сагледавању властитих снага и слабости. Она обично претходи процесима лиценцирања и акредитације. Уобичајено, процес самопроцене спроводи се кроз консултације са корисницима и партнерским организацијама, путем евалуативних интервизијских инструмената, прегледом жалби и притужби корисника, и слично"¹³⁶.

Чланом 19. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите прописан је стандард о минимуму спровођења интерне евалуације или самопроцене квалитета пружања услуге социјалне заштите¹³⁷, као и обавезност укључивања задовољства корисника, те достављање извештаја о самопроцени заводима за социјалну заштиту и њихова доступност широј јавности.

Прописивањем овог стандарда пружаоцима услуга нису одмах понуђени инструменти за самопроцену, односно, индикатори који би пружаоцима услуга омогућили процену степена усклађености, већ је поступак био скоро пуне три године препуштен пружаоцима услуга и њиховој домишљатости. Најчешће се евалуација услуга и испитивање задовољства корисника обавља неформално. Занемарљив је број пружалаца услуга социјалне заштите који примењују стандардизовани упитник за праћење задовољства корисника пруженим услугама. У таквим околностима корисници имају

¹³⁵ Жегарац, Н. и Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*, Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр. 187

¹³⁶ Жегарац, Н. и Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*, Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр. 192

¹³⁷ Пружалац услуге најмање једном годишње спроводи интерну евалуацију квалитета пружених услуга, која укључује испитивање задовољства корисника, односно њихових заступника.

могућност да процене квалитет услуга, објасне разлоге могућих незадовољстава, формулишу предлоге за промене.

За разлику од Србије, Република Хрватска је у оквиру Стандарда квалитете социјалних услуга у дјелатности социјалне скрби, које је донело Министарство здравства и социјалне скрби, дефинисала смернице за спровођење стандарда квалитета услуга, описала поступак самопроцене и понудила Инструмент за самопроцену пружалаца услуга. Инструмент садржи задату лествицу за процену степена усклађености, а уз сваки од показатеља квалитета у оквиру стандарда могуће је унети оцену за коју се процени да највише одражава усклађеност са стандардом¹³⁸.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је децембра 2015. године¹³⁹, у оквиру пројекта "Подршка социјалној инклузији најугроженијих група, укључујући Роме, кроз разноврсније социјалне услуге у заједници" сачинило документ Мониторинг испуњености ближих услова и стандарда за пружање услуга у заједници¹⁴⁰, инструмент за самопроцену и екстерни мониторинг услуга у заједници. Овај документ је пружаоцима услуга социјалне заштите доступан на званичној интернет презентацији министарства и помоћу њега могу врло квалитетно да процене степен усклађености са прописаним стандардима, пре свега услуга у заједници, а уз мале модификације и прилагођавања може у исте сврхе да послужи пружаоцима и других услуга социјалне заштите за самопроцену, или надлежној инспекцији за вршење екстерног мониторинга - контроле квалитета услуга.

¹³⁸ Стандарди квалитете социјалних услуга у дјелатности социјалне скрби: *Инструменти самопроцене*, (2010) Министарство здравства и социјалне скрби Републике Хрватске,; Загреб

¹³⁹ преко Националног програма Европске уније ИПА 2012 за Републику Србију

¹⁴⁰ дневни боравак, помоћ у кући, лични пратилац детета, свратиште, становање уз подршку, персонални асистент

3.6.3. Успостављање јединствене базе података – Регистар лиценцираних пружалаца услуга

Успостављање јединствене базе података - Регистра лиценцираних пружалаца услуга (организација социјалне заштите), по концепту по ком је осмишљен, омогућиће крајњим корисницима увид у врсту активности и услуге које пружаоци услуга реализују, чиме ће постати учесници у контроли и унапређењу постојећих услуга. Законом о социјалној заштити и Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите држава се обавезала да формира ову базу података, односно регистар лиценцираних пружалаца услуга социјалне заштите, којој ће моћи да се приступи са официјелне интернет странице Министарства. На тај начин све заинтересоване стране имају приступ подацима о лиценцираним пружаоцима, чиме се обезбеђује још један вид контроле пружалаца услуга. Омогућавање крајњим корисницима увида у врсте активности и услуге које различити пружаоци услуга реализују, учиниће да тако постану активни учесници у процесу контроле, креирања нових и унапређења постојећих услуга.

У пракси, Регистар лиценцираних пружалаца услуга још увек није успостављен, иако је Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, који је прописао ову обавезу и уредио садржај регистра, ступио на снагу маја месеца 2013. године. Одељење за инспекцијски надзор Министарства, уместо тога, и на сопствену иницијативу, на званичној интернет страници министарства објављује редовно ажуриран списак лиценцираних пружалаца услуга, као и спискове приватних домова за старе који су дозволу за рад добили по ранијим прописима (које им важе до 22. маја 2016. године – рок до када сви пружаоци услуга морају ући у процес лиценцирања, по Закону о социјалној заштити), те списак свих забрана рада изречених свим пружаоцима услуга.

Из искуства инспектора социјалне заштите Министарства, садржај Извода из Регистра лиценцираних пружалаца услуга, који је доступан јавности и објављује се на интернет презентацији министарства надлежног за послове социјалне заштите, није добро

дефинисан Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите¹⁴¹: подаци прописани Правилником нису довољни, ни довољно информативни за потенцијалне кориснике услуга. Наиме, Правилником је прописано да Извод Регистра садржи податке о: називу организације социјалне заштите, број лиценце, назив услуге за коју је издата лиценца и датум почетка примене и престанка важења лиценце¹⁴². Да би подаци о услугама социјалне заштите били информативнији и кориснији грађанству и самим потенцијалним корисницима услуга социјалне заштите, неопходно их је употпунити још неким подацима, како би садржали довољно информација потребних и у сврху одабира пружаоца услуге, као и у сврху контроле квалитета услуга. Неопходно је јавности и потенцијалним корисницима услуга дати могућност увида у податке који су предвиђени да се садрже у Регистру, али не и у Изводу Регистра који је доступан јавности, као нпр: податке о особама за контакт (име и презиме, контакт телефон и имејл адреса, назив и кратак опис услуге за коју је издата лиценца (податке о корисницима, односно корисничкој групи којој је услуга намењена, број корисника, односно капацитет), време пружања услуге, али и адресе и контакте локација на којима се услуга пружа.

¹⁴¹ Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, члан 10, став 1 тачка 7), "Служени гласник РС" број 42/2013

¹⁴² Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, члан 10, став 1 тачка 7), "Служени гласник РС" број 42/2013

4. САРАДЊА ИЗМЕЂУ СЛУЖБИ И ОРГАНА НОСИЛАЦА КОНТРОЛНЕ ФУНКЦИЈЕ У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ

Сарадња је увек процес са више актера, који су или ангажовани на истом задатку, или имају неке заједничке интересе, који их окупљају у овај процес. Уобичајено се везује за рад у групи, и успех тог групног рада управо у великој мери зависи од степена успостављене сарадње између припадника групе. Одлика сарадње јесте кооперативност међу члановима групе, без које нема достизања заједничког циља. Она је неопходна за добро функционисање групе, и доприноси квалитету достигнућа, већем обухвату и ефекту резултата.

У области социјалне заштите сарадња у различитим видовима заузима значајно место: сарадња служби које се баве социјалном заштитом, сарадња са другим, по делокругу рада важним системима, између пружалаца услуга, различитих нивоа надлежности и одговорности, и др.

4.1. Значај сарадње служби и органа у вршењу контролне функције

Као што је већ речено, сарадњом се различите активности или актери повезују у одређени процес, у сврху постизања неког одређеног циља или повећања његових ефеката. Кроз сарадњу, могуће је унапредити квалитет активности који су повод сарадње, или исходе тих истих активности. Сарадња може бити формална и неформална. Формалана сарадња подразумева постојање процедура, правила и дефинисање активности и циљева. Неформална сарадња најчешће помаже формалну сарадњу, и може је значајно унапредити.

Сама по себи, неформална сарадња није довољна за озбиљне задатке и процесе, не подразумева уређене активности, па најчешће не води жељеним исходима, или бар не у довољној мери.

Када су у питању службе и органи које врше контролну функцију у области социјалне заштите, не постоје процедуре које ближе уређују ову област. Закон о социјалној заштити ближе је дефинисао регулаторне и контролне механизме у социјалној заштити, али не у мери која би била неопходна да би овај систем квалитетно функционисао.

Сарадња између инспектора социјалне заштите ангажованих у различитим органима (Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију и Секретаријат за социјалну политику града Београда) углавном се своди на ретке формалне и чешће неформалне консултације колега, као и разматрање текућих, актуелних питања и дилема, с тим што је неопходно нагласти да је сарадња инспектора Министарства и покрајинских инспектора социјалне заштите квалитетнија од сарадње са инспектором социјалне заштите града Београда. Иако су неформалне консултације чешће, и оне као такве помажу достизању одређених циљева, одржавању и унапређењу професионалних компетенција, али свакако не у довољној мери. Инспекција настоји да неутрализује личне ставове у вршењу инспекцијских послова, мада је то неминовно из разлога што у прописима има пуно правних празнина и ситуација које захтевају брзе реакције и решења на терену. Углавном су такве ситуације поводи за консултације и сарадњу између инспектора министарства и инспекција са различитих нивоа организовања. Такве расправе су посебно корисне због тога што су углавном специфичне, и тичу се горућих, конкретних случајева за чије је решавање инспекција суштински заинтересована. Такве, неформалне консултације и неформални начини сарадње, иако често са конструктивним исходима, који углавном инспекторима донесу практична решења, прихватљива за све учеснике консултација, нису довољно обухватне, и најчешће се ситуационо дешавају.

Одељење за инспекцијски надзор Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања има спорадичну сарадњу и са организационом јединицом Министарства која врши надзор над стручним радом центара за социјални рад, увек на иницијативу Одељења за инспекцијски надзор. Иницијатива иде и у правцу организовања заједничких контролних активности, којих, нажалост, нема много (у 2014. години свега 5, у 2015. години 2). Такође, консултације и размена потребних информација из делокруга рада

сваке од наведених организационих јединица министарства, углавном су неформални, и дешавају се ситуационо.

У периоду до доношења Закона о социјалној заштити, када су заводи за социјалну заштиту вршили надзор над стручним радом установа за смештај корисника и пружалаца услуга социјалне заштите, функционисало је неписано правило да се сваки извештај о реализованом надзору над стручним радом од стране Републичког завода за социјалну заштиту достављао инспекцији социјалне заштите Министарства. Иако су и тада постојале нејасне поделе и често мешање надлежности, различити ставови по питању конкретних ситуација, тај једини "наговештај" формалне сарадње имао је позитивне ефекте на даље, још увек недовољно разграничене надлежности и усаглашавање ставова, па је неопходно што пре уредити начин и интензитет сарадње, улоге и надлежности служби које врше контролу квалитета.

Формализовање, односно прописивање и ближе уређивање начина сарадње између служби које носе контролну функцију у систему социјалне заштите, па и сарадње инспекције социјалне заштите са другим инспекцијама са којима има додирних тачака у раду је неопходно. Циљ је унапређена контрола квалитета путем размене знања и искустава, и иницирање промена у складу са савременим принципима контроле и приступима у социјалној заштити.

5. УЛОГА ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА У КОНТРОЛИ КВАЛИТЕТА УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Правосудни систем заузима значајно место у сваком друштвеном уређењу, највише из разлога што је његова улога у заштити права и у успостављених друштвених норми незаменљива. Правни систем и успостављене друштвене норме одувек су фактори који највише регулишу односе међу људима и различитим организационим облицима друштва. У пракси је готово немогуће да постоји држава, или заједница уопште, у којој се систем правила и друштвених норми примењује у потпуности, без спорних места. Из тог разлога, неопходно је и изузетно важно постојање делатности која се спорним питањима и бави, што је надлежност правосудног система.

Одговорност је државе је да обезбеди ефикасан правосудни систем и његово несметано деловање. Само такво правосуђе може гарантовати функционални правни систем у потпуности. "По свему судећи, правосудни систем у Републици Србији се годинама бори са озбиљним проблемима у свом функционисању. Велики број заосталих предмета, недовољна ефикасност, перцепција о постојању корупције, политички и други утицаји, само су неки од разлога што је у претходне две деценије поверење грађана у правосудни систем у Србији на јако ниском нивоу"¹⁴³.

Бројни су покушаји које су се од почетка 21. века у Србији чинили у циљу успостављања промена у систему правосуђа: повећање плата судија, успостављање нових тела која би учврстила улогу правосуђа (Надзорни одбор Врховног суда Србије и Велико персонално веће Високог савета правосуђа), испитивање примедби на рад судија, дисциплиновање носилаца правосудног система и сл. Реформа овог система из 2009. године донела је неке значајне промене и другачију организацију судства, али се битне промене нису десиле. Правосуђе Србије прилично заостаје за државама чланицама

¹⁴³ Функционална анализа правосуђа Србије, *Светска банка*, 3.2.2015. – на интернет страници: <http://www.mdtfjss.org.rs>

Европске уније, наводи се у "Функционалној анализи правосуђа Србије" које је припремила Светска банка¹⁴⁴. Ова анализа садржи и препоруке шта је потребно учинити како би се достигли стандарди Европске уније. Анализа је припремљена на почетку рада у оквиру поглавља 23 и представља полазну основу у будућим напорима да се правосуђе Србије усагласи са стандардима Европске уније. У анализи је истакнуто "да недоследност у поступању представља посебан проблем, с обзиром да грађани очекују једнак приступ и једнообразност примене права. У анализи је истакнут и податак да је више од две трећине пословног сектора изјавило да је судски систем једна од значајних или умерених препрека за њихов рад"¹⁴⁵.

Ипак, правосудни систем је у великој мери препрека и за рад служби које врше контролу квалитета услуга социјалне заштите. Законом о социјалној заштити су ближе дефинисани права и дужности инспектора социјалне заштите, њихова овлашћења и налози и мере које инспектори социјалне заштите могу изрећи током вршења инспекцијског надзора¹⁴⁶. Члан 171 став 1 тачка 7) овог Закона предвиђа да у вршењу надзора инспектор социјалне заштите "може да поднесе кривичну пријаву, пријаву за привредни преступи захтев за покретање прекршајног поступка ако посумња да је поступањем, односно непоступањем установе социјалне заштите, односно пружаоца услуга социјалне заштите учињено кривично дело, привредни преступ или прекршај". Поглавље XVII Закона о социјалној заштити дефинише казнене одредбе и прекршаје везане за пословање, па у том смислу, члан 216 гласи:

„Новчаном казном у износу од 200.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај установа социјалне заштите, односно пружалац услуга социјалне заштите, ако:

1. не води на прописан начин евиденцију и документацију о кориснику (члан 23);
2. неоправдано одбије да пружи услугу по упуту за пружање услуга (чл. 70. и 74);

¹⁴⁴ Функционална анализа правосуђа Србије, *Светска банка*, 3.2.2015. – на интернет страници: <http://www.mdtfjss.org.rs>

¹⁴⁵ Функционална анализа правосуђа Србије, *Светска банка*, 3.2.2015. – на интернет страници: <http://www.mdtfjss.org.rs>

¹⁴⁶ Закон о социјалној заштити, члан 169, 170. и 171, "Службени гласник РС" број 24/11

3. без упута центра за социјални рад пружи услугу смештаја детету и лицу лишеном пословне способности (члан 78. став 3);
4. отпочне с радом пре но што се решењем надлежног органа утврди да испуњава све прописане услове (члан 115);
5. не истакне назив, односно пословно име, с подацима о делатности, радном времену, оснивачу и седишту (члан 116);
6. не предузме у одређеном року мере из решењ о инспекцијском надзору (члан 173);
7. инспектору социјалне заштите онемогући несметано вршење надзора, не стави на увид потребна документа и предмете и не пружи му другу тражену помоћ у вези с вршењем надзора (члан 174);
8. настави с радом након што је престала важност дозволе за обављање делатности социјалне заштите (чл.178, 180, 181, 182. и 183);
9. не сачини годишњи програм рада (члан 206. став 3).

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице у правном лицу новчаном казном у износу од 20.000 до 150.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и предузетник новчаном казном у износу од 10.000 до 250.000 динара“.

Члан 217. Закона о социјалној заштити дефинише прекршаје везане за стручно усавршавање и обуке, па, у том смислу:

„Новчаном казном од 20.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај директор или друго одговорно лице у установи социјалне заштите, односно пружаоцу услуга социјалне заштите ако:

1. не обезбеди обуку на радном месту новозапосленом, односно волонтерски ангажованом стручном раднику и стручном сараднику¹⁴⁷;
2. не омогући стручно усавршавање стручном раднику и стручном сараднику"¹⁴⁸.

Члан 218. Закона дефинише прекршаје корисника, па се у смислу овог члана, новчаном казном од 5.000 динара кажњава корисник социјалне заштите ако да неистините податке на основу којих је остварио права по овом Закону¹⁴⁹.

У пракси се, за већину ових одредби, у случају утврђивања незаконитости у раду пружалаца услуга, уколико се незаконитост утврђује први пут, у вршењу инспекцијског надзора издаје решење са налогом мера и роковима за отклањање истих. Уколико се прекршај понови, покреће се прекршајни или кривични поступак, у складу са Законом о социјалној заштити.

Када је у питању прекршај из члана 216. став 1 тачка 4)¹⁵⁰, може се рећи да је он најчешћи разлог за покретање поступака пред правосудним органима. У питању су најчешће пружаоци услуге смештаја за одрасла и старија лица, тзв. "илегални" приватни домови за старе, који без дозволе (лиценце) надлежног органа пружају услуге смештаја старим лицима.

Инспекција социјалне заштите Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је до сада издала укупно 74 забране рада илегалним домовима за старе а 44 забране је изрекла покрајинска инспекција социјалне заштите.¹⁵¹

На основу Закона о социјалној заштити ("Службени гласник РС", број 24/11), инспектори социјалне заштите могу да поднесу кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ и захтев за покретање прекршајног поступка ако посумњају да је поступањем,

¹⁴⁷ Закон о социјалној заштити, члан 141, "Службени гласник РС", број 24/11

¹⁴⁸ Закон о социјалној заштити, члан 144, "Службени гласник РС", број 24/11

¹⁴⁹ Закон о социјалној заштити, члан 95 став 3, "Службени гласник РС" број 24/11

¹⁵⁰ ако отпочне с радом пре него што се решењем надлежног органа утврди да испуњава све прописане услове

¹⁵¹ Подаци о забранама рада и пружању услуга смештаја приватним домовима за старе доступе на званичној интернет презентацији министарства <http://www.minrzs.gov.rs/cir/dokumenti/briga-o-porodici/usluge-socijalne-zastite>

односно непоступањем установе социјалне заштите, односно пружаоца услуга социјалне заштите учињено кривично дело, привредни преступ или прекршај¹⁵².

Инспектори се у свом раду сусрећу са великим бројем пријава илегалног обављања делатности социјалне заштите и пружања услуге домског смештаја одраслим и старијим лицима. Одређен број физичких лица, предузетника или привредних друштава пружа услугу домског смештаја - без дозволе за рад (лиценце) коју издаје надлежно министарство. По извршеном инспекцијском надзору код таквог пружаоца услуге, инспектори издају решење о забрани рада у коме је и налог да је пружалац обавезан да исели кориснике у задатом року и о томе писмено обавести поступајуће инспекторе. Уколико се пружалац оглуши о забрану рада, не престане са пружањем услуге и не исели кориснике из објекта, инспектори такво стање проверавају изласком на терен, односно контролним инспекцијским надзором. Када пружалац настави са илегалним пружањем услуге, инспектори у оквиру својих овлашћења подносе кривичне, односно прекршајне пријаве надлежним правосудним органима.

У кривичним пријавама против илегалних пружалаца, инспектори се позивају на члан 125. и 353. Кривичног закона РС¹⁵³, излагање опасности корисника на смештају и неовлашћено бављање делатношћу.

Пружање услуге домског смештаја одраслим и старијим лицима подразумева професионалан и хуман приступ пружаоца услуге, као и пружање свих услуга социјалне заштите уопште. Када су у питању услуге смештаја, потребно је обезбедити двадесетчетворочасовну заштиту веома осетљиве категорије корисника, старијих и болесних лица, односно становање, исхрану, негу, здравствену негу и услуге стручног рада. Свако илегално пружање поменуте услуге без дозволе за рад, лиценце, односно испуњених услова и стандарда за почетак рада у погледу простора, опреме, броја и структуре запослених, као и других доказа, доводи у ризик безбедност и здравље корисника на смештају и најчешће представља кршење њихових основних људских права.

¹⁵² Закон о социјалној заштити, члан 171 став 1 тачка 7), "Службени гласник РС", број 24/11

¹⁵³ "Службени гласник Републике Србије" број 46/06

Почев од званичног формирања Одељења Министарства (2004. година), инспектори социјалне заштите су у 26 предмета поднели кривичне, односно прекршајне пријаве¹⁵⁴.

Одељење за инспекцијски надзор не поседује званичну информацију о току поступака по пријави од надлежног правосудног органа ни за један наведени предмет. Инспектори су се уредно одазивали на позиве да као сведоци учествују у предистражним, истражним и судским поступцима.

Инспектори социјалне заштите Покрајинског секретаријата за здравство, социјалну политику и демографију су у 27 предмета поднели кривичне, односно прекршајне пријаве¹⁵⁵.

Из података добијених из годишњих извештаја покрајинских инспектора социјалне заштите може се констатовати да је од покренутих 27 поступака окончано 14, док су преостали у поступку решавања. Из напред наведених података уочљива је чињеница да су ажурније спроведени случајеви поступака који се воде на територији АП Војводине. У неким случајевима, поступци су обустављени због застарелости¹⁵⁶.

Спорови пред судом започињу са великим кашњењем, на шта указује податак да за 7 поступака покренутих у 2013, 6 у 2014. и 4 покренута 2015. године инспектори социјалне заштите нису још увек позвани да учествују у предистражним, истражним или судским поступцима. Од поднетих 26 пријава од стране инспектора социјалне заштите Министарства, инспектори немају званичне информације о току поступака нити су за неки од поступака добили пресуду или званичну информацију о окончању поступка пред надлежним судом

¹⁵⁴ Подаци из годишњих извештаја о раду Одсека за инспекцијски надзор и Одељења за инспекцијски надзор Министарства

¹⁵⁵ Подаци из годишњих извештаја покрајинских инспектора социјалне заштите

¹⁵⁶ Занимљив је случај да је о постојању једног илегалног дома инспекција социјалне заштите информацију добила од тужилаштва, да би тужилаштво, када су инспектори социјалне заштите том истом дому забранили рад и дали рок за исељење корисника, након чега је он и даље наставио са радом, покренули прекршајни и кривични поступак, одбацило предлог инспекције социјалне заштите као неоснован.

Однос судија према инспекторима социјалне заштите у поступку као сведоцима, врло често је лошији него према онима против којих се води спор, па инспектори социјалне заштите често деле осећај да се према њима поступа као према починиоцима прекршајних, а често и кривичних дела. У највећем броју случајева спорови се никада не заврше, а када се заврше, онда је то у корист починиоца, ослобађајућа пресуда, или са симболично казном (уплата одређених новчаних средстава у хумнитарне сврхе, а само у једном случају, када је у питању поступак који су покренули инспектори Министарства, је оптужени и прекршајно кажњен, по незваничној информацији, коју су инспектори социјалне заштите добили од лица против кога је вођен спор, а не од правосудног система.

Због свега овога, поставља се питање да ли је покретање поступака пред судом губљење времена, имајући у виду да су казне симболичне а њихов ефекат нестимулативан.

Исход овакве ситуације је постојање знатног броја илегалних домова за старе којима је већ изрицана забрана рада, а који и даље раде на истој, или некој другој локацији, са неадекватним условима, без довољног и адекватно квалификованог кадра. У систему социјалне заштите не постоје механизми којима би се ова појава искоренила. Правосуђе не одговара адекватно на овај проблем, а полиција види своју улогу једино ако дође до инцидента на терену, када једино обезбеђује асистенцију. Ако до инцидента и дође, јавност на одговорност прозива искључиво инспекторе социјалне заштите. Њихова је одговорност што илегални домови постоје. Прозивају их на одговорност чак и сродници корисника на смештају у оваквим домовима који су их у њих и сместили, иако су, најчешће, имали свест о томе, и исте те домове изабрали због ниже цене смештаја, немајући, притом, свест о томе да квалитет у таквим домовима испод сваког минимума може да има катастрофалне последице по живот и здравље њихових сродника на смештају.

Из ових разлога, унапређење сарадње са правосудним системом за систем контроле квалитета у области социјалне заштите има посебан значај. Потребно је ниво сарадње подићи на много већи ниво и на неки начин утицати на ефикасност правосудног система, везано за исходе судских процеса покренутих у овој области. Неопходно је у ову сарадњу укључити и друге системе (полиција) како би се осмислио адекватан механизам који би онемогућио даљи развој тзв. "илегалног" сектора у социјалној заштити.

Такође, мора се са жаљењем приметити и недостатак спремности код представника правосуђа за спровођење такве квалитетне и конструктивне сарадње. Инспекција социјалне заштите је имала више неуспешних покушаја успостављања сарадње са правосуђем. Покушај да се ова сарадња иницира посредовањем министара задужених за социјалну заштиту и правде, такође није дао никакве резултате, јер је правосудни систем у Републици Србији независан и ван утицаја Министарства правде.

6. САРАДЊА СА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА

"Локална заједница је одређена територијална целина у којој грађани посредством власти и заједничких ресурса задовољавају највећи део својих животних потреба и решавају своје животне проблеме. Укључује и одговарајуће институције и структуре у оквиру територијалне целине".¹⁵⁷ Локална самоуправа представља основну организацију власти. Она је самостални систем управљања локалним заједницама, које су успостављене на ужим територијалним јединицама државе. Улагања у капацитете локалне самоуправе, ма који сегмент био у питању, су добар начин да се квалитет живота у њој подигне на што већи ниво, што је од животног интереса грађана.

6.1. Значај сарадње са локалним самоуправама

Деценију и по дуга реформа социјалне заштите усмерена је на унапређење социјалне заштите кроз развој услуга, плурализам пружалаца услуга и унапређење квалитета услуга и квалитета стручног рада. Поменути реформама су обухваћене неопходне системске промене у социјалној заштити, а неке од кључних којима се тежи јесу деинституционализација и развој услуга социјалне заштите које подржавају останак или повратак корисника у природно окружење. Овај процес подразумева пре свега јачање подршке породици, како би њени чланови, без обзира на могуће ризике, остали да живе у њој; подстицање живота деце и одраслих у породичном окружењу; подршку младима који напуштају смештај на путу ка њиховом самостаљивању; што мање ослањање на институционално збрињавање; као и развој разноврсних и квалитетних услуга социјалне заштите на локалном нивоу. У овом процесу, кључну улогу имају услуге социјалне заштите на локалном нивоу (услуге у заједници) које су по Закону о социјалној заштити у већем делу у надлежности локалних самоуправа.

¹⁵⁷ Жегарац, Н. и Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*, Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд, стр. 190

Полазећи од чињенице да се на нивоу локалне заједнице утврђује и задовољава највећи део потреба корисника социјалне заштите, и да се ту остварују сви ванинституционални облици социјалне заштите, Закон о социјалној заштити је један значајан број услуга социјалне заштите ставио у надлежност локалних самоуправа (дневне услуге у заједници и неке услуге подршке за самосталан живот). Локална самоуправа је у обавези да развија и пружа услуге социјалне заштите у складу са утврђеним потребама грађана који живе у локалној заједници. Могућности су различите: оснивање установа, организационих јединица центара за социјални рад, организација социјалне заштите за пружање услуга из њене надлежности, или набавка услуга социјалне заштите путем јавног позива, а пружаоци могу бити удружења, организације цивилног друштва, физичка и правна лица, уз услов да имају лиценцу за конкретну услугу која је предмет јавне набавке.

Степен развијености услуга социјалне заштите на локалном нивоу је веома различит у различитим локалним срединама, и умногоме зависи од степена развијености саме локалне самоуправе, од развијености невладиног сектора, али и од самог сензибилитета локалне власти за потребе грађана за услугама социјалне заштите. Дугогодишња пракса ослањања на институционални смештај, као и ослањања на центре за социјални рад који постоје у већини локалних самоуправа (цело подручје Републике Србије покривено је мрежом центара за социјални рад. У Србији постоји 140 центара за социјални рад, односно, 173 одељења ЦСР а укупно је 174 градова и општина у Републици) и пребацивање потпуне одговорности на њих у решавању социјалних проблема у локалној заједници, нажалост, имали су негативан ефекат на развој услуга на локалном нивоу. Такође, неједнаке материјалне могућности стављају у неравноправан положај локалне самоуправе по питању могућности развоја услуга, које, свакако, са собом носе одређене материјалне трошкове. Закон о социјалној заштити дефинисао је наменске трансфере као механизам подршке локалним самоуправама које су на нижем степену развијености у обезбеђивању услуга социјалне заштите у њиховој надлежности, али они почињу са практичном применом тек од марта 2016. године. Министарство надлежно за социјална питања у континуитету, више пута током године, расписује конкурсе и финансира пројекте који се односе на успостављање или унапређење услуга на локалном нивоу, и ово је, за сада, до успостављања наменских трансфера, једини начин да се

локалне самоуправе подстакну и да им се помогне у развоју и одрживости услуга социјалне заштите на локалном нивоу.

Истраживање "Мапирање услуга социјалне заштите"¹⁵⁸, реализовано од стране Центра за либерално демократске студије, уз подршку Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва и UNICEF-а, даје податке о локалним услугама које се пружају и од стране државног и невладиног сектора.

Према овом истраживању:

- Услуга помоћ у кући за старе се пружа у 122 локалне самоуправе за 15.563 корисника,
- Помоћ у кући за одрасле са инвалидитетом у 20 локалних самоуправа, за 441 корисника,
- Помоћ у кући за децу и младе са сметњама у развоју и инвалидитетом пружа се у 37 локалних самоуправа за 611 корисника,
- Услуга дневног боравка за старе се пружа у 12 локалних самоуправа за 1.022 корисника,
- Дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју и нвалидитетом постоји у 71 локалној самоуправи за 2.519 корисника,
- Дневни боравак за децу у сукобу с законом у 10 локалних самоуправа за 359 корисника,
- Становање уз подршку за особе са инвалидитетом се пружа у 5 локалних самоуправа,
- Становање уз подршку за младе који се осамостаљују у 15 локалних самоуправа,
- Услуга персоналне асистенције постоји у 16 локалних самоуправа,

¹⁵⁸ Истраживање је спроведено у периоду од септембра 2012. године до фебруара 2013. године

- Услуга предах смештаја се пружа у 11 локалних самоуправа¹⁵⁹.

Као што је већ наглашено, сви пружаоци услуга социјалне заштите морају бити лиценцирани за пружање услуга социјалне заштите, а лиценцирање пружалаца услуга је у надлежности министарства надлежног за социјална питања. Одељење за инспекцијски надзор и Републички завод за социјалну заштиту припремили су и одржали низ састанака на ову тему, како би пружаоцима услуга приближили и појаснили овај процес. На жалост, састанцима су потпуно били обухваћени само приватни пружаоци услуга (домски смештај за одрасле и старије), а иницијатива да се једна таква серија састанака одржи са представницима локалних самоуправа преко Сталне конференције градова и општина (СКГО) и представницима организација цивилног друштва пружаоцима услуга, није наишла на интересовање.

Ради бржег достизања реформских циљева, као и бржег развоја услуга на локалном нивоу, те подизања њиховог квалитета, неопходно је унапредити сарадњу републичких и локалних институција, децентрализовати поједине надлежности и ојачати локалне капацитете да би се реформа обављала ефикасније. Са тим циљем, најпре треба значајно унапредити сарадњу локалних власти и осталих надлежних субјеката. Јачање сарадње са локалним самоуправама од самог почетка процеса трансформације осигурава њихову подршку за развој и одрживост локалних услуга социјалне заштите.

6.2. Ресурси локалних самоуправа у функцији контроле квалитета услуга у социјалној заштити

Што се тиче јачања компетенција локалних самоуправа у вођењу социјалне политике, важно је подсетити се да су услуге социјалне заштите одувек биле у значајној мери децентрализоване, и да су локалне самоуправе стекле одређено искуство у вођењу

¹⁵⁹ Подаци добијени истраживањем "Мапирање услуга социјалне заштите", реализованог од стране Центра за либерално демократске студије, уз подршку Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва и UNICEF-а

социјалне политике и реализацији социјалне заштите на локалном нивоу, али је потребно време да се то уради на најефикаснији начин, и да се ојачају компетенције локалних самоуправа у том делу.

За развој услуга социјалне заштите, а посебно услуга на локалном нивоу, и унапређење њихове ефикасности и квалитета, неопходна је већа одговорности локалних самоуправа у складу са њиховим надлежностима. Процес преношења овлашћења на локални ниво не значи умањивање значаја централне власти. Оптимално остваривање развојних задатака у овој области изискује и условљава транспарентну и осмишљену сарадњу и везе између различитих нивоа власти.

Централна власт треба да дефинише основне критеријуме и услове за пружање услуга и да даље развија квалитетан систем свих облика надзора, путем којих ће се старати да се критеријуми и услови, дефинисани прописима, на територији целе државе адекватно спроводе, а њене интервенције треба да буду сразмерне интересу који штити.

Обезбеђивање минималних стандарда, прописаног квалитета и доступности услуга на целокупној територији јесте једно од кључних начела социјалне политике и социјалне заштите. Јачањем капацитета локалних самоуправа у делу који се односи на обезбеђивање услуга социјалне заштите у њиховој надлежности, неопходно је достићи минималне стандарде услуга на целој територији Србије. Међутим, буџетски ресурси, капацитети локалних самоуправа, степен развијености услуга социјалне заштите на локалном нивоу и ниво развијености организација цивилног друштва као значајног партнера у пружању услуга социјалне заштите, нису равномерни у целој Србији. Лиценцирање организација социјалне заштите успостављено је у циљу подизања квалитета услуга и као гарант да се стандарди и услови за пружање услуга достижу и поштују.

Већ је било речи о недовољном броју инспектора социјалне заштите који врше контролу испуњености стандарда и законитости рада пружалаца услуга, тако да је немогуће да се у краћем временском периоду (година, две) реализују инспекцијски надзори над свим пружаоцима услуга и изврши контрола испуњености услова и стандарда. У таквим околностима, неопходно је употребити све расположиве капацитете,

нарочито у локалним заједницама, који би се могли ставити у функцију контроле пружалаца услуга социјалне заштите.

Мрежа центара за социјални рад је добро развијена: свака општина има свој центар или одељење центра за социјални рад. У Републици Србији функционише укупно 140 центара за социјални рад, који покривају 174 града и општине стручним социјалним радом. Важно је нагласити да се у овом збиру међуопштински центри за социјални рад појављују као један центар а покривају више општина (нпр. међуопштински центар за социјални рад Београд има 17 одељења, међуопштински центар за социјални рад Нови Сад има 3 и др).

Центри за социјални рад реализују послове из дела јавних овлашћења из области социјалне и породично правне заштите, преко њих се остварују права и услуге из области социјалне заштите, било да су из надлежности републике, аутономне покрајине или локалне самоуправе. Центар за социјални рад, као орган старатељства, врши послове заштите породице, помоћи породици и старатељства, у оквиру поверених јавних овлашћења.

Осим послова из дела јавних овлашћења, центри учествују у пословима планирања и развоја социјалне заштите у јединици локалне самоуправе.

У непосредној заштити корисника, кроз процену потреба и план услуга центри за социјални рад упућују на коришћење услуга социјалне заштите – и на тај начин представљају први контролни механизам у систему социјалне заштите.

Али, за контролу квалитета услуга социјалне заштите потребно је искористити све расположиве ресурсе, не само из области социјалне заштите, већ и других система. Инспекцији социјалне заштите је и у процесу лиценцирања, и у процесу контрола које врши кроз инспекцијске надзоре, веома значајна сарадња са другим инспекцијским службама, из других области. За процес лиценцирања, ова сарадња је значајна због прикупљања валидних доказа о испуњености стандарда по другим прописима (санитарна инспекција, здравствена, противпожарна, инспекција рада и др.) а за процес контроле рад ових служби може бити нека врста продужене руке инспекцији социјалне заштите, која, за разлику од наведених, нема уже организационе јединице по регионима и локалним

самоуправама. Налази осталих инспекција могу да дају значајне податке о пружаоцима услуга о постојању неправилности и потребе да се реализује инспекцијски надзор. Налази и утврђени пропусти других инспекцијских служби, довољан су разлог да се пружаоцима услуга може суспендовати, али и одузети лиценца, ако утврђене неправилности не отклоне у датом року. Нови Закон о инспекцијском надзору¹⁶⁰ прописује обавезност сарадње и размене података и информација различитих инспекцијских служби, као и њихове заједничке акције, све у циљу успостављања правовремених, обухватнијих и целисходнијих инспекцијских контролних механизма.

Инспекцији социјалне заштите важан сегмент је и сарадња и са локалном привредом и свим другим субјектима и системима на локалном нивоу (здравство, образовање, полиција), која може да се огледа у размени информација, заједничким активностима и сл.

¹⁶⁰ „Службени гласник Републике Србије“ број 36/15

7. ИСКУСТВА ДРУГИХ СИСТЕМА И МЕЂУНАРОДНА ИСКУСТВА

Како контролни механизми у систему социјалне заштите немају дугу традицију ни велико искуство у примени, то су овој области изузетно значајна искуства других система, као и међународна искуства контролних механизма из области социјалне заштите. Иако организација пружања и структура услуга социјалне заштите и поред бројних сличности има и националне карактеристике, ипак постоје и општа места, универзалне вредности и општеприхватљиви стандарди пружања и контроле услуга социјалне заштите. Исто тако, постоје и универзални стандарди контроле квалитета примењиви на све, или бар већину области.

7.1 Искуства других система у успостављању система контроле квалитета

Контролни механизми у систему социјалне заштите нужно сарађују и са контролним службама из других система. Заједнички послови и задаци, надлежности које се надовезују, проблеми који захтевају укључивање више контролних служби намећу, нарочито ступањем на снагу Закона о инспекцијском надзору, заједничке акције, размену информација и сличне професионалне стандарде. Готово је немогуће да постоји надзирани субјект који подлеже надлежности само једне инспекцијске службе. Осим контролним механизмима социјалне заштите, пружаоци услуга социјалне заштите подлежу често и здравственој, санитарној, противпожарној, инспекцији рада, и другим контролним службама.

У већини случајева се ради о већим и искуснијим контролним системима у односу на контролне механизме система социјалне заштите. Сагледавање искустава других

система, стандарда које примењују, компарација резултата, могу значајно да унапреде искуство контролних служби у систему социјалне заштите и допринесу бољој организацији, функционалности и ефикасности ових служби.

7.1.1.Инспекторат за рад

Инспекторат за рад је орган управе у саставу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. По опису послова систематизованим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања обавља послове: инспекцијског надзора у области радних односа и безбедности и здравља на раду и то над применом Закона о раду, Закона о безбедности и здрављу на раду, Закона о заштити становништва од изложености дуванском диму, Закона о спречавању злостављања на раду, Закона о привредним друштвима, Закона о волонтирању, Закона о равноправности полова, Закона о штрајку, Закона о заштити узбуњивача, Закона о инспекцијском надзору, колективних уговора (посебних и појединачних), општих аката и уговора о раду којима се уређују права, обавезе и одговорности запослених и послодаваца.

Инспекција рада, поред надзора над применом наведених закона, врши надзор и над применом других прописа: о техничким мерама које се односе на безбедност и здравље на раду, мерама и нормативима безбедности и здравља на раду, стандарда и опште признатих мера у делу којим се уређују питања из области безбедности и здравља на раду.

Овлашћења и дужности инспектора рада регулисана су на неколико начина и обухватају овлашћења и дужности инспектора која су утврђена Законом о државној управи¹⁶¹, новим Законом о државној управи¹⁶²; Законом о раду¹⁶³, Законом о безбедности

¹⁶¹ "Службени гласник Републике Србије", број 20/92

¹⁶² "Службени гласник Републике Србије", број 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14

¹⁶³ "Службени гласник Републике Србије", број 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14

и здрављу на раду¹⁶⁴ и Законом о радним односима у државним органима¹⁶⁵. Важећим Законом о државној управи, уређено је да, када је у питању инспекцијски надзор, остају на снази одредбе Закона о државној управи који је донет још 1992. године и то од члана 22. до 37, као и члан 92. Закона, односно 17 законских материјалних одредби уређује инспекцијски надзор. Ово ће се битно кориговати ступањем на снагу Закона о инспекцијском надзору у пуном обиму¹⁶⁶. Овај закон уређује садржину, врсте, облике и поступке инспекцијског надзора, ма о којој се инспекцији радило, и друга питања од значаја за инспекцијски надзор, па ће се и деловање инспектора рада, као и других инспекција, кориговати и прилагодити захтевима овог кровног закона, када су у питању инспекцијске службе.

Овлашћења инспекције рада произилазе из националног законског оквира, који нужно садржи одредбе конвенција Међународне организације рада и то: Конвенције о инспекцији рада у индустрији и трговини, 1947. (број 81) и Конвенције о инспекцији рада у пољопривреди, 1969. (број 129). Наведене конвенције је ратификовала Република Србија и оне обезбеђују непроцењиви универзални оквир за статус и функционисање инспекције рада.

Инспекторат за рад у свом саставу садржи 25 унутрашњих организационих јединица по управним окрузима (11 одељења, 13 одсека и једна група инспекције рада смештени у окружним подручним јединицама у управним окрузима), као и одељења у Граду Београду и седишту Инспектората за рад (Одељење за другостепени управни поступак у области радних односа и безбедности и здравља на раду, Одељење за студијско аналитичке послове, I Одељење инспекције рада у Граду Београду и II Одељење инспекције рада у Граду Београду).

¹⁶⁴ "Службени гласник Републике Србије", број 101/05

¹⁶⁵ "Службени гласник Републике Србије", број 48/91, 39/02, 79/05, 81/2005, 83/2005 и 23/2013 – одлука УС

¹⁶⁶ Ове одредбе Закона о државној управи ће бити у примени до 29.априла 2016. године, јер је од 30. априла 2016. године у пуној примени Закон о инспекцијском надзору ("Службени гласник РС", бр. 36/15),

Образовна структура запослених у Инспекторату за рад је врло разнолика по заступљености образовних профила, али је највише заступљено дипломираних правника (135) и инжењера различитих техничких струка (106).

Сврха постојања инспекције рада одражава се у тежњи потпуног постизања примене прописа у области рада од стране послодаваца, а превасходно у циљу смањења броја повреда на раду на што је могуће мању меру и остваривање безбедних и здравих услова рада запослених, као и у циљу сузбијања рада "на црно" и повећања запослености. Од 2014. године инспекторат за рад је успоставио нову организацију рада тако што су уведени континуирани, појачани инспекцијски надзори у којима учествује већи број инспектора рада по принципу "ротације", циљани ванредни инспекцијски надзори у појединим делатностима, двосменски рад, појачана медијска кампања, као и уједначено поступање инспектора рада у складу са инструкцијом коју је донео Инспекторат за рад¹⁶⁷.

Према подацима Агенције за привредне регистре, на територији Републике Србије укупно је регистровано 337.062 привредна субјекта (119.681 привредних друштава и 217.381 предузетника), што значи да један инспектор рада "покрива" 1.393 привредних субјеката.

У току 2014. године извршено је 30.226 надзора по службеној дужности у области радних односа и то: 2.021 потпуних надзора, 17.567 делимичних надзора, 9.267 надзора по захтеву странке, као и 1.371 контролних надзора (контрола извршења решења)¹⁶⁸.

Према извештају о раду Инспектората за рад¹⁶⁹, потпуним надзорима и контролама инспекције рада у току 2014. године били су обухваћени сви радно-правни институти. Делимични инспекцијски надзори по службеној дужности вршени су код послодаваца у вези са чијим пословањем је постојала процена да ће кршити поштовање Закона о раду, а на основу добијених пријава и представки од стране запослених, грађана или других органа и инспекција. Контроле су вршене и током радног времена инспектора, а такође и током поподневних сати и ноћу.

¹⁶⁷ Подаци из Извештаја о раду Инспектората за рад за 2014. годину

¹⁶⁸ Подаци из Извештаја о раду Инспектората за рад за 2014. годину

¹⁶⁹ Извештај о раду Инспектората за рад за 2014. годину

Број инспекцијских надзора свих инспектора рада је уједначен. У односу на број ангажованих инспектора рада (238), у току 2014. године по инспектору је просечно 127 инспекцијских надзора (током 261 радних дана).

Ако се овај податак упореди са подацима о броју инспектора социјалне заштите (8, од којих је послове инспекцијског надзора стварно радило 5 током 2014. године) и броју реализованих инспекцијских надзора у истој тој години (172), онда је један инспектор социјалне заштите у тој години реализовао у просеку 34,4 инспекцијска надзора. Број инспекцијских надзора свих инспектора није уједначен.

Од укупно реализованих 30.226 надзора по службеној дужности у области радних односа у 2014. години, инспектори рада су извршили укупно 2.021 потпуних надзора. Ако се овај укупан број подели са бројем радних дана, произилази да је дневно реализовано око 8 потпуних надзора, или укупно 115 надзора на дан. Ако се узме у обзир њихов двосменски рад, дневно је, током једне смене реализовано 57 инспекцијских надзора, од којих су 4 (у смени) потпуни надзори.

Не улазећи у методологију утврђивања критеријума потпуних и делимичних надзора, очигледна је значајна разлика између обухвата, односно обима надзора који врше ове две инспекције.

Инспектори социјалне заштите су у наведеној години реализовали 172 надзора, од којих 35 редовних, 83 ванредних и 54 утврђујућих инспекцијских надзора. Осим 29 ванредних инспекцијских надзора који нису имали карактер утврђивања испуњености услова, сви остали надзори су били потпуни надзори, без обзира да ли су били ванредни или редовни. Утврђујући инспекцијски надзори у просеку трају 1 радни дан, а остали потпуни надзори (и ванредни и редовни) у просеку 2 радна дана, без ограничења радног времена. Чињеница је да један део времена за инспекцијски надзор инспектори социјалне заштите проведу у путу, јер немају своје регионалне организационе јединице ван седишта инспекције, али су, очигледно, потпуни инспекцијски надзори инспекције социјалне заштите обухватнији, садрже више елемената контроле и дуже трају од потпуних надзора инспектора рада, те је немогуће да инспектори социјалне заштите достигну број и

динамику које инспекција рада представља као резултате свог рада у годишњим извештајима.

Претпоставка је да су разлози за већу ефикасност инспекције рада у организацији рада током две смене, већем броју ангажованих инспектора, као и околности да су територијално организовани, те није неопходно одвајати додатно време за путовање до надзираног субјекта у унутрашњости. Оим тога, на основу расположивих података, може се закључити да њихови инспекцијски надзори временски краће трају, што можда значи да је предмет инспекције мањег обима, или да су јасније процедуре поступања и мање индикатора на тзв. контролним листама који су предмет инспекцијског надзора.

Ради веће ефикасности рада, Инспекторат за рад је успоставио сарадњу са Централним регистром јединственог обавезног социјалног осигурања, која је верификована закључењем Споразума о сарадњи, а на основу Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања¹⁷⁰, и Закона о раду, интензивирао сарадњу са Пореском управом, у виду заједничких појачаних надзора, током планиране године реализује и одређене кампање – циљане инспекцијске надзоре који се реализују у односу на надзиране субјекте који послују у једној одређеној делатности, на територији целе Србије или на локалном нивоу. У овим акцијама учествује велики број инспектора рада, а оне уобичајено трају један до два дана. Поред наведених, планираних кампања, реализују се и други видови кампања, у оквиру заједничких инспекцијских надзора са другим инспекцијама, различитим поводима. Искуства инспектората за рад су да су овакве акције нарочито делотворне у достизању жељених циљева и отклањању неправилности и недостатака.

Инспекцијски надзори се организују и реализују по истом принципу и са истом методологијом и када су у питању рад и радни односи, као и безбедност и здравље на раду.

У току 2014. године инспектори рада су поднели 3.003 захтева за покретање прекршајног поступка и то 1.890 захтева против правног лица и одговорног лица у

¹⁷⁰ „Службени гласник Републике Србије“, број 30/10

правном лицу и 1.113 захтева против предузетника. У истом периоду поднето је и 27 захтева за покретање кривичног поступка¹⁷¹. Годишњи извештаји о раду Инспектората не садрже податке о исходима ових поступака, на основу којих би се могао донети закључак да ли је у њиховом случају правосудни систем ефикаснији, односно, да ли су успоставили бољу сарадњу са правосудним системом.

Инспекторат за рад је у периоду од 13. до 18. новембра 2014. године извршио инспекцијске надзоре у 128 домова за смештај одраслих и старијих лица, који имају укупно 2.783 запослених, при чему је затечено на раду 907 лица, од чега је је 84 лица радило "на црно"¹⁷². Инспектори рада су решењима наложили послодавцима да са свим затеченим лицима на раду "на црно" закључе уговоре о раду у складу са Законом о раду и да их пријаве на обавезно социјално осигурање, а против послодаваца су поднели захтеве за покретање прекршајног поступка. Поднето је укупно 79 захтева за покретање прекршајног поступка и то 42 за покретање прекршајног поступка из области радних односа и 37 за покретање прекршајног поступка из области безбедности и здравља на раду. Истовремено, донето је 85 решења о отклањању недостатака из области безбедности и здравља на раду и 52 решења о отклањању недостатака из области радних односа, као и 7 указивања из радних односа.

Недостаци из области безбедности и здравља на раду су се већином односили на следеће: није ангажовано лице за безбедност и здравље на раду, није донет акт о процени ризика на радном месту у радној околини, није извршено оспособљавање запослених за безбедан и здрав рад, не води се прописана евиденција у области безбедности и здравља на раду, није извршено испитивање електричних инсталација, није извршено испитивање услова радне околине (микромиме, осветљења, биолошких штетности) на радном месту, нису запосленима издата на употребу средства за личну заштиту на раду, оштећене су утичнице, није извршено испитивање исправности лифтова, нису утврђена права, одговорности и обавезе из безбедности и здравља на раду, запослени који раде на радним

¹⁷¹ Извештај о раду Инспектората за рад за 2014. годину, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, стр. 23

¹⁷² Извештај о раду Инспектората за рад за 2014. годину, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, стр. 37

местима са повећаним ризиком нису упућени на периодичне лекарске прегледе. Недостаци из области радних односа се, пре свега, односе на ангажовање лица без закључених уговора о раду (рад „на црно“), неисплату доспелих зарада, закључене уговоре о раду који не садрже све елементе предвиђене Законом о раду (није утврђен опис послова који запослени обавља), на неизвршену пријаву на обавезно социјално осигурање, на недостављање месечног обрачуна зарада запосленом, одлуку о распореду радног времена, одлуку о распореду одмора у току рада, неисплаћене накнаде трошкова за одлазак и долазак на место рада и неисплаћене доспеле зараде¹⁷³.

Ове информације значајне су инспекцији социјалне заштите у погледу покретања поступака и предузимања радњи према овим организацијама социјалне заштите, а које се могу одразити на суспензију (одузимање) лиценце (дозволе за рад).

7.2. Међународна искуства

Већ је било речи о томе да различите државе имају различита искуства, како у погледу организације и структуре услуга социјалне заштите и њихове дистрибуције, тако и у погледу успостављања контролних механизма у области социјалне заштите.

Надзор и контрола услуга социјалне заштите уобичајено су у надлежности министарстава надлежних за социјалну заштиту и/или органа који су од стране државе делегирани у ту сврху. Међутим, као и у Републици Србији, и у земљама у окружењу ове процедуре су недовољно регулисане и примењене. Оваква ситуација је последица лошег регулаторног оквира уопште. Генерално, процес контроле и надзора је уобичајено уско повезан са другим важним процесима у систему, као што су: лиценцирање пружалаца услуга, акредитација, итд.

¹⁷³ Извештај о раду Инспектората за рад за 2014. годину, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, стр. 29

Први познати и ситематични покушаји који су се односили на обухватнију контролу и надзор сектора социјалне заштите, забележени су са основним скупом процедура које су покренуле организације цивилног друштва (нпр. Фондација за развој цивилног друштва у Румунији током 1990-их), или надлежне власти (нпр. Министарство за рад и социјалну заштиту на Косову у 2007.год.). У последње време, једине земље из окружења које су званично дефинисале обухватније механизме надзора у сектору услуга социјане заштите су Албанија и Румунија¹⁷⁴. На пример, "у Албанији, надзор је у надлежности министарства, а реализује се преко Инспектората за социјалне услуге, који је одговоран за надзирање усаглашености стандарда свих државних и приватних пружалаца услуга. У Румунији, надзор и евалуација услуга су у тесној вези са процедурама лиценцирања и акредитације. Главна агенција задужена за надзор и евалуацију услуга социјалне заштите зове се Социјална инспекција. У пракси је, међутим, веома мали број стручњака који су обучени за квалитативне процедуре надзора у Румунији, и, сходно томе, овај процес више је провера законитости рада (инспекцијски надзор), него што је прави надзор над стручним радом¹⁷⁵.

7.2.1 Организација и ефикасност инспекцијске службе

По међународним искуствима, службе инспекције социјалне заштите треба да буду независна тела (посебни инспекторати) а не службе основане при министарствима и другим државним органима¹⁷⁶. Овај услов је неопходно испунити ради независности при деловању и одлучивању, као што је неопходан услов и да инспектори социјалне заштите могу да буду само одређени стручњаци који имају одређене сертификате, акредитације, или већи број година стажа.

¹⁷⁴ Промена парадигми у области пружања социјалних услуга: Да квалитетне услуге постану приступачне за особе са инвалидитетом у југоисточној Европи (2008), *Disability Monitor Initiative*, регионална канцеларија Handicap International за југоисточну Европу, Сарајево

¹⁷⁵ Промена парадигми у области пружања социјалних услуга: Да квалитетне услуге постану приступачне за особе са инвалидитетом у југоисточној Европи, *DisabilityMonitor Initiative*, регионална канцеларија Handicap International за југоисточну Европу, Сарајево, 2008.

¹⁷⁶ MDAC: Inspectorates of Mental Health and Social Care Institutions in the European Union 2006 (Reprinted 2007)

У публикацији *Inspectorates of Mental Health and Social Care Institutions in the European Union*¹⁷⁷, која је од стране Европске Комисије финансирана у оквиру пројекта „Подршка цивилном друштву у земљама чланицама које су приступиле Европској Унији“, *Mental Disability Advocacy Center (MDAC)* илуструје фундаментални значај ефикасне инспекције у установама социјалне заштите, нуди јасне смернице као оквир за успостављање и одржавање инспекцијског надзора и дефинише осам захтева за успостављање и ефикасно функционисање. Захтеви се, наравно, заснивају на међународним правним стандардима. У својој регулаторној функцији обезбеђивања и уређења пружања услуга социјалне заштите, држава мора да обезбеди да су, унутар саме услуге социјалне заштите, људска права корисника у потпуности поштована и заштићена. Најефикаснији начин за то је коришћење независног инспектората¹⁷⁸. Без независног инспектората, занемаривање и злоупотреба наставиће се, некажњено.

Императив механизма мониторинга и контроле у заштити људских права се признаје у међународним текстовима о људским правима. Конкретније, државе потписнице одређених међународних инструмената, који укључују Конвенцију Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом¹⁷⁹, дужне су да успоставе националне механизме за праћење људских права свих људи у оквиру својих надлежности. На међународном нивоу, Опциони протокол уз Конвенцију УН против тортуре (ОПСАТ)¹⁸⁰ посебно захтева од држава да успоставе независни инспекторат, који се помиње као „национални превентивни механизам“¹⁸¹.

Осам захтева *Mental Disability Advocacy Center (MDAC)* за успостављање ефикасне инспекције су да држава:

¹⁷⁷ *Mental Disability Advocacy Center (MDAC) - 2006 (Reprinted 2007)*

¹⁷⁸ *MDAC: Inspectorates of Mental Health and Social Care Institutions in the European Union 2006 (Reprinted 2007)*

¹⁷⁹ Република Србија је потписала Конвенцију о правима особа са инвалидитетом и Опциони протокол 17. децембра 2007. године а ратификовала 31. јула 2009. године (“Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 42/2009 од 2.06.2009. године).

¹⁸⁰ Конвенција УН против тортуре је међународни документ о људским правима легислативног крatera, који има за циљ да спречи тортуру у свету. Генерална скупштина УН је 18.12.2002.год. усвојила Опциони протокол уз Конвенцију против тортуре (ОПСАТ) као важан додаток Конвенцији, који је усвојен са циљем превенције тортуре у установама у којима се налазе особе лишене слободе У време када је била државна заједница са Црном Гором, Србија је ратификовала Конвенцију 2003. године.

¹⁸¹ Definition from the European Coalition of Community Living, of which MDAC is a member.

1. Ратификује Опциони протокол уз Конвенцију УН против тортуре (ОПСАТ),
2. Оснује инспекцију са правним мандатом,
3. Обезбеди независност инспектората,
4. Запосли квалификоване и искусне инспекторе,
5. Обезбеди ефикасност инспекцијских надзора,
6. Објављује детаљне извештаје из инспекцијског надзора,
7. Осигура максималан ефекат инспекција,
8. Координира активности са другим релевантним актерима¹⁸².

Ови захтеви могу бити значајне смернице у делу успостављања квалитета у социјалној заштити на путу ка Европској Унији.

Инспекција социјалне заштите у Републици Србији нема независност као у Републици Чешкој¹⁸³. Чешка Република показује повећану посвећеност развоју инспекције. Таква посвећеност се доказује и у повећаној независности и ефективности инспекције. И поред значајног броја извршилаца (око 100), нема механизме за потпуну ефикасност система инспекције – најзначајнији разлог за то је немогућност да се обезбеди обухват свих институција једанпут годишње¹⁸⁴, а редовне инспекције су императив за ефикасност било ког система инспекције.

¹⁸² MDAC: Inspectorates of Mental Health and Social Care Institutions in the European Union 2006 (Reprinted 2007)

¹⁸³ Law on the Public Defender of Rights 1999, Act 349/1999, and last amended by Act 342/2006.

¹⁸⁴ Information from an interview with staff of the Public Defender of Rights in Brno, Czech Republic, 21 August 2006. Interview notes on file with MDAC.

Такође, Канцеларија парламентарног омбудсмана у Финској не обезбеђује редовне, годишње посете институцијама социјалне заштите, упркос томе што је овај услов императив за ефикасан систем инспекције¹⁸⁵.

Независност Државног тужилаштва у Мађарској је у питању, и самим тим постоји могућност да независност инспектората, тела под његовим окриљем, буде угрожена.

И у Холандији је независност система мониторинга под знаком питања а реформе могу смањити учесталост инспекција које су за сада на задовољавајућем нивоу¹⁸⁶.

Велика Британија, пак, очигледно има добро развијен систем праћења социјалне заштите. То у комбинацији са ратификацијом Опционог протокола, показује похвалну посвећеност принципима инспектората. Ипак, и она има проблем са ограниченим ресурсима. У овој држави је карактеристична неадекватност средстава посвећених развоју ефикасног, координираног система инспекције. Оно по чему се Британија значајно разликује је опште учешће корисника и корисничких група у механизму инспекције¹⁸⁷.

7.2.2 Квалификације и број инспектора

Што се тиче захтева држави да запосли квалификоване и искусне инспекторе ради ефикасне инспекције у социјалној заштити, о искуствима у нашој земљи већ је било речи. У складу са овом препоруком (да инспектори социјалне заштите могу да буду само одређени стручњаци који имају одређене сертификате, акредитације, или већи број година стажа), инспекција треба да "има садржане различите професије, како би се обезбедио широк спектар знања и искустава. Да би се обезбедио кредибилитет рада инспектората, пожељно је ангажовање људи који имају искуства из области услуга социјалне заштите, менталног здравља, и особа са инвалидитетом. Сви инспектори треба да имају сталну

¹⁸⁵ Parliamentary Ombudsman Act 2 002, Act 1 97/2002, para. 5.

¹⁸⁶ MDAC: Inspectorates of Mental Health and Social Care Institutions in the European Union 2006 (Reprinted 2007)

¹⁸⁷ MDAC: Inspectorates of Mental Health and Social Care Institutions in the European Union 2006 (Reprinted 2007)

обуку у праћењу методологија, која треба да се заснива на међународним стандардима људских права. Обука треба да обухвата и осетљивост на ментално здравље и питања инвалидности"¹⁸⁸.

Међународна искуства су различита. У 2005. години, у "Републици Чешкој, од 91 извршиоца инспекцијских послова, 46 су били правници, 13 административни радници. Остали запослени су били других стручних профила, али су сви, приликом запошљавања били тестирани у области правног знања, прошли су психолошке тестове и са свима је обављен интервју. Повремено ангажују спољне сараднике"¹⁸⁹. Од укупног броја запослених у инспекцијској служби у Естонији, већина су правници. "Ова служба може да повећа себи стопу плате и до 50%, и у пракси, плате правника на овим пословима имају тенденцију да буду веће од просечних плата, како би се спречио ризик корупције. Континуирана обука инспекције утврђује се на почетку године. Таква обука укључује семинаре о општим правним питањима од стране стручњака. Особе са инвалидитетом нису ангазоване као инспектори"¹⁹⁰.

У Финској су, такође, већина запослених у овој служби, правници. Осим њих, "ангажовани су правни саветници за односе с јавношћу и административно особље. Сви запослени имају обуке током године о људским правима (4 сесије), а већина запослених је похађала акредитоване курсеве из ове области "¹⁹¹.

Мађарска служба за инспекцију запошљава 155 људи, од којих су 88 лекари, остали су социјални радници, економисти и административно особље¹⁹².

У Холандији, инспектори добијају почетну обуку одмах по именовану, која траје осам сати недељно у периоду од једне године. "Нагласак је на релевантним правним питањима и законодавству, мада су покривени и одговарајући ставови и посебне

¹⁸⁸ MDAC: Inspectorates of Mental Health and Social Care Institutions in the European Union 2006 (Reprinted 2007), p.p. 76

¹⁸⁹ Information from an interview with staff of the Public Defender of Rights in Brno, Czech Republic, 21 August 2 006. Interview notes on file with MDAC

¹⁹⁰ Information from Mari Amos, Adviser at the Chancellor of Justice on 2 October 2006. Email correspondence on file with MDAC

¹⁹¹ Parliamentary Ombudsman Act 2002, para. 1 3.

¹⁹² MDAC: Inspectorates of Mental Health and Social Care Institutions in the European Union 2006 (Reprinted 2007)

дужности у одговарајућим областима инспекције. Осим тога, сваки инспектор има право на четири дана обуке годишње на, између осталог, писање извештаја и актуелне технике праћења"¹⁹³.

Велика Британија у својој организацији инспекције има и велики број хонорарно запослених (око 100), а стално запослени су адвокати, лекари, медицинске сестре, социјални радници и психолози. "Континуирана обука свих запослених почиње на првом именовању и наставља се током трајања ангажмана. Служба инспекције у социјалној заштити у 2005, години је имала 2.548 запослених. Од тога, 2.400 људи који су радили по регионима"¹⁹⁴.

Из приложеног се јасно може закључити шта још предстоји држави у унапређењу рада инспекције социјалне заштите код нас, ако је циљ успостављање ефикасног контролног механизма и улазак у Европску унију.

Ако заузмемо критички став, само смо део од наведених захтева испунили: инспекција социјалне заштите има правни мандат, редовно врши ненајављене посете, има несметан приступ свим пружаоцима када је потребно, реагује на притужбе али ретко даје препоруке јавним властима у циљу побољшања заштите. Реализује ефикасан инспекцијски надзор тако што редовно спроводи најављене и ненајављене инспекције, обавештава пружаоца о циљевима инспекције, сагледа све делове услуге, обавља интервјуе са корисницима и другим релевантним лицима, прегледа сву релевантну документацију, поштује поверљивост података, што су захтеви за испуњеност неведених захтева, али не може да обезбеди обавезан обухват сваке институције једанпут годишње.

Инспекција социјалне заштите није независна самим тим што је саставни део органа управе (Министарства, Покрајинског или Градског секретаријата). То значи да

¹⁹³ MDAC: Inspectorates of Mental Health and Social Care Institutions in the European Union 2006 (Reprinted 2007) p.p. 82

¹⁹⁴ Annual Report 2004-2005 available at: http://www.csci.org.uk/PDF/annual_report_2004-05.pdf (last accessed 5 November 2014).

нема слободу од државног утицаја или притиска, што онемогућава да ефикасно спроводи своје активности. Услов за независност су сопствени буџет, одвојен простор од државних органа који могу да врше притисак, као и способност да сама изабере свој кадар. Инспекција социјалне заштите у Републици Србији нема свој буџет, простор у коме ради је у саставу државног органа (или органа управе), чак не располаже ни својим возним парком. Могућност реализовања инспекцијских надзора (и редовних и ванредних) најчешће зависи од расположивости службених возила министарства (органа) у чијем је саставу инспекција.

Инспекција не бира сама свој кадар, како ни по питању персоналних решења, тако нема значајан утицај на успостављање ваљаних критеријума (да инспектори социјалне заштите могу да буду само одређени стручњаци који имају одређене сертификате, акредитације, или већи број година стажа) за избор инспектора социјалне заштите. Закон о социјалној заштити није прописао ове критеријуме, а критеријуми и услови¹⁹⁵ за ангажовање инспектора социјалне заштите у Министарству¹⁹⁶, не могу дати потребан квалитет, о чему је већ било речи.

Што се тиче бивших Југословенских земаља, са којима Србија има заједничке основе развоја социјалне заштите, искуства су различита. На пример, у Словенији не постоји срећен, централизован и учинковит систем проверавања и обезбеђења калитета у области социјалне заштите. Успостављена је социјална инспекција, осим тога, и Институт за социјалну заштиту има одређену контролну функцију, кроз сакупљање и анализу евалуацијског материјала извођача услуга социјалне заштите. Неке функције имају и Социјална комора, Заједница центара за социјални рад и заводи у социјалној заштити. Наиме, Словенија је деведестих година интензивније увела ванинституционалне услуге које се тичу дуготрајне неге (старих). Надлежност над овим услугама је подељена на Министарство здравља и министарство надлежно за социјалну политику. Велику улогу

¹⁹⁵ Стечено високо образовање из научне, односно стручне области у оквиру образовно-научног поља друштвено-хуманистичких, техничко-технолошких или природно-математичких наука на студијама другог степена (дипломске академске студије-мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање 4 године, положен државни стручни испит, радно искуство у струци од најмање три године, познавање рада на рачунару.

¹⁹⁶ Правилник о унутрањем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, члан 55, 01.08.2014.

имају и општине које су обавезне да финансирају минимум 50% цене услуге помоћи у кући, а која се односи на социјални аспект. Такође, стари у Словенији имају право на породичног асистента (нешто као персонални асистент код нас), као и на новчани додатак (нешто као помоћ и нега другог лица).

Недостаци услуге помоћ у кући јесу неуједначени стандарди и цене, будући да општине контролишу пружање услуге. Планира се усвајање законског акта који ће ближе уредити ову област, као и повезивање различитих пружаоца услуга.

Како је подељена надлежност између два система (здравствени и социјални), контрола квалитета услуга је недефинисана, неуједначена и није обухваћена прописима. Сваки систем ради засебно. У Националном програму социјалне асистенције је предвиђено да до 2020. године сви пружаоци који имају 10 и више запослених обавезно поседују сертификат о квалитету и испуњености стандарда. Систем контроле квалитета је још у развоју, с тим да је у делу који покрива здравствени систем бољи. Што се тиче дела социјалне заштите, систем контроле квалитета је покривен кроз Закон о социјалном осигурању, који утврђује контролу пружаоца услуга од стране посебне комисије/инспекције најмање једном у три године. Такође, породични асистенти су дужни да подносе извештаје центрима за социјални рад, који опет имају обавезу писања годишњих извештаја у којима анализирају мишљење и информације добијене од корисника.

Званичне жалбе се могу уложити на део који се односи на здравствену негу (према Закону о пацијентима), док се они који се жале на пружаоца услуге обраћају Социјалној комори.

Институт за социјалну заштиту врши годишњи мониторинг помоћу специјалних упитника, док обавеза провере/евалуације задовољства корисника пруженом услугом не постоји.

Контрола квалитета није успостављена на националном нивоу, односно није уређена прописима. Е-qualin модел контроле квалитета је уведен 2004. године, најпре у домски смештај за старије, да би се касније увео и у центре за социјални рад и у установе за смештај особа са инвалидитетом. Нису све наведене установе у Словенији увеле овај

модел и он није обавезан. Више је примењиван пројектно. Контрола квалитета се још увек обезбеђује углавном кроз рад инспекција (здравствене и социјалне заштите). Такође породични асистенти имају обавезу подношења извештаја центрима за социјални рад, који врше контролу квалитета њиховог рада. Постоји интенција да се механизми контроле квалитета уреде, што још није случај.

Социјална комора (Комора социјалне заштите) у Словенији има улогу код професионалног усавршавања запослених у социјалној заштити, акредитује програме и обуке, организује тренинге и обуке за запослене, организује полагање професионалног испита и слично.

Укратко: Словенија има систем институционалног смештаја за старе и ОСИ, коју уређује министарство надлежно за социјална питања (утврђује стандарде, даје дозволе/лиценце, контролише рад кроз инспекцију социјалне заштите).

Систем помоћи у кући и породичних асистената је у надлежности локалних самоуправа, а квалитет се контролише путем центара за социјални рад (тако што се пишу годишњи извештаји, анализе и сл.) Комора социјалне заштите је задужена за професионално усавршавање, лиценцирање стручних радника и слично и на тај начин врши контролу квалитета. E-qualin модел контроле квалитета је преписан модел земаља Западне Европе, који је негде имплементиран, а негде и није, тако да је то пројектно или добровољно увођено у неке системе односно делове система (поједине установе). У неким случајевима се показао као добар модел, а негде се одустало од тога. Он се у принципу састоји од два стуба контроле квалитета. Један се тиче контроле структуралних стандарда и процедура пружања услуге, а други контроле резултата пружене услуге.

Здравствени систем је уређенији, али он контролише само део услуге који се односи на здравствену негу.

Планира се увођење система контроле квалитета услуга социјалне заштите у нормативне оквире, али за сада то није случај, већ су парцијално покривени постојећим прописима (нпр. Закон о социјалном осигурању). Такође се планира и развијање механизма који би обезбедили уједначену контролу квалитета, али и то након усвајања прописа.

8. РЕФОРМА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА У СРБИЈИ

8.1. НОВИ ЗАКОН О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

Посебан Закон о инспекцијском надзору¹⁹⁷ предвиђен је још Законом о државној управи¹⁹⁸ из 2005. године, а ступио је на снагу 29. априла 2015. године. Од дана ступања на снагу, примењује се поступно. Примена правних норми овог закона се од почетка постепено уводи у праксу. До његове пуне примене¹⁹⁹ важе малобројна и недовољно функционална решења Закона о државној управи из 1992. године, који је укинут у свему, осим у делу инспекцијског надзора.

Доношење овог закона условила је потреба да се и у Србији, као и у другим земљама (западноевропске земље, централна, источна и југосточна Европа, бивше социјалистичке земље и др) спроведе суштинска свеобухватна реформа инспекцијског надзора. У свом развоју, одређене инспекцијске службе у Србији су направиле значајне кораке. Али, овај процес развоја се одвија неуједначено, присутне су велике различитости између појединих контролних и инспекцијских служби.

Како би се реформа спровела уједначено, обухватила истим интензитетом и критеријумима све службе инспекције, са истим циљем и достигнућима, потребан је свеобухватан приступ и стандардизација инспекцијских послова. Полазно становиште је било да се све ово постигне применом новог Закона о инспекцијском надзору.

¹⁹⁷ „Службени гласник Републике Србије“, број 36/2015

¹⁹⁸ "Службени гласник Републике Србије", број 79/05

¹⁹⁹ 12 месеци од ступања на снагу - 30. априла 2016. године, осим одредаба којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према нерегистрованим субјектима, које се примењују истеком рока од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, односно 30. јула 2015. године и одредаба које се односе на поступање инспекције у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције, које се примењују истеком рока од пет месеци од дана ступања на снагу овог закона, односно 30. септембра 2015. године

У периоду до доношења Закона о инспекцијском надзору, појединачне области које су покривене различитим облицима инспекцијског надзора на националном нивоу уређивало је око 1.000 посебних закона и подзаконских аката (одговор секторске регулативе на изостанак системског закона). Ова околност указује на неспорну регулаторну противречност. Инспекцијске службе поступају по посебним, неусаглашеним прописима, по различитим стандардима, без обавезе размене информација и обавештавања о уоченим неправилностима из туђе надлежности, што се често у пракси испољава као сукоб ауторитета, мешање или размимоилажење надлежности, и често потпуно неуједначеним и сасвим супротним ставовима у погледу налагања мера надзираним субјектима. Квалитет инспекцијског надзора до сада се, из наведених разлога, оцењивао као лош, или у најбољем случају, осредњи, што је произвело потребу успостављања стандардизације инспекцијских служби, кроз Закон о инспекцијском надзору.

Основни разлози за доношење Закона о инспекцијском надзору садрже се у следећем²⁰⁰:

- **Улога инспекције се до сада обично схватала на реактиван начин** – када се нешто деси, дође до прекршаја и инцидента, улога инспекције је да пронађе одговорне и санкционише их за пропусте и прекршаје. Уместо тога, сврсисходније и учинковитије је да буде проактивна и тежиште свог деловања ставља на превенцију – прати и анализира стање у области, планира надзор, тако да спречи настанак штете, заштити грађане и подстиче развој делатности и области;
- **Процена ризика у инспекцијском надзору не постоји или је слаба** – Планови надзора се заснивају на нејасним критеријумима, уместо на процени ризика. Кад је процена ризика у питању, сви надзирани субјекти се обично стављају у исту раван, што није објективно, и производи непотребно трошење ресурса инспекцијских служби;

²⁰⁰ Закон о инспекцијском надзору – предмет Закона, место у правном систему и кључне новине , USAID, 2015: <http://www.inspektor.gov.rs/#/item/29/obuke-inspektora>

- **Слаба координација поступања инспекција у разуђеној организацији (36 републичких инспекција у ресору 12 министарстава – затим покрајинске и локалне инспекције са изворним и повереним овлашћењима, и друге јавне институције које врше надзор и контролу) ствара непотребно оптерећење привреди учесталошћу и садржином надзора и високе трошкове држави;**
- **Недовољно сузбијање сиве економије (нерегистровани субјекти, обављање без дозволе, рад „на црно“) – значајан број инспекција не врши ове послове, па је терет пао на мањи број инспекцијских служби, а разлог је и због тога што ти послови нису били конкретни и потпуно регулисани. С друге стране, легално обављање делатности и фер конкуренција су недовољно заштићени.**

Оно што аутори Закона о инспекцијском надзору, у периоду од ступања на снагу и током представљања истог, као и током првих обука за његову примену, истичу као важне примедбе привреде и грађана, које су битно утицале на доношење овог закона, јесте:

- Прописи су често обимни и нејасни, процедуре и методологија поступања нису довољно транспарентни, изостаје стручна помоћ и савети о томе како поступати у одређени ситуацијама;
- Учесталост и дужина инспекцијског надзора не одговарају ризику;
- Надзор над сивом економијом је незадовољавајући;
- Привредници и грађани оцењују квалитет надзора као осредњи, инспектори често немају потребна знања и вештине;
- Корективне и принудне мере су несразмерне тежини повреде прописа, озбиљности ризика и економској снази надзираног субјекта;
- Успех у раду инспекцијских служби и инспекција погрешно се мери бројем издатих забрана, казних пријава, износом казни, као и према формалним критеријумима (бројем излазака на терен, број донетих решењ и сл.) а не према циљу – повећање законитости и безбедности.

Предуслови за спровођење реформе инспекцијског надзора су:

- јединствени, системски и реформски Закон о инспекцијском надзору усклађен са добром европском и међународном праксом и савременим стандардима надзора;
- благовремено доношење и примена подзаконских прописа и аката потребних за потпуно спровођење и примену системског закона;
- посебни, секторски закони благовремено и у довољној мери усаглашени са системским законом;
- благовремено успостављен и у континуитету присутан снажан и ефикасан механизам координације и усклађивања надзора кога врше различите инспекције;
- успостављен јединствени информациони систем за све инспекције (е-инспектор);
- едуковани и обучени инспектори који су усвојили нова знања и вештине, и
- обезбеђена потребна техничка и комуникациона инфраструктура и опрема и обезбеђени услови за рад инспекција 201.

И у набројаним предусловима недостаје један значајан предуслов - јачање инспекцијских служби, повећање броја извршилаца.

Када говоримо о односу Закона о инспекцијском надзору са другим законима, може се рећи да је овај закон „средњег“ нивоа општости. Први, посебан ниво представљају посебни закони који примарно регулишу област за коју је надлежна (односно коју контролише) одређена инспекцијска служба. Други, „средњи“ ниво општости припада Закону о инспекцијском надзору, а онда трећи, општи ниво подразумева Закон о општем управном поступку, Закон о државној управи, Закон о државним службеницима и др²⁰². У поступку вршења инспекцијског надзора и других видова контроле који проистичу из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства

²⁰¹ <http://www.inspektor.gov.rs/#/item/29/obuke-inspektora>

²⁰² Закон о инспекцијском надзору – предмет Закона, место у правном систему и кључне новине, USAID, 2015: <http://www.inspektor.gov.rs/#/item/29/obuke-inspektora>

Републике Србије са правним тековинама Европске уније, непосредно се примењују одредбе посебног закона ако су у појединим областима одређена питања инспекцијског надзора и службене контроле другачије уређена. Непосредна примена посебних закона не може искључити или ограничити непосредну примену одредаба Закона о инспекцијском надзору којима се уређују питања о инспекцијском надзору која нису уређена тим посебним законима²⁰³.

Закон о инспекцијском надзору је прописао законски рок за усаглашавање посебних закона са овим законом, достављање табела усаглашености и образложења за другачија законска решења појединих питања у посебним законима, због специфичности делатности.

Осим до сада примењиваних редовних, ванредних и контролних инспекцијских надзора, нови Закон о инспекцијском надзору препознаје и допунски инспекцијски надзор, и прописује околности за његово спровођење. Када је инспекција социјалне заштите у питању, једино је био присутан теренски облик инспекцијског надзора а овај Закон дефинише и канцеларијски инспекцијски надзор, као и комбинацију ова два надзора (канцеларијско-теренски инспекцијски надзор).

Циљ Закона о инспекцијском надзору је обезбеђивање законитости и безбедости, усклађености пословања и поступања са прописима, спречавање штетних последица, стварање повољног амбијента за инвестиције и пословање, боља заштита тржишта и грађана, смањење административног и финансијског оптерећења привреде.²⁰⁴

Битна новина Закона о инспекцијском надзору је превентивна улога и деловање инспекцијских служби. Инспекција пружа стручну и саветодавну подршку надзираним субјектима, указује, упозорава, обавештава, објављује, одвраћа, помаже, подстиче, предлаже и налаже у циљу законитог пословања субјеката. Новина су службене саветодавне посете, и обавеза инспектора да на захтев надзираног субјекта за одлазак у саветодавну посету обавезно мора да одговори у року од 15 дана од подношења захтева,

²⁰³ Закон о инспекцијском надзору – предмет Закона, место у правном систему и кључне новине, USAID, 2015: <http://www.inspektor.gov.rs/#/item/29/obuke-inspektora>

²⁰⁴ <http://www.inspektor.gov.rs/#/item/29/obuke-inspektora>

као и обавеза уважавања акта о примени прописа (препоруке, мишљење, објашњење, одговор на питање, акт другог назива).

Инспекција је дужна да прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора у њеном делокругу рада (прикупљање и анализа података путем контролних листа, непосредно прикупљање података, података прикупљених од стране органа и институција, статистичких и других података, прикупљање и анализа инспекцијске, управне, судске и пословне праксе и сл). На основу утврђеног стања и процене ризика инспекција сачињава план инспекција (јавно се објављује), иницира доношење, измене и допуне закона и других прописа, уједначава и објављује инспекцијску праксу, предузима превентивне активности и предлаже органима и институцијама предузимање активности и мера на које су овлашћени.

Инспекција, у складу са овим законом, има обавезу да на својој интернет страници објављује спискове надзираних субјеката за које је применом контролних листа утврдила да су у највећој или најмањој мери остварили степен усклађености пословања и поступања са законом и другим прописом (беле и црне листе).

Анализа ризика је нужна због рангирања надзираних субјеката према ризичности, и неопходна у изради планова инспекцијског надзора, јер је немогуће обухватити све надзиране субјекте контролом. Инструмент процене ризика су контролне листе, на основу којих се одређује степен вероватноће настанка ризика због одређених одступања и њихових штетних последица. Свака инспекција утврђује за себе критеријуме специфичне за област коју покрива. Контроле листе се израђују за све надзиране субјекте, јавне су и доступне свим надзираним субјектима, а инспекторима служе као инструмент за процену испуњености услова за обављање делатности надзираних субјеката, али и за процену могућих ризика. На основу тако процењеног степена ризика, инспекције утврђују приоритете у вршењу инспекцијских надзора, и, наравно да ће се ређе контролисати они

субјекти код којих је процењен незнатан ризика, а да ће се они код којих је утврђен висок или критичан степен ризика у плановима третирати као приоритети²⁰⁵.

Усклађеност и координација инспекцијских надзора различитих инспекцијских служби је још једна новина коју је увео Закон о инспекцијском надзору. Овим ће се постићи повећање обухватности и делотворности, избегавање преклапања и непотребног понављања надзора и захтева. Предвиђају се заједнички (истовремени) надзори више инспекција, увек када постоје оправдани разлози за то.

Закон је предвидео постојање Координационе комисије, коју оснива Влада републике Србије. Комисија је дводомо тело, које се састоји од Координационог одбора (оперативни ниво) кога чине руководиоци свих већих инспекцијских служби, и Координационог савета (политички ниво) кога чине министри у оквиру чијих министарстава функционишу инспекцијске службе. Послови и задаци комисије су: усклађивање планова инспекцијских надзора, унапређење координације и делотворности, инспекцијске праксе, размене информација, стручности и обучености инспекција.

Инспекције су обавезне да се придржавају смерница и упутстава Координационе комисије.

Министарство задужено за државну управу и локалну самоуправу пружа техничку подршку Координационој комисији.

Новина овог закона су и одредбе које предвиђају да Управна инспекција контролише рад инспекцијских служби и надгледа примену издатих смерница и упутстава.

Оне инспекцијске службе које нису обухваћене Координационим одбором (мање по обиму службе, или које надзиру мањи број субјеката) укључене су у више радних група, које су организоване по сличним областима (нпр. Радна група за јавно здравље,

²⁰⁵ Закон о инспекцијском надзору – предмет Закона, место у правном систему и кључне новине , USAID, 2015

Радна група за безбедност објеката²⁰⁶ и сл) које координисано делују са Координационим одбором, извештавају га о свом раду и од њега добијају инструкције о раду и пословању.

Основна тежња Закона о инспекцијском надзору је да стандардизује рад инспекцијских служби, поступке и процедуре инспектора, акте који произилазе из инспекцијских надзора, права, обавезе и одговорности инспектора и надзраних субјеката, као и мере које се изричу током или по извршењу инспекцијских надзора. Инспекцијске мере морају бити адекватне процењеном ризику, утврђеним незаконитостима и одступањима, али и економској снази надзираног субјекта. Закон установљава посебна правила и јасна овлашћења и дужности свих инспекцијских служби да сузбијају обављање делатности од стране нелегалних субјеката (нерегистровани субјекти или субјекти који послују без дозволе). Циљ је превођење нелегалних субјеката у легалне воде, као и спречавање преласка легалних субјеката у илегалне токове, у смислу подршке легалном сектору²⁰⁷.

Уколико надзирани субјекат своју делатност обавља у стамбеном простору, инспекцијски увиђај у том истом простору, у циљу спречавања обављања илегалне делатности, захтева налог суда, уколико не постоји захтев или сагласност надзираног субјекта да се инспекцијски надзор у поменутом простору реализује.

Циљ овог закона јесте и јачање стручних и етичких стандарда и интегритета инспектора. Прописује се висок степен знања и искуства за инспекторе (7 година искуства или полагање испита за инспекторе у одређеном року по ступању на снагу Закона); континуирано стручно усавршавање; професионално понашање и опхођење; транспарентност рада, уређеност и следственост поступака, правила и процеса, правилно вршење дискреционог овлашћења; дисциплинска и казнена одговорност инспектора; заштита инспектора; решавање по притужбама на рад инспектора; инспекцијска контрола

²⁰⁶ Инспекција социјалне заштите је члан наведених радних група

²⁰⁷ Закон о инспекцијском надзору – предмет Закона, место у правном систему и кључне новине , USAID, 2015

поступања инспектора од стране Управне инспекције; а велики значај се придаје и е-инспектору и мобилном инспектору²⁰⁸.

Закон прописује и непоходно успостављање јединственог информационог система за све инспекције, у циљу повезивања и координацију инспекција, ефикасне размене података и докумената, процене ризика и поступања у инспекцијском надзору. Рад на успостављању система је започео, али су потребна значајна средства и време, па се процењује да ће успостављање јединственог информационог система трајати до краја 2017. године²⁰⁹.

Да би Закон достигао своју пуну примену и испунио сврху у коју је сачињен (реформа и унапређење инспекцијских служби), а и ради управљања изазовима и ризицима примене Закона, потребна је²¹⁰:

- континуирана, доследна и одлучна институционална и политичка подршка координационом механизму од стране Владе, Европске уније, међународних организација, пословних асоцијација и невладиних организација,
- промоција реформских решења, информисање и едукација привредника и јавности,
- обука инспектора за квалитетну примену нових института и решења,
- успостављање јединственог информационог система за инспекције,
- набавка потребне опреме и материјалних ресурса,
- спровођење испита за инспекторе,
- испуњавање законских захтева и успостављање савремених стандарда управљања, рада и контроле квалитета у појединачним инспекцијама,
- надлежне институције штите самосталност и интегритет инспекција,

²⁰⁸ Лаура Б. Шерман - Професионалне и етичке обавезе инспектора (2015) – ОЕБС, мисија у Србији

²⁰⁹ <http://www.inspektor.gov.rs/#/item/29/obuke-inspektora>

²¹⁰ Закон о инспекцијском надзору – предмет Закона, место у правном систему и кључне новине, USAID, 2015

- инспектори су адекватно награђени за стручност и квалитетан рад.

Закон о инспекцијском надзору са аспекта инспекције социјалне заштите

Инспекција социјалне заштите је од доношења овог закона имала велика очекивања. Осим стандардизације праксе и уједначавања поступања са другим инспекцијским службама, уређивања аката којима исходују инспекцијски надзори, као и ситуација које су за ову службу биле нетипичне и самим тим носиле низ непознаница у поступању, за ову инспекцију је доношење закона имало посебан значај управо ради успостављања сарадње и координације са другим, по систем социјалне заштите важним инспекцијским службама. Међутим, пракса скоро једногодишње примене само дела одредаба Закона о инспекцијском надзору, донела је и одређене несигурности, сумње и дилеме о ефектима примене закона о инспекцијском надзору. Наиме, инспекција социјалне заштите није у саставу Координационог одбора, јер је, по процени, реч о малој служби, са малим бројем надзираних субјеката. Представници ове инспекције су чланови две радне групе (за јавно здравље и за безбедност објеката) и учешћем у њима инспектори социјалне заштите покушавају да продубе примену нових законских одредаба и размене искуства са другим службама. Половина инспектора социјалне заштите је прошла кроз семинар за примену Закона о инспекцијском надзору, који је био више информативног карактера, а друга половина чека на нови термин одржавања семинара. Два инспектора су прошла тренинг за тренере за примену овог закона, и имају обавезу да стечена знања и вештине пренесу свим осталим инспекторима социјалне заштите (републичким, покрајинским и града Београда).

Инспектори социјалне заштите нису учествовали у писању закона, нити су имали могућност давања примедби и сугестија на текст закона, везаних за специфичност области социјалне заштите. Један део одредби овог закона, инспекторима социјалне заштите се чини недовољно или непотпуно примењив. Не постоји устаљен начин разрешавања дилема насталих у спровођењу закона, пракса разрешавања истих у оквиру радних група се и после годину дана тек успоставља, и још увек нема потребне ефекте. Сачињен је и

издат Водич за примену закона о инспекцијском надзору²¹¹, са детаљним упутствима за примену већине чланова овог закона, али изостаје могућност да се та иста упутства размотре у контексту социјалне заштите ("печаћење" нерегистрованих субјеката, превентивни инспекцијски надзори, инспекцијски преглед у стамбеном простору и сл). За израду контролних листи сачињено је методолошко упутство, али није било практичних обука за његову примену, те је самим инспекцијским службама остављено да се саме сналазе. Најављена и прописана обавеза судова да у року од 48 сати од подношења захтева за издавање предлога о вршењу инспекцијског надзора у стамбеном простору (када су у питању нерегистровани субјекти) и после 10 месеци спровођења овог закона, нема своју примену. Сви захтеви суду иницирани од стране инспекције социјалне заштите су остали без одговора²¹², иако је од подношења захтева протекло и по неколико месеци.

Обавеза инспекцијских служби да се у области над којом су надлежни баве и аналитичким пословима, у циљу прикупљања релевантних података, потребних за утврђивање приоритета у вршењу надзора, као и обавеза честих извештавања, велики број образаца које је, поред досадашњих записника и решења, неопходно сачињавати при сваком инспекцијском надзору, усложњава и умножава администрирање и скраћује време за вршење инспекцијских надзора.

Обавеза инспекције да на захтев надзираних субјеката мора вршити и саветодавне инспекцијске надзоре може инспекторима социјалне заштите бити велики проблем, чак и ако сваки надзирани субјекат само једанпут годишње поднесе један захтев за вршење инспекцијског надзора. Разлог је у недовољном броју инспектора социјалне заштите, а великом броју надзираних субјеката. Ако сваки пружалац услуге социјалне заштите само једанпут током календарске године поднесе захтев за вршење саветодавног инспекцијског надзора, инспекција социјалне заштите неће реализовати ни један други вид надзора, и притом, објективно неће моћи ни да изађе у сусрет свим овим захтевима.

²¹¹ <http://www.inspektor.gov.rs/#/item/29/obuke-inspektora>

²¹² У међувремену је на један захтев надлежни суд дао предлог о вршењу инспекцијског надзора у стамбеном простору, 3 месеца по послатом захтеву, а акт је у инспекцију стигао са закашњењем, када више није био правоснажан

Утисак је да је Закон о инспекцијском надзору у већем делу сачињен по мери надзираних субјеката, поштује њихова права, рокове, могућности, што није лоше само у околностима ако су истим законом једнако третирана и права, сигурност и безбедност и оних који их надзиру.

Предвиђени услови и испит за инспекторе свакако ће имати утицаја на подизање услова и капацитета инспектора, осим што је програм предвиђен за полагање испита преобиман и прилично уопштен, и можда неопходан за неке инспекцијске службе, али за инспекторе социјалне заштите у већем делу неодговарајући.

Члан 46. Закона о инспекцијском надзору каже да "послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора. Инспекцијски надзор може обављати лице које има стечено прописано образовање, радно искуство у струци, положен државни стручни испит и испит за инспектора и које испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за предузимање управних радњи и налагање управних мера у инспекцијском надзору; као и у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за предузимање управних радњи у инспекцијском надзору" што практично значи да године радног стажа као услов за обављање инспекцијских послова нису законом прописане као критеријум, односно, да инспектори могу бити и са сасвим мало година радног стажа (млађи саветник – 1 година радног стажа са високом стручном спремом, али и сарадник или млађи сарадник – са високим струковним студијама, вишом школим и 1 годином радног стажа). Из овога произилази да Закон о инспекцијском надзору не сматра да су године стажа или ниво образовања важни критеријуми за избор инспектора – или оставља да се у оквиру сваке области ови критеријуми ближе и специфично уреде у оквиру посебних закона, што би свакако морало бити случај за област социјалне заштите.

За сада, од претходно набројаних услова за достизање пуне примене и сврхе овог закона, изостаје квалитетна обука инспектора за примену закона, унапређење услова рада инспектора (опрема, материјални ресурси, адекватне награде за рад), заштита њихове самосталности и интегритета од стране надлежних институција.

Као што је већ речено, за успостављање јединственог информационог система за инспекције потребно је пуно времена и значајна финансијска средства.

Општи је закључак да ни после скоро годину дана од ступања на снагу Закона о инспекцијском надзору нема очекиваних ефеката на квалитет контроле, бар не у очекиваном обиму. Ово нарочито важи за систем контроле у области социјалне заштите. Разлог је у непримењивости одређених одредаба овог закона, због специфичности области. Једини начин да се овај проблем превазиђе јесте да се те специфичности додатно уреде у посебном закону који уређује ову област – Закону о социјалној заштити.

ДЕО 2: РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊЕ СА ДИСКУСИЈОМ

1. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

Основни циљ истраживања је теоријска и емпиријска анализа стања и евалуација оствареног нивоа контроле квалитета услуга које се пружају у области социјалне заштите, односно могућности успостављања контроле као одрживог, ефикасног и економичног система.

Основни циљеви овог истраживања могу се одредити као теоријско-апликативни. Основни циљ истраживачког пројекта је евалуација контролних механизма у социјалној заштити и успостављања система контроле квалитета услуга у области социјалне заштите, као и пројекција мера за унапређење овог сегмента социјалне заштите.

У друштвеној равни, емпиријско истраживање има за циљ унапређење праксе контролних механизма у систему социјалне заштите у циљу подизања и очувања квалитета услуга у социјалној заштити. Друштвени циљ истраживања огледа се и у усмеравању пажње јавности на проблеме са којима се суочавају контролни механизми у социјалној заштити.

Истраживачки задаци су следећи:

- Утврдити капацитете, организацију, искуство и особености свих контролних механизма у социјалној заштити;
- Утврдити које су то слабости и критичне тачке лиценцирања и контроле квалитета услуга (и проблеми) за које је потребна стручна помоћ, подршка и јачање капацитета;
- Утврдити могућности подршке контролним механизмима у социјалној заштити са локалног нивоа;

- Утврдити локалне ресурсе од значаја за контролне механизме у социјалној заштити (заштитник грађана, инспекцијске службе из других система);
- Утврдити потребе стручњака који контролишу квалитет услуга у социјалној заштити;
- Утврдити утицај других система (правосуђе) на ефикасност контролних механизма у социјалној заштити.

Практични циљ рада је да се на основу података прикупљених истраживањем и резултата добијених стручном анализом дође до предлога о начинима успостављања, одрживости и побољшања система контроле квалитета у социјалној заштити.

2. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

2.1. Време и место истраживања

Истраживање је спроведено у периоду од септембра 2014. до фебруара 2015. године. Обухватило је све стручњаке запослене у службама које врше контролу квалитета услуга социјалне заштите или пружају подршку успостављању квалитета услуга, било да су ангажовани у републичким, покрајинским или у организационим јединицама на нивоу града Београда, затим, и директоре/одговорна лица организација социјалне заштите.

У испитаном узорку нису обухваћени и центри за социјални рад, већ само контролне службе и пружаоци услуга. Разлог је у томе што центри за социјални рад, по Закону о социјалној заштити, одлучују о остваривању права корисника утврђених овим законом и о коришћењу услуга социјалне заштите, односно спроводе послове јавних овлашћења,²¹³ и немају никакав утицај на квалитет услуга социјалне заштите, иако

²¹³ Закон о социјалној заштити, члан 119. став 1 и 120. став 1, "Службени гласник РС" број 24/11

контролне службе, у недостатку својих капацитета, некада користе капацитете центара за социјални рад ради добијања одређених информација о квалитету услуга на територији коју центар покрива. Центри за социјални рад су такође надзирани субјекти у односу на контролне механизме у систему социјалне заштите. Они центри који преко својих посебних организационих јединица²¹⁴ пружају услуге социјалне заштите, и о њима постоје сазнања²¹⁵ (домска одељења центара за социјални рад за смештај корисника) су обухваћени истраживачким узорком.

Испитивање је обављено у пословном окружењу испитаника када се ради о запосленима у контролним службама, док су упитници за организације социјалне заштите дистрибуирани електронским путем. Пошто подаци из узорка организација нису прикупљани лицем у лице, пре самог задавања упитника, проверено је разумевање упитника од стране представника организација социјалне заштите когнитивним интервјуом, на узорку од 10 представника организација. Током попуњавања упитника, представницима организација социјалне заштите била је доступна телефонска подршка истраживача у циљу разјашњавања могућих недоумица. Истраживањем су обухваћене организације социјалне заштите које услуге пружају на територији Републике Србије.

Сви запослени у поменутиим службама и сви анкетирани пружаоци услуга социјалне заштите су били детаљно упознати са својом улогом у овом процесу и циљевима истраживања. Истраживачки контекст у коме су пружаоци услуга социјалне заштите (надзирани субјекти) стављени у позицију да својом ставовима процењују, оцењују и коментаришу рад служби које врше контролу над њиховим радом и на тај начин допринесу унапређењу стања контролних механизма, у почетку је изазвао низ различитих реакција. У неким случајевима било је потребно детаљно и стрпљиво упућивање испитаника пружалаца услуга у истраживачки пројекат, како би се избегла могућност да не дају објективне и реалне одговоре, већ оне за које мисле да су пожељни одговори у односу на инспекцију социјалне заштите. Такве ситуације су захтевале више времена за припрему анкетања, упућивање у циљеве истраживања и објашњења да

²¹⁴ Закон о социјалној заштити, члан 122. став 1, "Службени гласник РС" број 24/11

²¹⁵ Уредба о мрежи установа социјалне заштите, "Службени гласник РС", број 16/2012 и 12/2013

њихови одговори ни у ком случају неће утицати на инспекцију социјалне заштите у односу на њих, као надзиране субјекте.

2.2. Узорак истраживања

Анализа докумената обухвата документацију Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републичког и Покрајинског завода за социјалну заштиту, покрајинског секретаријата надлежног за социјалну заштиту и релевантну нормативно-правну документацију.

У сврху истраживања су конструисана два упитника. Један је обухватио запослене у службама које контролишу услуге у социјалној заштити или им пружају стручну подршку, за испитивање њихових ставова по свим питањима дефинисаним циљевима истраживања (капацитети, организација, искуство и особености свих контролних механизма у социјалној заштити; слабости и критичне тачке лиценцирања и контроле квалитета услуга (и проблеми) за које је потребна стручна помоћ, подршка и јачање капацитета; могућности подршке контролним механизмима у социјалној заштити са локалног нивоа; локални ресурси од значаја за контролне механизме у социјалној заштити; потребе стручњака који контролишу квалитет услуга у социјалној заштити; утицај других система (правосуђе) на ефикасност контролних механизма у социјалној заштити).

Овим упитником обухваћено је укупно 30 испитаника: инспектори социјалне заштите (Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, покрајински инспектори социјалне заштите при Покрајинском секретаријату за здравство, социјалну политику и демографију; запослени на пословима супервизијске подршке у заводима за социјалну заштиту и запослени у Одељењу за управно надзорне послове у области породичне заштите).

Структура испитаника обухваћених истраживањем у службама које врше контролу приказана је у оквиру Табеле 6.

Табела 6. Структура испитаника запослених у службама које врше контролу квалитета

	N	%
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	17	56,7
Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију	4	13,3
Републички завод за социјалну заштиту	5	16,7
Покрајински завод за социјалну заштиту	4	13,3
Укупно	30	100,0

У испитаном узорку највише су заступљени испитаници запослени у министарству надлежном за социјална питања – 56,7%, и чине их запослени у инспекцији социјалне заштите и саветници који реализују надзор над стручним радом у делу породично правне заштите у центрима за социјални рад.

Други упитник обухватио је пружаоце услуга социјалне заштите: услуга смештаја за различите корисничке групе, дневних услуга у заједници о којима постоји званична евиденција и које су подложне контроли инспекције социјалне заштите – укупно 151 испитаник. Упитник је попуњавало одговорно лице, односно менаџер организације социјалне заштите. Ово из разлога што остали запослени, стручни радници и стручни сарадници и други, нису увек актери у околностима када се врши контрола у организацији, те немају у целости увид и знања из области на која се односе питања. Циљ испитивања је утврђивање њихових ставова о ефикасности контролних служби, њиховим капацитетима, организацији, слабостима и критичним тачкама контролних механизма, заступљености контроле и њеном утицају на квалитет услуга, лиценцирању, као и другим питањима дефинисаним циљевима истраживања.

Структура организација социјалне заштите у испитаном узорку у односу на врсту услуга које пружају приказана је у Табели 7.

Табела 7. Структура испитаника из организација социјалне заштите по врсти услуга

	N	%
Услуга смештаја одраслих и старијих	52	34.4
Дневни боравци	14	9.3
Услуга смештаја одраслих и старијих (приватни пружаоци)	30	19.9
Услуга смештаја одраслих и старијих са интелектуалним тешкоћама и тешкоћама у комуникацији	15	9.9
Услуга смештаја за децу и младе	21	13.9
Друго ²¹⁶	19	12.6
Укупно	151	100.0

У овој групацији испитаника највише су заступљени испитаници из организација социјалне заштите који пружају услугу смештаја одраслим и старијим лицима - укупно 64,2%²¹⁷ (9,9% су услуге смештаја одраслих и старијих са интелектуалним тешкоћама и тешкоћама у комуникацији и 54,3% класичан домски смештај одраслих и старијих).

²¹⁶ Радне јединице центара за социјални рад које пружају услуге у заједници, Центар за заштиту жртава трговине људима и центри за породични смештај и усвојење, и др.

²¹⁷ Ове услуге и доминирају у систему социјалне заштите

3. РЕЗУЛТАТИ ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА

Резултати истраживања, добијених на основу упитика, анализирани су статистичким програмским пакетом за друштвена истраживања (SPSS).

У обради резултата коришћен је и један од статистичких тестова - хи-квадрат тест ради испитивања повезаности, односно независности две категоријске варијабле, пре свега ставова испитаника и њиховог радног искуства, стажа на радном месту у контролној служби, образовања и сл.

Разлика међу варијаблама се сматрала статистички значајном ако је $p < 0.05$, а вредности $0.05 < p < 0.1$ означавале су тенденцију ка разликама.

За приказивање резултата коришћена је дескриптивна статистика (фреквенције, проценти, средња вредност, стандардна девијација).

3.1 Социо демографски подаци испитаника

3.1.1 Структура испитаника по полу

Када је пол испитаника у питању, знатно је већа заступљеност жена (80,0%) у односу на мушкарце (20,0%), када су у питању испитаници запослени у службама које врше контролу у систему социјалне заштите. Полна структура испитаника из организација социјалне заштите је нешто другачија: 65,6% испитаника женског пола и 34,4% мушког пола.

3.1.2 Структура испитаника према образовању и радном искуству

3.1.2.1 Структура испитаника запослених у контролним службама

Укупни радни стаж испитаника запослених у службама које врше контролу квалитета креће се од 2 – 32 године, у просеку 17 година ($M=17,47$, $SD=9,98$).

Табела 8. Структура запослених у контролним службама у односу на укупни радни стаж

	N	%
5 или мање	4	13,3
6 – 10	7	23,3
11 – 15	2	6,7
16 – 20	3	10,0
21 и више	14	46,7
Укупно	151	100.0

Највећи број запослених у контролним службама има 21-у или више година радног стажа (46,7%), а тек 13,3% има мање од 5 година. На садашњем радном месту (контрола квалитета) провели су од 0 – 12 година, а у просеку 6 година ($M=5,70$, $SD=3,75$).

Табела 9. Структура запослених у контролним службама у односу на радни стаж на садашњем радном месту

	N	%
5 или мање	12	40,0
6 – 10	16	53,3
11 – 15	2	6,7
Укупно	151	100.0

Најзаступљенија је група од 0-5 година радног стажа на садашњем радном месту, са 40,0% у укупној структури. Ови подаци иду у прилог тврдњи да у овим службама значајан број запослених нема довољно искуство и знања не само у области контроле квалитета, већ и социјалној заштити у целини. Очигледно је да је недостатак јасних стандарда за запошљавање утицао на овакву структуру. Поставља се питање зашто се за супервизора или ментора захтева радно искуство од минимално 5 година, док за запослене који врше контролу квалитета овај услов није постављен²¹⁸. Из овога би прозилазило да су ови послови мање захтевни од послова супервизора, иако запослени у контролним службама надзиру и њихов рад.

У оквиру ове групације испитаника, 43,3% су инспектори социјалне заштите, 26,6% је ангажовано на управно-надзорним пословима, али само у области породичне заштите, док 30,1% обезбеђује стручну подршку и супервизију у заводима за социјалну заштиту.

Када је образовна структура испитаника запослених у контролним службама у питању, највећа је заступљеност дипломираних социјалних радника – 40,0% и правника – 26,7%. Сви остали припадају групи основних стручних послова социјалне заштите.

²¹⁸ У Министарству је за инспектора социјалне заштите неопходно радно искуство од 3 године, колико је предвиђено за звање саветника.

Табела 10. Образовна структура запослених у контролним службама

	N	%
Правни факултет	8	26,7
Филозофски факултет – Психолог	4	13,3
Дипл. социјални радник	12	40,0
Филозофски факултет – Андрагог	2	6,7
Филозофски факултет – Педагог	1	3,3
Специјални педагог	1	3,3
ВСС	2	6,7
Укупно	30	100,0

Оваква структура запослених у односу на образовање може се сматрати повољном, пошто социјални радници имају највише компетенција из области социјалне заштите, а правници су посебно важни у области инспекцијске контроле и контроле над стручним радном правника. Ипак, важно је и овде нагласити, да је осим образовања важно увести и услове о већем претходном стажу у области социјалне заштите.

3.1.2.2 Структура испитаника – представника организација социјалне заштите

Када су у питању испитаници обухваћени у оквиру организација социјалне заштите, њихов радни стаж у овој области креће се у распону од 0 до 38 година. У просеку су запослени 13 година ($M=13,32$, $SD=10,66$), што је око 4 године мање него у контролним службама. Испитаници са 1 – 5 година укупног радног стажа су најзаступљенији (29,1%), док мање од 10 година има 52,9 испитаника (Табела 11). Из овога произилази да запослени у контролним службама имају више радног стажа од оних који су контролисани, што се може сматрати повољним, са становишта искуства.

Табела 11. Структура представника организације социјалне заштите по годинама радног стажа

	N	%
5 или мање	44	29.1
6 – 10	36	23.8
11 – 15	20	13.2
16 – 20	13	8.6
21 и више	38	25.2
Укупно	151	100.0

У овој групацији испитаника, највише је оних који су на актуелном радном месту до 2 године (28.7%), што представља око трећину узорка. Овај податак наводи на закључак да око трећина испитаника из организација социјалне заштите нема, или нема значајно искуство у менаџменту организацијом социјалне заштите, нити искуство контролисаног субјекта.

Анализирајући образовну структуру испитаника из ове групације, уочавамо да је најзаступљенији образовни профил, као и код претходне групе испитаника, дипломирани социјални радник – 18,0%. Остали профили запослених, који такође могу обављати послове из корпуса основних стручних послова социјалне заштите, су заступљени са 21,3%, при чему су доминантни андрагози, а 12,6% испитаника је завршило правни факултет, 8,1% испитаника медицину, 8,0% економски факултет; док је 27,8% завршило вишу школу или средњу школу. Ово указује на релативно неповољну образовну структуру лица која су одговорна за примену закона, односно квалитет услуга у организацијама социјалне заштите.

Занимљиво је да се у резултатима истраживања појављују и образовни профили који по Закону о социјалној заштити нису предвиђени као услов за директора установа социјалне заштите, као и да их је 10,6% са средњом стручном спремом (завршена

гимназија, средња медицинска школа, и сл), што наводи на закључак да се ради о одговорним лицима приватних домова за старе, обухваћеним овим истраживањем.

Овим се уочава нелогичност и различитост у испуњавању услова за одговорно лице организације социјалне заштите чији је оснивач Република Србија или Аутономна покрајина Војводина, и одговорно лице организације социјалне заштите чији је оснивач физичко лице или организација цивилног друштва. Ова околност намеће потребу дубљег промишљања о потреби изједначавања ових услова, ако су у питању исте обавезе у погледу квалитета услуге коју пружа и одговорности коју за то има. Закон о социјалној заштити прописује само услове за директоре центара за социјални рад и установа социјалне заштите, што значи да они не важе за физичка лица, односно организације цивилног друштва²¹⁹, што је неопходно исправити.

3.2 Капацитети, организација, искуства и особености контролних и подржавајућих механизма у социјалној заштити

3.2.1 Динамика инспекцијског и стручног надзора и супервизјске одршке

О организацији, капацитетима, искуствима и особеностима служби које врше контролу или пружају подршку организацијама социјалне заштите, испитаници из организација социјалне заштите имају различите ставове. У оквиру Табеле 12 приказана је структура организација у односу на то када је последњи пут био спроведен инспекцијски или стручни надзор, или реализована супервизијска подршка. При томе, неке од организација су у датом периоду могле да имају и више посета, али је приказан само датум последње посете, што је мера редовности контроле над пружаоцима услуга социјалне заштите. Из Табеле 12, може се видети да је тек код 2/3 испитаних организација (68,2%) инспекција или стручни надзор био у последње две године, односно у периоду 2013 – 2014. године. Ово указује на то да чак трећина организација није контролом била

²¹⁹ Закон о социјалној заштити, члан.123, "Службени гласник РС" број 24/11

обухваћена више од две године, што је био стандард постављен претходним законом који регулише област социјалне заштите. Чак 11,2% испитаника никада није било предмет инспекцијског или стручног надзора, или нема сазнања о томе.

Табела 12. Структура реализованих посета инспекцијског или стручног надзора организацијама социјалне заштите у односу на време посете

	N	%
Не знам	7	4,6
Никад нисмо имали	10	6,6
2005	1	0,7
2009	5	3,3
2010	5	3,3
2011	4	2,6
2012	14	9,3
2013	39	25,8
2014	4	42,4
Без одговора	2	1,3
Укупно	151	100,0

Из раније приказаних података (Табела 3) може се уочити тенденција повећања обухвата организација надзором, која је у периоду 2013 – 2014. година износила чак 60,7%. Ипак, уколико то упоредимо са податком да још увек трећина организација није у последње две године обухваћена надзором, може се закључити да тренутни капацитет контролне службе није довољан како би ефективно контролисао постојећи број организација социјалне заштите. У контексту тренда повећања броја лиценцираних

пружалаца услуга, податак о броју реализованих инспекцијских надзора²²⁰ над актуелним пружаоцима услуга указује на хитност повећања броја запослених у контролним службама..

Што се супервизијских посета тиче, највише испитаника (38,4%) тврди да их никада није имало (Табела 13). Ипак, приликом тумачења ове информације, треба имати у виду да је у узорку испитаника из организација социјалне заштите 28,7% испитаника са стажом у области до 2 године и 10,6% испитаника са стажом до 1 године, па је могуће да су одговор дали само у односу на време проведено у организацији.

²²⁰ Стручни надзор над пружаоцима услуга услуга не реализује се од 2011. године и ступања на снагу Закона о социјалној заштити, по којем су надзорне функције враћене министарству.

Табела 13. Структура реализованих супервизијских посета организацијама социјалне заштите у односу на време посете

	N	%
Не знам	9	6,0
Никад нисмо имали	58	38,4
2006	2	1,3
2009	6	4,0
2010	5	3,3
2011	6	4,0
2012	8	5,3
2013	21	13,9
2014	13	8,6
Без одговора	23	15,2
Укупно	151	100,0

Према исказима испитаника, највише посета је било током 2013. (13,9%) и 2014. године (8,6%). Овај податак није могуће упоредити са званичним статистикама пошто Републички завод за социјалну заштиту, који је надлежан за супервизијске посете, у оквиру годишњег извештаја не објављује број супервизијских посета. У сваком случају, закључак је да су супервизијске посете, нередовне, ретке, и скоро потпуно изостају када су у питању организације социјалне заштите.

Табела 14. Врсте надзора које врше запослени у контролним службама

	N	%
Надзор над стручним радом	10	33,3
Инспекцијски надзор	13	43,3
Супервизијска подршка	6	20,0
Без одговора	1	3,3
Укупно	30	100,0

Ако податке из табеле 13 упоредимо са подацима из поглавља 3.3.1 о надзору над стручним радом, по којима се на основу података из годишњих извештаја може закључити да су од 2011. године потпуно изостали када су у питању пружаоци услуга социјалне заштите, онда је јасно да је 33,3% испитаника који су потврдно одговорили, тај посао обављало у центрима за социјални рад, и то само у делу породичне заштите.

Што се тиче ефикасности рада запослених у службама које врше контролу, 73,7% извештава да су су последњи пут били у надзору или пружали супервизијску подршку у 2014. години. Ово указује да чак четвртина запослених у контролним механизмима није била у посети организацијама социјалне заштите током годину дана, односно током целокупне 2014. године.

Што се тиче броја одлазака у организације социјалне заштите током 2014. године, поводом вршења надзора (инспекцијског и надзора над стручним радом у центрима за социјални рад, у делу породичне заштите) или супервизијске подршке, на ово питање 6 анкетираних није дало одговор док се број посета осталих креће од 0 до 30. У просеку сваки испитаник је у надзор или супервизијску посету ишао 13 пута ($M=12.75$, $SD=9.10$). Инспектори социјалне заштите нешто су чешће били на терену – у просеку 15 пута годишње ($M=15.00$, $SD=9.05$), у односу на запослене који врше надзор над стручним радом и који су током 2014. године били у просеку 10 пута на терену ($M=10.00$, $SD=10.97$), искључиво у центрима за социјални рад. Овај број посета не можемо окарактерисати као минималну прихватљиву границу броја посета на годишњем нивоу по

запосленом у контролним службама. У складу са описом свог посла, запослени у контролним службама, могу да у теренске посете иду минимално једном недељно. У том смислу процес рада дозвољава и значајно већи број посета на годишнем нивоу, при чему би просек минимално могао да износи 58 посета по запосленом. То значи да је тренутни број посета тек око четвртине прихваљивог броја посета. Ово указује да је пре него што се приступи повећању броја запослених, потребно утврдити разлоге за смањен број посета по запосленом. Како је број запослених у министарству надлежном за социјална питања током претходних година смањен, долази до тога да запослени у контролним службама врше и друге послове у оквиру министарства у односу на њихову надлежност. У том смислу, потребно је анализирати детаљно садржај послова контролних служби и ограничити улогу запослених у контролним службама у обављању редовних активности министарства.

3.2.2 Ефикасност и уређеност контролних механизма

Само 35,8% испитаника представника организација социјалне заштите мисли да су **контролни механизми у систему социјалне заштите ефикасни**. Чак 26,6% изричито тврди да нису, а 37,6% нема одговор, што више иде у прилог ставовома о неефикасности. Испитаници из ове групације имају сличне ставове и када **је уређеност контролних механизма** у питању.

Табела 15. Ставови представника организација социјалне заштите о уређености контролних механизма

	N	%
Уређени	55	36.4
Нису уређени	49	32.5
Не знам	46	30.5
Без одговора	1	0.7
Укупно	151	100,0

Свега око 1/3 њих (36,4%) мисли да су контролни механизми у социјалној заштити уређени. Нешто мањи проценат (32,5%) сматра нису уређени, а 30,5% не зна одговор на питање.

Још је већи проценат (56,7%) испитаника запослених у службама које врше контролу квалитета који имају став да контролни механизми нису уређени, док 30,0% испитаника из ове групације не зна одговор на питање, што је вероватно одраз недостатка радног и уопште искуства у овој области.

Табела 16. Ставови запослених у контролним службама о уређености контролних механизма

	N	%
Уређени	3	10,0
Нису уређени	17	56,7
Не знам	9	30,0
Без одговора	1	3,3

Отприлике исти број испитаника пружалаца услуга (30,5%) такође не зна одговор на питање о уређености контролних механизма. Ако се подсетимо претходно изнетих података, да 29,1% испитаника из организација социјалне заштите има мање од 5 година радног стажа, као и податка да 28,7% испитаника на актуелном радном месту провело до 2 године, онда такође можемо извести закључак да и ова групација испитаника нема довољно искуства и стажа да би имала информације и знање о уређености контролних механизма.

Само 30,0% запослених у контролним службама има став да су **контролни механизми нормативно уређени**, док 50,0% испитаника мисли супротно, а 20% не зна одговор на питање. Ако се подсетимо података из **Табеле 8. - Стаж на садашњем радном месту**, и податка да 33,3% испитаника има стаж у контролној служби до 2 године, као и да

ови подаци иду у прилог тврдњи да у овим службама значајан број запослених нема довољно искуство и знање не само у области контроле квалитета, већ и социјалној заштити у целини, онда можемо претпоставити да управо та групација испитаника који врше контролу, без довољно искуства нема ни довољно знање да може да се изјасни о квалитету нормативних аката који уређују област контроле у социјалној заштити.

3.2.3 Особености инспекцијског надзора

3.2.3.1 Разумевање инспекцијског надзора

Истраживање је дало низ различитих одговора, самим тим и схватања и поимања инспекцијског надзора у области социјалне заштите.

Инспекцијски надзор у области социјалне заштите, по одговорима већине испитаника из организација социјалне заштите (70,7%) дефинисан је Законом о социјалној заштити и обухвата надзор над законитошћу рада и испуњености стандарда у складу са прописима. Овако схваћен инспекцијски надзор обухвата све аспекте рада и примену свих прописа који се тичу обављања делатности, а у вези су са остваривањем услуге из области социјалне заштите. Дакле, по овом, преовлађујућем поимању инспекцијског надзора, циљ је увид у околности да ли се пружалац услуге придржава Закона о социјалној заштити, других закона и општих аката и у складу са тим изрицање мера и других законом прописаних радњи. Специфичност социјалне заштите, односно инспекцијског надзора у овој области су и структурални стандарди, односно контрола њихове испуњености и након добијања лиценце.

Али, има и оних са другачијим схватањем инспекцијског надзора. Чак 20,5% испитаника поистовећује инспекцијски надзор са другим контролним механизмима, односно надзором над стручним радом у смислу детаљне контроле стручног рада по јасно дефинисаним критеријумима у циљу отклањања недостатака у стручном раду и са пружањем стручне подршке и помоћи у решавању проблема.

И још 8,8% испитаника у својим одговорима нису спомињали функције нити инспекцијског надзора нити других контролних служби.

Из овога се може закључити да 2/3 испитаника из групације организација социјалне заштите има добру перцепцију о надлежностима инспекције социјалне заштите, док око 1/3 не зна разлике у надлежностима и раду контролних служби у систему социјалне заштите.

На основу хи-квадрат теста може се закључити да контролне механизме најбоље разумеју запослени у установама за смештаја одраслих и старијих са интелектуалним тешкоћама и тешкоћама у комуникацији (93,3%), затим у домовима за смештај одраслих и старијих (76,5%), а да најмање знања о овим службама имају запослени у дневним боравцима (42,9%), $\chi^2(10, N=147)=19,78, p<.05$, Крамерово V износи 0,26. Ово се може објаснити чињеницом да у претходном периоду инспекцијског надзора над пружаоцима услуга дневни боравак скоро да није ни било, осим у делу утврђивања услова за добијање лиценце, што је било ретко јер већина пружаоца чека да у процес лиценцирања уђе пред истек законског рока, те отуда њихово непознавање рада инспекцијских служби.

3.2.3.2 Специфичности и организација рада инспекције социјалне заштите

Што се тиче **организације рада инспекцијске службе**, само 25,2% испитаника из организација социјалне заштите мисли да је она **функционална**, 15,2% мишљења је да је нефункционална, док чак 58,3% испитаника не познаје организацију рада ове службе, што је поуздан индикатор недовољног присуства инспекцијске службе у организацијама социјалне заштите. На ово питање одговор није дало 1,3% испитаника, и може се претпоставити да је разлог томе што немају искуство инспекцијског надзора те због тога и не знају одговор на питање, односно, не познају организацију рада ове службе.

Што се тиче испитаника запослених у службама које врше контролу, чак 40,0% је ставио да је организација рада инспекцијске службе нефункционална, а само 13,3% сматра да је функционална. Највећи проценат испитаника (43,3%) не познаје организацију рада

ове службе, што је веома забриљавајући резултат, с обзиром да су сви анкетирани из делокруга регулаторних механизма. Ни из овог узорка одговор није дало 3,4% испитаника, и може се претпоставити да је разлог томе непознавање организације рада ове службе, те је укупан проценат испитаника који не знају одговор на питање, а запослени су у контролним службама – 46,7%, што представља скоро 1/2 испитаника. Разлог је што многи немају довољно искуства на овом радном месту, па чак и у систему социјалне заштите, што указује на неопходност прецизног дефинисања услова по којима запослени могу вршити контролу или пружати супервизију у систему социјалне заштите. Такође, из презентованих резултата може се претпоставити и да не постоји довољно добра комуникација међу службама које врше контролу, те запослени у службама немају довољно информација о начину рада и организацији других контролних механизма.

Већина запослених у организацијама социјалне заштите који су одговорили да организација инспекцијске службе није функционална (78,3%), сматра да је основни разлог лоше организације рада инспекцијске службе управо у недовољном броју инспектора (Табела 17).

„Проблем је у недовољном броју ангажованих инспектора, јер број који ради покрива целу Републику Србију, а то је недовољно да би служба могла да буде функционална“.

Табела 17. Ставови запослених у организацијама социјалне заштите о проблемима организације инспекцијске службе

	N	%
Недовољан број инспектора	18	78.3
Централизована организација	4	17.4
Остало	1	4.3
Укупно	23	100.0

Други значајан разлог за овај проблем по мишљењу 17,4% испитаника који су дали одговор је централизована организација, односно изостанак инспекцијских служби (огранака) на регионалним или локалним нивоима.

"Регионални концепт организације инспекцијског надзора био би функционалнији, и у склопу свеукупне децентрализације требало би размишљати у том правцу. Потребно је направити мрежу инспекцијске службе која покрива целу територију Србије, по угледу на просветну инспекцију, или неке друге".

Релевантност овог налаза потврђује и одговор на директно питање о томе шта заопслени у организацијама мисле о броју инспектора у социјалној заштити. Да **није ангажован довољан број инспектора социјалне заштите** става је 29,6% испитаника из организација социјалне заштите. Чак 60,9% испитаника не зна одговор на питање, што опет говори о изостанку инспекцијског надзора, а само 9,5% сматра да је инспектора социјалне заштите довољно.

Од 12 испитаника запослених у контролним службама који сматрају да организација инспекцијских служби није функционална, сви се слажу да је разлог пре свега недовољан број инспектора социјалне заштите. Осим овог разлога, 4 испитаника додају да је разлог још и централизованост инспекцијске службе.

Већина (66,7%) испитаника из групације запослених у контролним службама сматра да није ангажован довољан број инспектора, а 3,3% нису одговорили на питање. Опет се понавља ситуација да 30,0% не зна одговор на питање, што указује да се ради о запосленима са недовољно искуства у раду контролних служби, изостанку комуникације, па чак и суштинском непознавању посла и проблематике, с обзиром да изостаје став, позитиван или негативан. Иако су резултати слични, чини се да су мотиви одговора различити. Запослени у контролним службама ставове о недовољном броју инспектора тумаче из личне перспективе, односно оптерећености послом, док пружаоци услуга уочавају недовољан број посета и изаказују на потребу за стручном подршком. Ипак, треба нагласити да тренутно служба функционише испод капацитета због додатних послова које запослени обављају а не односе се директно на инспекцијски надзор, те треба пажљиво размотрити захтеве за повећањем броја инспектора.

На основу хи-квадрат теста може се закључити да је став према томе да ли постоји довољан број инспектора социјалне заштите повезан са образовањем испитаника из организација социјалне заштите $\chi^2(N=150, df=10)=, p<.05, Cramer's V=0.25$. Највећи број испитаника није сигуран да ли је број довољан или није, без обзира на образовање. Ипак, лекари (33,3%) и запослени са средњом стручном спремом (25,0%) чешће него остали сматрају да је број запослених довољан, а разлог је, вероватно то што су најмање упознати са проблематиком и што, у принципу, најмање познају систем социјалне заштите.

Табела 18. Повезаност ставова према броју стручних радника и образовања

	Социјални радник		Други стручни радник		Правник		Лекар		Друга ВСС		ССС	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Да	1	3.6	1	3.2	2	10.5	4	33.3	2	4.5	4	25.0
Не	9	32.1	13	41.9	5	26.3	2	16.7	12	27.3	3	18.8
Не знам	18	64.3	17	54.8	12	63.2	6	50.0	30	68.2	9	56.3
Укупно	28	100.0	31	100.0	19	100.0	12	100.0	44	100.0	16	100.0

Иако је разлика маргинално значајна када посматрамо повезаност врсте установе и става о томе да ли има довољно инспектора или не, $\chi^2(N=150, df=10)=15,88, p=.10, Cramer's V=0.23$, ипак се може уочити да запослени у приватним установама за смештај старих (20,0%) и установама за смештај особа са инавалдитетом (20,0%) чешће сматрају да је довољан број инспектора у односу на запослене из дневних боравака, других установа и домова за децу и младе где се ниједан испитаник одлучио за овај одговор. (Табела 19).

Табела 19. Повезаност ставова према броју стручних радника и врсте организације социјалне заштите

	Државне установе за смештај старих		Дневни боравак		Приватне установе за смештај старих		Установе за смештај особа са инвалидитетом		Установе за смештај деце и младих		Друго	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Да	5	9,8	0	0,0	6	20,0	3	20,0	0	0,0	0	0,0
Не	17	33,3	3	21,4	6	20,0	2	13,3	8	38,1	8	42,1
Не знам	29	56,9	11	78,6	18	60,0	10	66,7	13	61,9	11	57,9
Укупно	51	100,0	14	100,0	30	100,0	15	100,0	21	100,0	19	100,0

Анкетирани из организација социјалне заштите, који сматрају да у инспекцији није ангажован довољан број инспектора, разлоге проналазе у следећем:

- 63,6% испитаника има такав став јер сматра да са постојећим бројем инспектора инспекција не може да покрије контролом све пружаоце услуга: *"Инспекцијске надзоре је неопходно спроводити редовно, у прописаним временским интервалима, и обухватити све организације. Са овим бројем инспектора то је немогуће. Нити се инспекција спроводи редовно, нити постоји континуитет, а над великим бројем пружалаца услуга никада није извршен инспекцијски надзор, управо зато што нема довољно инспектора"*
- 11,4% испитанка из организација социјалне заштите који сматрају да у инспекцији није ангажован довољан број инспектора свој став образлаже чињеницом да инспекција поступа само у инцидентним ситуацијама (ванредни инспекцијски надзори) јер нема довољан број инспектора који би могли да врше и редовне, сталне инспекцијске надзоре: *"Инспектори излазе на терен само када се нешто деси, у инцидентним ситуацијама, да их има више, деловали би и превентивно"*.

Једна петина из ове групације испитаника (њих 20,5%) дали су различите аргументе за овакве своје ставове, нпр:

"Не могу да постигну предвиђену динамику инспекцијског надзора, значи да их је мало и недовољно", или: "Немогуће је са садашњим бројем инспектора одговорити захтевима који се пред њих постављају, а да инспекцијски надзори буду потпуно ефикасни и ефектни, и са исходима који ће унапређивати систем елиминацијом незаконитих радњи и непридржавања прописаних стандарда од стране пружалаца услуга"

У испитаном узорку пружалаца услуга, на ово питање одговор није дало 4,5% испитаника.

Слично, недовољан број инспектора тумаче и испитаници из служби које врше контролу:

"Постојећи број инспектора социјалне заштите није објективан, стварно је и мањи од бројке ангажованих: један број ангажованих извршилаца није компетентан да обавља послове инспектора социјалне заштите;

Тако мали број инспектора може само да "гаси пожар", односно, иде у инспекције само по пријавама, док редовна контрола изостаје;

Немогућност реализације редовних инспекцијских контрола због недовољног броја инспектора" и сл. (ставови анкетираних запослених у службама које врше контролу).

Наведени аргументи испитаника који сматрају да у инспекцији није ангажован довољан број инспектора јасно указују на закључак да су итекако свесни последица које ова околност проузрокује. Управо те последице су их и навеле на став који су при истраживању и исказали.

3. 2.3.3. Критеријуми за избор инспектора

Чак 94,0% испитника из организација социјалне заштите не зна ништа о **критеријумима за избор инспектора социјалне заштите, 1,4% није одговорило на питање, док** само 4,6% испитаника из ове групације мисли да их познаје.

Из групације испитаника запослених у контролним службама чак 60,7% испитаника не познаје критеријуме за избор инспектора. Једини који су упознати са критеријумима за избор инспектора су сами инспектори, али не сви (84,6%), док запослени на осталим позицијама не познају критеријуме за избор инспектора.

Што се ових критеријума тиче, испитаници из групације представника организација социјалне заштите су имали врло неодрђене одговоре по питању њиховог навођења, и ни један одговор сагласан критеријумима за избор инспектора који су били актуелни у време реализације истраживања.

У групацији испитаника запослених у контролним службама, од оних 39,3% који су се изјаснили да познају ове критеријуме, свега 13,3% има знања о томе да кандидат за радно место инспектора социјалне заштите мора да има стечено високо образовање из научно-стручне области друштвено-хуманистичких, техничко-технолошких, природно математичких наука на студијама другог степена, односно основних студија у трајању од најмање 4 године, три године рада у струци и познавање рада на рачунару, као и да ови услови не одговарају профилима стручних радника у социјалној заштити, из чијих редова би искључиво морали бити бирани инспектори социјалне заштите.

Ови подаци нас наводе на закључак да критеријуми за избор инспектора нису познати ни пружаоцима услуга, а ни већини запослених у контролним службама, чак ни једном броју самих инспектора социјалне заштите.

Одговори испитаника из организација социјалне заштите о референцама које, по њиховом мишљењу, инспектори социјалне заштите неопходно треба да имају, се по сличности могу сврстати у неколико категорија одговора, што је приказано у Табели 20:

Табела 20. Приказ неопходних референци инспектора социјалне заштите

	N	%
Образовање у оквиру одређених струка	20	13.2
Године стажа у социјалној заштити	35	23.2
Особине (стручност, професионалност, објективност, непристрасност..)	60	39.7
Остало	8	5.3
Не знам	11	7.3
Без одговора	17	11.3
Укупно	151	100.0

Из наведених података јасан је закључак да је испитаницима из организација социјалне заштите најважније да инспектори социјалне заштите имају одређене професионалне и личне особине: *"Да поседује савесност и непристрасност у раду, професионалност у поступању, да зна да чува службене тајне, има културу у опхођењу, као и да уважава сараднике из организације коју контролише"*, а да су им после тога важне године стажа у социјалној заштити, па тек на крају припадност одређеним струкама.

На исто питање одговор је дала само трећина (30%) испитаника запослених у службама које врше контролу. Ако се подсетимо података из претходног поглавља да чак 60,7% испитаника запослених у контролним службама не познаје ове критеријуме, те да је у овој групацији испитаника 43,3% инспектора социјалне заштите, може се закључити да на ово питање нису одговорили ни сви инспектори, вероватно зато што не познају сви услове за инспекторе, што опет проблематузује и њихова знања о послу који обављају.

Сви испитаници из контролних служби који су одговорили на ово питање су става да инспектор социјалне заштите мора да буде образовног профила који одговара образовном профилу стручних радника у систему социјалне заштите и да има најмање 5 година стажа у области социјалне заштите. Осим тога: мора да га одликује познавање законских прописа, професионалност, објективност, да поседује лиценцу, велики број едукација из области али и из области вршења инспекцијских надзора, као и комуникацијске вештине, етички интегритет и познавање етичких принципа.

Закључак који произилази из наведеног је да би критеријуми за избор инспектора социјалне заштите требали да буду следећи: стручни радник из групе основних стручних послова у социјалној заштити, минимално 5 година радног стажа у социјалној заштити, да поседује лиценцу, одговарајуће едукације из области социјалне заштите и вршења инспекцијског надзора, али да би било неопходно спровести и претходну проверу познавања законских прописа.

3.2.3.4. Независност инспекције

О томе колико је **инспекција социјалне заштите независна у обављању свог посла**, испитаници из групације представника организација социјалне заштите изјаснили су се на следећи начин:

Табела 21. Ставови представника организација социјалне заштите о независности инспекције

	N	%
Потпуно независна	40	26,5
Делимично независна	40	26,5
Није независна	9	6,0
Не знам	61	40,4
Без одговоре	1	0,7
Укупно	151	100

Нешто више од половине испитаника из ове групације сматра да инспекцијска служба има одређени степен независности у обављању својих послова - 26,5% мисли да је потпуно независна, исто толико (26,5%) да је делимично независна у свом функционисању.

Поново један део испитаника, њих 40,4%, не зна ништа о независности инспекције, што може указивати или немају искуство надзираног субјекта или да недовољно познају функционисање контролних служби у социјалној заштити.

Табела 22. Повезаност става према броју година стажа испитаника у социјалној заштити и процене независности инспекције

	1-5		6-10		11-20		21 и више	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Потпуно независна	18	41,9	8	22,2	3	15,0	3	23,1
Делимично независна	8	18,6	12	33,3	5	25,0	2	15,4
Није независна	1	2,3	1	2,8	0	0,0	4	30,8
Не знам	16	37,2	15	41,7	12	60,0	4	30,8
Укупно	43	100,0	36	100,0	20	100,0	13	100,0

Став према томе колико је инспекцијаска служба независна у обављању свог посла повезан је са бројем година стажа у социјалној заштити $\chi^2(N=150, df=12), p<.05, Cramer's V=0.247$. Испитаници запослени у социјалној заштити од 1 до 5 година у највећем броју сматрају да је инспекцијаска служба потпуно независна (41,9%), док је код других групација овај став изражен упола мање. Са друге стране, они са највише година радног стажа (преко 21) сматрају, да инспекцијаска служба уопште није независна (30,8%). Претпоставка је да они, због више радног искуства, имају и више искустава надзираних субјеката, па самим тим и више информација раду инспекцијске службе, о њиховој независности, самосталности у свом деловању. Овај став са њима дели низак проценат осталих испитаника, само 2,3% запослених од 1-5 година, 2,8% запослених од 6 до 10 година, те ниједан од 11 до 20 година у социјалној заштити. Занимљиво је да чак 60,0% испитаника са радним стажом од 11 до 20 година је навело да не зна да оцени да ли је инспекција независна или не. Ови резултати очигледно указују на тенденцију да се са годинама стажа повећава и сумња у независност инспекције.

Највећи број запослених у контролним службама (56,7%) става је да је инспекцијаска служба у обављању својих послова делимично независна. Око 1/3 нема став

по овом питању, те се поново намеће закључак да се ради о испитаницима који немају довољно радног искуства, с обзиром да је око 30% оних са искуством од 0–2 године на садашњем радном месту.

Табела 23. Ставови запослених у службама које врше контролу квалитета о независности инспекције

	N	%
Потпуно независна	2	6,7
Делимично независна	17	56,7
Не знам	10	33,3
НП	1	3,3
Укупно	30	100,0

Да на независност инспекцијске службе у обављању послова из њене надлежности утиче околност да је инспекција организациона јединица министарства надлежног за социјална питања, става је 57,7% испитаника из редова пружалаца услуга, док 10,6% нема став о овом питању, а 31,8% сматра да то што је део надлежног министарства не утиче на независност инспекцијске службе. Додатно 32,5% сматра да ова околност у потпуности утиче на независност службе, док је 25,2% мишљења да има делимичан утицај. Слично размишљају и запослени у службама које врше контролу, јер 43,4% дели исти став, 6,7% сматра да постоји потпуни утицај, а 36,7% да је присутан делимичан утицај. На питање није одговорило 13,2% испитаника из узорка контролних служби.

Могућност утицаја наведених околности на независност у раду инспекцијске службе искључило је само 31,8% испитаника из организација социјалне заштите и 23,3% испитаника запослених у контролним службама. Из овога се јасно може закључити да околност да је инспекција социјалне заштите организациона јединица у саставу министарства надлежног за социјална питања утиче на самосталност и независност у обављању послова инспекцијске службе.

3.2.3.5 Замерке и добре стране инспекције

Чак 40,4% испитаника из редова пружалаца услуга изјаснило се да нема замерке у односу на рад инспекције социјалне заштите. Ипак, 19,9% испитаника указује на недостатак компетенција инспектора (*"Нестручни су за поједине области које контролишу"*, *"Недовољно познавање проблема у пракси и система социјалне заштите, када постоје различите врсте објективних препрека у раду, и није могуће поступити по неким од њихових налога"*, или: *"За разлику од нас, запослених у установама и на пружању услуга, они нису у обавези да пролазе акредитоване обуке и стичу бодове да би доказали да се едукују. Морали би да имају макар основне едукације, јер је недопустиво да они које надзиру некад знају више"*).

Непрофесионалност замера 18,6% испитаника (*"Пасивни су, изостаје непристрасност"*, *"Често имају неуједначене ставове и мишљења, као и арогантан став (част изузецима)"*, *"Претерано ауторитативан приступ према радницима и толеранција у односу на руководиоце"*, као и: *"Некоректан став инспектора према запосленима"*).

Око 1/5 испитаника (21,1%) није одговорило на питање, претпоставка је да је разлог недостатак искустава сусрета са службом инспекцијског надзора у области социјалне заштите, односно, изостанак инспекцијских надзора у организацијама социјалне заштите које они претстављају.

Учесталост замерки на рад контролних служби повезан је са врстом установа, $\chi^2(25, N=150)=76,17$, $p<.001$, *Cramer's V* износи 0,37. Највише замерки на непрофесионалност имали су запослени у установама за смештај особа са инвалидитетом (44,4%), а најмање приговора имале су приватне установе за смештај старих (70,0%).

Насупрот овим изнетим тврдњама, испитаници из организација социјалне заштите као **квалитетно и добро у обављању послова инспекцијске службе** оцењују следеће:

- Утицај њиховог рада на подизање квалитета услуга;
- Отвореност за сарадњу, професионалност, стручност;

- Аргументоване повратне информације о добрим и лошим странама квалитета живота и рада у организацији социјалне заштите;
- Познавање области социјалне заштите;
- Осим контроле пружају и подршку;
- Перманентна доступност и помоћ инспектора социјалне заштите у решавању насталих проблема и дилема;
- Сараднички однос; Јавност у раду; Кооперативност и стављање интереса корисника у први план:

"С обзиром на изузетно мали број инспектора, мора се истаћи да је урађено доста у области инспекцијског надзора, стално су присутни на терену. Све похвале за рад са тако малим бројем запослених; Вредни, објективни, коректни, афирмишу службу".

3.2.4 Особености надзора над стручним радом

3.2.4.1 Разумевање надзора над стручним радом

Ставовe испитаника из организација социјалне заштите у погледу поимања надзора над стручним радом у области социјалне заштите можемо сврстати у три групе. Прва, најобухватнија (44,5%) поима надзор над стручним радом у складу са његовом суштином и правилно разуме сврху: контрола испуњености захтева у односу на поштовање прописаних стручних процедура и на коришћење стручних знања и вештина које се примењују у раду са корисником и у раду установа.

Друга група (24,9%), под овим појмом подразумева обједињене активности инспекције социјалне заштите и надзора над стручним радом (нпр. *"Контролише се законитост рада и стручни рад, поступање по процедурама"*).

Трећа (19,7% испитаника), под надзором над стручним радом подразумева делатност и надлежности инспекције социјалне заштите (нпр: *"Не знам разлику. Мислим да је то исто што и инспекцијски надзор"* или: *"Утврђивање и контролисање законитости рада"*.),

Остали испитаници, њих (10,9%) дало је неодређене одговоре, као нпр: *"Надзор над стручним радом је преглед и помоћ у спровођењу најекономичнијег пружања услуга"*, или: *"Служба Министарста контролише рад установе, финансијски, правни и организациони део"*, и сл.

Из наведеног, намеће се закључак да највећи проценат испитаника није у стању да правилно дефинише сврху надзора. Разлог за то је, може се претпоставити, управо изостанак надзора над стручним радом, односно недостатак искустава исхода надзора над стручним радом.

По питању тврдње **да је надзор над стручним радом довољно заступљен у контроли пружалаца услуга**, која је испитаницима понуђена да у односу на њу искажу степен слагања, око $\frac{1}{4}$ испитаника из организација социјалне заштите (односно, 24,5%) има неутралан став, а скоро подједнако испитаника (37,1%) негативан и позитиван (37,8% испитаника) – 0,6% испитаника није дало одговор на питање. Дакле, само 37,8% испитаника из ове групације сматра да је надзор над стручним радом довољно заступљен у контроли пружалаца услуга, али, ако се подсетимо резултата анализе годишњих извештаја контролних служби, која каже да по ступању Закона о социјалној заштити овај вид контроле у потпуности изостаје у пракси, остаје нам да закључимо да ови испитаници немају јасан став о предмету контроле у надзору над стручним радом, и да је вероватно мешају са другим облицима контроле (инспекцијски надзор).

Испитаници запослени у контролним службама нису неутрални по питању ове тврдње: њих 80,0% уопште се не слаже да је надзор над стручним радом довољно заступљен у контроли пружалаца услуга, а још 10,0% претежно се не слаже са овом тврдњом. Само 7,6% испитаника мисли да је ова врста надзора довољно заступљена, док 2,4% испитаног узорка није дало одговор на питање, вероватно из разлога јер нема никаква искуства са овим контролним механизмом.

Чак 88,1% испитаника из организација социјалне заштите сматра да је овај облик надзора неопходан за успостављање квалитета у области социјалне заштите. Али, из анализе резултата добијених истраживањем, јасно је да надзор над стручним радом изостаје у потпуности када су у питању пружаоци услуга, иако је овај вид надзора прописан Законом о социјалној заштити, али ни законско решење не обухвата све пружаоце услуга. Без сумње, ово је један од кључних нормативних недостатака, који треба исправити, јер се у противном губи смисао прописивања функционалних стандарда које пружаоци услуга треба да достигну како би могли да пружају услугу као лиценциране организације социјалне заштите.

3.2.4.2. Надлежност вршења надзора над стручним радом

Ставови о томе ко врши надзор над стручним радом установа за домски смештај и центара за породични смештај и усвојење чији је оснивач Република Србија, као и установа за васпитање деце и омладине и завода за социјалну заштиту приказани су у Табели 24. Највећи број испитаника из организација социјалне заштите (79,5%), дао је тачан одговор – да је вршење надзора над стручним радом у надлежности министарства надлежног за социјална питања, како је и закон о социјалној заштити прописао.

Табела 24. Ставови представника организација социјалне заштите о надлежности вршења надзора над стручним радом

	N	%
Министарство	120	79,5
Заводи за социјалну заштиту	14	9,3
Неко трећи	4	2,6
Нико	3	2,0
Није законом дефинисано	2	1,3
Без одговора	8	5,3
Укупно	151	100,0

Међутим, 79,5% испитаника чији је одговор био да је вршење надзора над стручним радом у надлежности министарства чак 45,0% испитаника мисли да овај надзор спроводи инспекција социјалне заштите, што нам поново потврђује закључке да значајан број организација социјалне заштите не прави разлике између различитих контролних механизма и, најчешће, поистовећује овај вид надзора са инспекцијским надзором. Само 4,2% испитаника је одговорило да је ова врста надзора у надлежности Одељења за управно-надзорне послове у области породичне заштите, које у пракси и спроводи овај вид надзора, али само у центрима за социјални рад, и само у делу породичне заштите. Неодређен одговор да је овај контролни механизам у надлежности Сектора за бригу о породици и социјалну заштиту, који је организациона јединица Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, дало је 10,0% испитаника. Преосталих 40,8% испитаника из овог узорка није прецизније дефинисало ко је у оквиру министарства надлежног за социјална питања надлежан за вршење надзора над стручним радом.

Један део испитаника, њих 9,3%, заводе за социјалну заштиту препознаје као носиоце надзора над стручним радом, иако они ове послове не врше од 2011. године. Могуће објашњење је неинформисаност, односно незнање или неразликовање између надзора над стручним радом од супервизијске подршке.

Само 2% испитаника је одговорило да овај надзор не спроводи нико, што је одговара стварном стању, јер, без обзира на законско решење, ни једна организациона јединица Министарства нема систематизоване послове надзора над стручним радом, нити их у пракси реализује.

Приказ ставова испитаника из групације запослених у контролним службама дат је у Табели 25.

Табела 25. Ставови запослених из контролних служби о надлежности вршења надзора над стручним радом

	N	%
Министарство	25	83,3
Нико	2	6,7
Без одговора	3	10,0
Укупно	30	100,0

За разлику од испитаника из организација социјалне заштите, запослени у контролним службама у највећем делу (83,3%) у овој улози виде само министарство надлежно за социјална питања, што је у складу са Законом о социјалној заштити. Ипак, један мали узорак испитаника (6,7%) дао је одговор који једини одговара стварности – да надзор над стручним радом не реализује нико.

3.2.4.3. Враћање надзорне функције заводима за социјалну заштиту

До доношења Закона о социјалној заштити 2011. године, а од свог оснивања, заводи за социјалну заштиту су вршили надзор над стручним радом установа социјалне заштите и других пружалаца услуга, о чему је већ било речи у теоријском делу. Закон је ову функцију вратио министарству надлежном за социјална питања, али до данас траје полемика о томе да ли је то била грешка, и да ли ову функцију треба вратити заводима?

Више од 1/3 испитаника из организација социјалне заштите (38,4%), сматра да послови надзора над стручним радом треба да се врате заводима за социјалну заштиту, као што је било пре доношења новог Закона о социјалној заштити.

Међутим, исти проценат испитаника сматра да то није добро решење, наводећи као основни разлог да контрола мора да остане у надлежности државе (*"За све установе социјалне заштите, чији је оснивач Република, упутно је да надзор врши министарство надлежно за социјалну заштиту, преко своје организационе јединице"*, или: *"Не може установа социјалне заштите да врши надзор, контрола треба да остане у надлежности државе"*). Истовремено, 11,3% испитаника дало је одговоре, који немају много везе са реалношћу (*"Зато што то ради министарство (надзор над стручним радом) и има пуно успеха у томе"*, што не одговара чињеничном стању, или: *"Чини ми се да заводи нису заинтересовани"*).

На ово питање, одговор није дало 11,9% испитаника, вероватно зато што немају став о корисности или штети враћања надзорне функције заводима социјалне заштите, што опет говори о могућем недостатку искуства са овом врстом надзора.

Испитаници запослени у контролним службама су такође подељени по питању ставова ко треба да врши надзор.

Табела 26. Ставови запослених у контролним службама по питању враћања надзорне функције заводима за социјалну заштиту

	N	%
Да	15	50,0
Не	11	40,0
Без одговора	3	10,0
Укупно	30	100,0

Враћање надзорне функције заводима за социјалну заштиту заговара 50% анкетираних из контролних служби. Као најзначајнији аргумент истичу:

"Заводи имају потребне ресурсе, посебно у стручном кадру и успостављену сарадњу са свим установама од раније, што може да утиче на подизање квалитета".

Аргументи оних испитаника који су против враћања надзорне функције заводима (40,0%) су:

"У овом тренутку заводи немају потребне капацитете за тај посао. Ако би се формирала посебна организациоа јединица и ангаживали људи са потребним квалификацијама и искуством, можда би било изводљиво;

Оне службе које пружају стручну подршку не могу имати и контролну функцију.

Заводи су установе социјалне заштите, а контролна функција треба да остане у домену државе".

Наведени аргументи за њихове (подељене) ставови говоре о предностима и недостацима могућег решења за успостављање надзора над стручним радом.

3.2.5 Супервизијска подршка

Спровођење супервизијске подршке је од великог значаја организацијама социјалне заштите. Таквог става је 78,8% испитаника из ове групације и 86,7% испитаника из редова запослених у службама које врше контролу квалитета. Обе групације су сагласне да је супервизијска подршка пружаоцима услуга социјалне заштите од великог значаја за достизање жељеног квалитета.

Одговори испитаника из организација социјалне заштите на питање **зашто мисле да је супервизијска подршка од великог значаја пружаоцима услуга социјалне заштите**, могу се, по садржају, сврстати у неколико група. Највећи део ових испитаника (26,5%), сматра да је супервизијска подршка од великог значаја пружаоцима услуга, због могућности стицања додатних знања и вештина у стручном раду и уједначавања праксе

пружања услуга, (нпр: *"Супервизијска подршка је неопходна подршка која усмерава, потврђује и одређује стручни рад"*). Нешто мање, 21,2% ових испитаника важност ове врсте подршке види у њеном директном утицају на квалитет услуге (*"Континуирана супервизијска подршка је неопходна да би се достигао и одржао квалитет услуга"*, *"Да би се дале јасне смернице, јасно дефинисали поступци и да би импровизација била сведена на минимум, што битно унапређује квалитет"*).

Мањи број испитаника (3,3%) сматра да супервизијска подршка не доприноси битно унапређењу стручног рада осим што повећава обим администрирања (*"Нисам приметила да се посебно добило у квалитету рада, осим што се превише захтева писања, у односу на раније периоде. Сматрам да је много папирологије у свему томе, и да то није потребно."*)

Остали одговори (21,9% испитаника) се углавном односе на њену нередовност: *"Била би од великог значаја, али је нема довољно."*

И овог пута, значајан део испитаника (27,1%) није дао одговор на питање, вероватно из недостатка искуства добијања супервизијске подршке у својој организацији социјалне заштите.

Са аспекта организација социјалне заштите, овај вид подршке има значаја из следећих разлога:

"Да би указала на пропусте у стручном раду и да би се пратила корекција истих, као и да се подрже позитивне тенденције",

„ Била би од великог значаја, али је нема довољно“.

3.2.5.1. Остваривање функције завода за социјалну заштиту

У складу са Законом о социјалној заштити, заводи за социјалну заштиту (републички и покрајински) прате квалитет стручног рада и услуга у установама социјалне заштите, пружају стручну подршку (супервизијска подршка) ради унапређења

стручног рада и услуга социјалне заштите, развијају систем квалитета у социјалној заштити, координирају развој стандарда услуга и предлажу надлежном министарству унапређење постојећих и увођење нових стандарда²²¹.

Ставови пружаоца услуга по питању остваривања функција завода у пракси приказани су у Табели 27.

Табела 27. Ставови пружаоца услуга социјалне заштите о функционалности завода

	N	%
У потпуности	19	12,6
У већем делу	48	31,8
Делимично	44	29,1
Не остварују	9	6,0
Нисам упознат	29	19,2
Без одговора	2	1,3
Укупно	151	100,0

Ставови пружаоца услуга по овом питању углавном су афирмативни (73,5%). По мишљењу овог дела испитаника (са афирмативним ставом), заводи остварују функцију прописану Законом: делимично (29,1% испитаника), у већем делу (31,8% испитаника) или у потпуности (12,6%).

Свега 6% испитаника сматра да заводи за социјалну заштиту не остварују Законом прописане функције, а 19,2% испитаника није упознато са радом завода, што значи да вероватно нису ни имали супервизијску подршку, или други вид сарадње са заводима за социјалну заштиту, кроз коју би могли стећи ставове о њиховој функционалности.

²²¹ Закон о социјалној заштити, члан 164, "Службени гласник РС" број 24/11

Иако је чак 73,5% запослених у организацијама социјалне имало афирмативан став према раду завода, чак 48,3% извештава да супервизијску подршку никада нису имали. Несклад између ових резултата може се објаснити тежњом за позитивним одговорима, на основу искустава о другим функцијама завода, пре свега едукативним или ранијег искуства вршења надзора над стручним радом од стране завода.

У 19,9% случаја супервизијска подршка је пружена једанпут организацији социјалне заштите, а у 29,1% два или више пута. По подацима прикупљеним од испитаника из групације оних организација којима је пружена супервизијска подршка, највише је реализована 2013. године (12,6% испитаника) и 2014. године (8,6% испитаника). Ако се ови подаци упореде са подацима из годишњих извештаја завода за социјалну заштиту, који говоре да су се у 2013. години реализовале значајне активности на унапређењу постојећих социјалних услуга пружањем подршке пружаоцима услуга, при чему није наведено које су то активности, које услуге и који пружаоци услуга, а да за 2014. годину нема података о пружању супервизијске подршке пружаоцима услуга, онда се доводи у питање да ли испитаници имају адекватно поимање ове врсте подршке и да постоји могућност да је не разликују од различитих консултативних процеса или можда обука.

За разлику од пружалаца услуга, испитаници запослени у контролним службама у већини (53,3%) сматрају да заводи своју функцију остварују у већем делу.

Табела 28. Ставови запослених у контролним службама о томе да ли завод остварује своју функцију

	N	%
У потпуности	1	3,3
У већем делу	16	53,3
Делимично	7	23,3
Не остварују	4	13,3
Нисам упознат	2	6,7
Без одговора	1	3,3
Укупно	30	100,0

Само веома мали део запослених у контролним службама (3,3%, наспрам 12,6% из организација социјалне заштите) мисли да су заводи у пракси потпуности остварили своју функцију. Разлози за такве ставове запослених у контролним службама су:

"Функција супервизијске подршке због одређених промена у организацији завода није заживела у правом и пуном обиму; Заводи још увек јачају кадровски и још увек шире своје професионалне компетенције; Још нису у потпуности развили све области рада из своје надлежности, и даље успостављају и развијају надлежности, компетенције и кадрове";

"Заводи за социјалну заштиту врше ове послове у обиму у ком је то прихватљиво ресорном министарству. Ингеренције и могућности завода зависе у једном делу и од руководећих структура у ресорном министарству"; и сл.

Што се тиче става о довољној **заступљености супервизијске подршке у контроли квалитета услуга социјалне заштите**, испитаници из организација социјалне заштите исказали су следеће ставове: 23,2% испитаника је неутрално по овом питању, 55,9%

испитаника не слаже се са тврдњом о довољној присутности ове подршке, а свега 19,8% испитаника из ове групације става је да је она заступљена у довољној мери. Само 1,1% испитаника није исказало свој став по питању заступљености ове врсте подршке

Испитаници запослени у контролним службама у највећем делу (43,4%) имају став о недовољној заступљености супервизијске подршке, а чак 40,0% испитаника из ове групације има неутралан став, или недовољно информација по питању реализације супервизијске подршке, док 11,6% испитаника није одговорило на питање, што нас опет наводи на закључак да ње нема у довољној мери, да је невидљива, као и да изостаје сарадња и размена информација између различитих контролних служби.

Из наведених резултата може се закључити да је супервизијска подршка организацијама социјалне заштите изузетно важна у успостављању квалитета услуге, али није заступљена у довољној мери ако обухвата свега 1/5 надзираних субјеката, док код осталих није била заступљена или о њој ништа не знају. Заводи за социјалну заштиту нису у потпуности испунили ову своју функцију у односу на пружаоце услуга социјалне заштите, па су врло ретко присутни у организацијама социјалне заштите овим поводима.

3.2.6. Остали контролни механизми

3.2.6.1. Решавање по притужбама и жалбама

Што се тиче заступљености формалних процедура за решавање притужби и жалби корисника, са тврдњом: формалне процедуре за решавање жалби и притужби корисника услуга, њихових сродника или других грађана у довољној мери су успостављене, испитаници из организација социјалне заштите се у значајној мери слажу – 29,1% испитаника претежно и 14,6% у потпуности се слаже. Ипак, 27,2% испитаника нема став о овој тврдњи, а 28,5% се не слаже са тврдњом, док 0,6% испитаника није дало одговор, што нас наводи на закључак да евентуално 1/3 пружалаца услуга из узорка има успостављене процедуре.

Став супротан наведеном заступа 63,3% испитаника из редова запослених у контролним службама, док свега 33,3% испитаника из ове групације исказује претежно или потпуно слагање са тврдњом о довољној заступљености процедура, а 3,4% испитаника није дало одговор.

Чак 78,1% испитаника из редова организација социјалне заштите изјаснило се да **има развијене неформалне процедуре за решавање жалби и притужби корисника услуга, њихових сродника или других грађана**, што потврђује претходни закључак да само око 1/3 пружалаца услуга из узорка има успостављене писане процедуре за овај механизам контроле квалитета.

Анализом наведених података добијених истраживањем долазимо до закључка да формалне процедуре за поступање по жалбама и представкама корисника нису заступљене у довољној мери, чиме је угрожено право корисника на жалбу и транспарентност услуга и поступака. Уместо њих, у организацијама социјалне заштите углавном се поступа по неформалним процедурама, што је и била полазна претпоставка у овом истраживању. Неформалне процедуре су недовољно транспарентне и повећавају могућност дискреционог одлучивања, чиме се не обезбеђује контрола квалитета.

3.2.6.2. Самопроцена пружалаца услуга

Да је **самопроцена пружалаца услуга као контролни механизам квалитета довољно заступљена**, не мисли 41,8% испитаника из организација социјалне заштите, док 23,2% нема став а 35,0% није дало одговор на питање, што поново наводи на закључак да и није заступљена у њиховим организацијама. Такође, 63,4% испитаника из групације запослених у контролним службама се уопште (36,7%) и претежно (26,7%) не слаже са тврдњом да је самопроцена пружалаца услуга довољно заступљена као контроли механизам квалитета услуга социјалне заштите. Занимљив је податак да више од 1/3 испитаника из ове групација (36,6%) нема став о заступљености овог контролног механизма у контроли квалитета услуга. Очигледно, поново је реч о испитаницима који

немају довољно искуства, информација, па ни знања, с обзиром на позицију на којој се налазе, односно делокруг рада.

Од оних који извештавају о постојању самопроцене, највећи проценат (30,3%) испитаника из организација социјалне заштите истиче да се она врши путем испитвања задовољства корисника (*"Испитујемо задовољство корисника квалитетом услуге, попуњавањем понуђених упитника", "Испитујемо задовољство корисника, сродника, организујемо периодично анкетирање"*)

У нешто мањем обиму, код 29,4% испитаника, самопроцена се реализује кроз деловање стручног тима који је конституисан за обављање редовних стручних послова у организацији (*"У оквиру нашег центра постоји стручни тим, који, осим редовних послова, врши и самопроцену квалитета пружаних услуга"*).

Поред тога, 19,3% испитаника самопроцену реализује повременим проценама реализације планираних активности, а само 2,5% испитаника самопроцену спроводи по унапред утврђеним процедурама (*"Самопроцену квалитета спроводимо по интерним процедурама, креираним само за ове намене", "На основу претходно утврђених индикатора процене, у тачно утврђеним временским интервалима"*).

Чак 21,0% испитаника ускратило је истраживача за одговоре.

Из добијених одговора, може се закључити да организације социјалне заштите самопроцену спроводе на различите начине – од испитивања задовољства корисника, преко посебних тимова, до посебних процедура и успостављеним индикаторима процене. Овако добијене самопроцене немогуће је компарирати из простог разлога што поступак није уједначен, стандардизован, па би и резултати самопроцене у већини били неупотребљиви у смислу поређења са осталим резултатима, или са званичним стандардима. Из овога се може закључити да је за квалитетно спровођење поступка самопроцене нужно успоставити недостајуће процедуре, односно инструменте за самопроцену, који би биле универзалне за све или бар за одрђене групе пружалаца услуга. У већини случајева се заправо ради о испитивању задовољства корисника и преиспитивању услова и квалитета рада. Самопроцена као контролни механизам изостаје пре свега зато што у систему социјалне заштите Републике Србије до недавно нису

постојале процедуре, ни стандарди за овај вид интерног мониторинга услуга, али су их, свакако, могли и требали развијати и сами пружаоци услуга.

Закључак који следи из наведених података је да самопроцена пружалаца услуга није довољно заступљена у систему социјалне заштите да би у потпуности остварила функцију контролног механизма у области квалитета услуга.

Самопроцена или интерни мониторинг унутар организације социјалне заштите би требало да се спроводи периодично, по тачно утврђеној динамици, као и поводом неких посебних околности које могу да битно утичу на квалитет услуге. Самопроцена као исход треба да има оцену и процену стања у контролисаним сегментима, процену испуњености услова и стандарда и квалитета пружене услуге. Предуслов за спровођење квалитетне самопроцене јесте сачињавање процедура и механизма за њихово спровођење. Неопходно је да се самопроцена спроведе и пре уласка у званичан процес којим се утврђује испуњеност услова и стандарда за пружање услуге, пре започињања процеса лиценцирања. У истраживање се ушло са претпоставком да то у пракси није довољно заступљено. Са тврњом да самопроцена уобичајено претходи процесу лиценцирања не слаже се укупно 23,2% испитаника из организација социјалне заштите, док око 1/3 испитаника нема став по овом питању. Чак 46,3% испитаника из ове групације слаже се са овом тврђом .

Табела 29. Ставови запослених у контролним службама о заступљености самопроцене пре лиценцирања

	N	%
Уопште се не слажем	6	20,0
Претежно се не слажем	4	13,3
Нити се слажем, нити се не слажем	16	53,3
Претежно се слажем	3	10,0
У потпуности се слажем	1	3,3
Укупно	30	100,0

Само 13,3% испитаника из ове групације се слаже (претежно 10%, и у потпуности 3,3% испитаника), са тврдњом да самопроцена уобичајено претходи процесу лиценцирања. Разлика између ове две групације испитаника у погледу слагања са тврдњом да самопроцена уобичајен претходи процесу лиценцирања (13,3% запослених у контролним службама : 46,3% испитаника из организација социјалне заштите се слаже са тврдњом) је вероватно узрокована различитим поимањем самопроцене. Већ је било речи о томе да је 30,3% испитаника из организација самопроценом сматра испитивање задовољства корисника, а 29,4% различите активности стручног тима. Претпоставка је да узорак запослених у контролним службама под самопроценом подразумева много шири, комплекснији поступак, те се, стога, у већини и не слаже са овом тврдњом. Мада, овај податак може да значи и да запослени у контролним службама не схватају значај самопроцене, већ да све искључиво везују за сопствене одлуке приликом лиценцирања. Другим речима, нису им важне самопроцене пружалаца услуга, него оно што они сами у контроли утврде.

3.3 Слабости и критичне тачке контроле квалитета услуга и лицензирања организација социјалне заштите

3.3.1 Слабости и критичне тачке контроле квалитета услуга

Као што је већ више пута наглашено, контрола је један од битних фактора квалитета услуга социјалне заштите. Да би се квалитет успоставио и одржао током пружања услуга, неопходне су редовне, али и ванредне контроле, како оне споља, тако и оне изнутра – интерне.

Већ је речено да се у процес истраживања ушло са претпоставком да је замишљени концепт успостављања и контроле квалитета у области услуга социјалне заштите релативно добро осмишљен, али да је у пракси тешко одржив, што због одређених мањкавости концепта, што због недостатка капацитета и тешкоћа да се одређени процеси примене и одрже у самој пракси.

3.3.1.1 Довољна заступљеност контроле квалитета услуга социјалне заштите

Већина испитаника, њих 54,3% из организација социјалне заштите тврди да **контрола квалитета није довољно заступљена у систему социјалне заштите**. Само 26% испитаника сматра да је њена заступљеност довољна. Поново се издваја једна значајна групација испитаника (18,5%) која не зна одговор на питање као и 1,2% испитаника који нису одговорили, што нам посредно говори да немају искуство са контролним службама и да оне вероватно нису ни биле у организацијама из којих су ови испитаници.

Став о томе да ли су контролни механизми у довољној мери заступљени у систему социјалне заштите статистички је значајно повезан са врстом организације у којој испитаници раде, $\chi^2(N=151, df=10)=20.78, p<.05, Cramer's V=0.26$. Запослени у установама за смештај особа са инвалидитетом имају подељен став о заступљености

контролних механизма квалитета - 40% запослених у овим установама сматра да су контролни механизми у довољној мери заступљени, док 40% запослених сматра да ова контрола изостаје. Став да контрола квалитета није довољно заступљена најчешће имају запослени у дневним боравцима (78,6%), затим у установама за децу и младе, и у државним установама за смештај старих (Табела 30).

Табела 30. Повезаност ставова о заступљености контроле квалитета и врсте организација у којој су испитаници запослени

	Државне установе за смештај старих		Дневни боравак		Приватне установе за смештај старих		Установе за смештај особа са инвалидитетом		Установе за децу и младе		Друго	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Довољно	18	34,6	0	0,0	10	33,3	6	40,0	1	4,8	6	31,6
Недовољно	30	7,7	11	78,6	12	40,0	6	40,0	13	61,9	10	52,6
Не знам	4	7,7	3	21,4	8	26,7	3	20,0	7	33,3	3	15,8
Укупно	52	100,0	14	100,0	30	100,0	15	100,0	21	100,0	19	100,0

Став према томе да ли је контрола квалитета довољно заступљена повезан је и са образовањем испитаника $\chi^2(N=151, df=10)=19,87, p<.05, Cramer's V=0.26$. Да је контрола квалитета довољно заступљена сматра највећи број испитаника из групације дипломираних правника (47,4 %), а најмање других стручних радника (9,7%). Да контрола квалитета није довољно заступљена у највећем броју сматрају социјални радници и други стручни радници (Табела 31). Највећи број оних који не знају одговор на ово питање је из групације запослених који имају ССС (43,8%). Социјални и други стручни радници имају довољно знања и свест о важности довољне заступљености контроле за квалитет услуга, па отуда овакав њихов став, док запослени са средњом стручном спремом не познају

област социјалне заштите по природи свог образовања, па зато и немају став по овом питању.

Табела 31. Повезаност ставова према заступљености контроле и образовања

	Социјални радници		Други стручни радници		Правник		Лекари		Друга ВСС		ССС	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Да	6	21,4	3	9,7	9	47,4	4	33,3	15	33,3	4	25,0
Не	17	60,7	20	64,5	8	42,1	6	50,0	26	57,8	5	31,2
Не знам	5	17,9	8	25,8	2	10,5	2	16,7	4	8,9	7	43,8
Укупно	28	100,0	31	100,0	19	100,0	12	100,0	45	100,0	16	100,0

Разлози које наводе као објашњење за овакве њихове ставе су пре свега неједнака учесталост посета представника контролних служби различитим организацијама социјалне заштите и недовољан број запослених у контролним службама.

Највише испитаника (35,1%) сматра да контрола није довољно заступљена због чињенице да нису сви пружаоци услуга равномерно обухваћени контролом (*"У области социјалне заштите запослена сам последњих 15 година, и за то време није било ни једне врсте контроле"*; *"Временски период у коме се сада реализују надзори и контроле у појединим организацијама је недопустиво дуг"*; и *"Постоје организације социјалне заштите које раде изузетно добро, али и оне које раде изузетно лоше, и за њих још увек нико не зна, нико никада није дошао да изврши контролу"*).

Само 9,3% испитаника као разлог недовољне заступљености контроле истиче неадекватан број запослених (*"Сматрамо да контрола није довољно заступљена због недостатка кадрова, односно, инспектора у довољном броју, и сматрамо да би повећање броја запослених у контролним службама значајно унапредило заступљеност контроле"*).

Ипак, да је контрола у систему социјалне заштите довољно заступљена, тврди 13,2% испитаника из ове групације, и то углавном зато што је организација коју

представљају имала више пута контролу ("Мислим тако због честих инспекцијских надзора у организацији у којој радим"; "Имамо надзоре сваке 3 године, што значи довољну заступљеност, али не би сметало да је и чешће").

Већи постотак испитаника запослених у контролним службама (86,7%) је става - да контрола није довољно заступљена у систему социјалне заштите. Разлози су врло слични оним који су навели испитаници из организација социјалне заштите.

"Зато што због недовољног броја извршилаца контроле постоје установе и пружаоци услуга које дуги низ година нису имале ни једну контролу кватета у пружању услуга; Због недовољног броја инспектора није могуће често контролисати све пружаоце у систему социјалне заштите у неком разумном року, будући да протеком времена, у недостатку четих инспекција, опада квалитет самих услуга; С обзиром на број инспектора социјалне заштите, сматрам да је број надзора током године сасвим задовољавајући, али да нема довољно простора, с обзиром на друге послове које инспекција обавља, да се обезбеди редовна и стална заступљеност инспекцијских контрола, пре свега у приватном сектору".

У овој групацији испитаника само 10,0% испитаника сматра да је контрола довољно заступљена, а 3,3% није дало одговор на питање.

Везано за учесталост контроле рада организација социјалне заштите, значајно је истаћи податак да неки од запослених у контролним службама нису никада били на терену (6,7%) те да је током године која је претходила истраживању највећи број посета по инспектору износио 30 (број реализованих инспекцијских надзора није уједначен поинспекторима социјалне заштите).

3.3.1.2. Континуитет контроле квалитета услуга социјалне заштите

Резултати показују да континуитет контроле квалитета услуга углавном не постоји. Такав став исказало је 51,0% испитаника из организација социјалне заштите и 63,3% из редова запослених у контролним службама. Став да континуитет у контроли постоји

исказало је 20,0% особа запослених у контролним службама и нешто више запослених у организацијама социјалне заштите (30,5%). Скоро по 1/5 испитанка из обе групације испитаника није одговорила на питање (18,5% испитаника из организација социјалне заштите и 16,7% испитаника из контролних служби, што можда опет говори да немају искуство у контроли квалитета (свако из своје позиције), а то, опет, иде у прилог тврдњи да континуитет контроле изстаје, и са позиције оних који контролишу, као и са позиције оних које контролишу.

Статистички значајна повезаност постоји између става о постојању континуитета контроле услуга и година радног стажа запослених у организацијама социјалне заштите, $\chi^2(N=151, df=8)=18,39, p<.05, Cramer's V=0.25$.

Табела 32. Повезаност ставова према броју година стажа запослених у организацијама и ставова према континуитету контроле услуга

	1-5		6-10		11-20		21 и више	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Да	17	38,6	12	33,3	3	15,0	1	7,7
Не	13	29,5	20	55,6	14	70,0	9	69,2
Не знам	14	31,8	4	11,1	3	15,0	3	23,1
Укупно	44	100,0	36	100,0	20	100,0	13	100,0

Највећи број испитаника, 38,6%, који сматра да континуитет контроле услуга социјалне заштите постоји, је из групације запослених који имају од 1 до 5 година стажа у социјалној заштити, док је нешто мањи проценат који такође сматра да постоји континуитет у контроли услуга је из групе која има од 6 до 10 година радног стажа у социјалној заштити. Највећи број испитаника са стажом од 11 – 20 година (70,0%) сматра да не постоји континуитет контроле, као и они који имају 21 и више године (69,2%). Из овога можемо закључити да се став о постојању континуитета контроле услуга социјалне заштите смањује са растом година стажа запослених у социјалној заштити, односно, да запослени са више година стажа имају став да континуитет контроле не постоји. Овај свој

став су, вероватно, стеки и потврдили на основу искустава контроле током година стажа у социјалној заштити.

Интересантан је податак да код обе групације испитаника један значајан постотак испитаника није знао одговор на питање (18,5% испитаника из организација социјалне заштите и 16,7% испитаника из редова запослених у службама које врше контролу), што значи да или никада нису ни вршили контролу калитета, или били предмет такве исте контроле.

Контрола у области социјалне заштите је нередовна, и спроводи се углавном поводом инцидентних ситуација, по мишљењу 64,9% испитаника из организација социјалне заштите, а истог става је и 66,7% испитаника из служби које врше контролу.

Табела 33. Перцепција редовности контролних механизма

	Запослени у контролним механизмима		Запослени у организацијама социјалне заштите	
	N	%	N	%
Редовна	9	30,0	50	33,1
Поводом инцидентних ситуација	20	66,7	98	64,9
Без одговора	1	3,3	1	0,7
Укупно	30	100,0	151	100,0

3.3.1.3 Едукованост за примену законске регулативе и њена примењивост

Већина испитаника из организација социјалне заштите сматра да познаје законску регулативу ове области: 51,7% испитаника из ове групације става је да је делимично упозната са новим подзаконским актима, 36,4% да је довољно упозната а 7,9% испитаника

да је потпуно упозната за примену закона и подзаконских аката који ближе регулишу ову област. Тек само 4,0% сматра да није добољно едукована за примену нових подзаконских аката.

Иако је велики број запослених у организацијама социјалне заштите изјавио да је макар делимично упознат са подзаконским актима који су недавно донети, тек 34,1% је тачно одговорило на питање којим се испитује њихово познавање истих. Наиме, чак 47,0% је одговорило да у једном поступку може да се лиценцира више од једне услуге, иако то није законским могуће (Табела 34).

Табела 34. Ставови о могућности лиценцирања више услуга у оквиру једног поступка

	N	%
Да	71	47,0
Не	47	31,1
Не знам	10	6,6
Остало	10	6,6
Без одговора	13	8,6
Укупно	151	100,0

Ово указује да већина радника само сматра да је упозната са закоднованим оквиром иако заиста није, што ствара ризик од кршења успостављених стандарда и озбиљних недостатака приликом пружања услуга.

И испитаници запослени у контролним службама у систему социјалне заштите у великој већини сматрају да су довољно едуковани за примену законске регулативе у овој области.

Табела 35. Ставови запослених у контролним службама о самоедукованости за примену законских регулатива

	N	%
Не	2	6,7
Делимично	12	40,0
Довољно	13	43,3
Сасвим едукован/а	2	6,7
Без одговора	1	3,3
Укупно	30	100,0

Највећи број испитаника сматра да је довољно (43,3%) и делимично (40,0%) едуковано за примену законске регулативе. Ипак, иако већи број запослених у контролним службама сматра да добро познаје законодавни оквир, ипак чак 40,0% сматра да делимично познаје законодавни оквир. Ово озбиљно доводи у питање квалитет рада запослених у овим службама. Исто тако, чак 56,7% запослених у контролним службама није дало одговор на питање о томе да ли у процесу лиценцирања може да се лиценцира само једна или више услуга, што може да указује да нису знали одговор на ово питање. Они који су дали одговори су скоро увек навели да може да се лиценцира само једна услуга (88,2%), док је двоје дало погрешан одговор (11,8%).

Само 1/3 испитаника (35,1%) из групаације запослених у организацијама социјалне заштите сматра да је законска регулатива и примењива. Ставови о примењивости законодавног оквира, добијени на основу отворених одговора приказани су у оквиру Табеле 36.

Табела 36. Разлози запослених у организацијама социјалне заштите за (не)примењивост законске регулативе

	N	%
Непримењива, нејасна, не одговара реалности	31	20.5
Изостају процедуре, неусклађена правна акта	26	17.2
Примењива је и квалитетна	20	13.2
Не знам	20	13.2
Остало	20	13.2
Није дат одговор	34	21.9

Примери ставова испитаника о непримењивости законске регулативе:

- Дефинисана полазишта за контролу квалитета стручног рада и услуга постоје, али у пракси нису заживела. Нема процедура које би пратиле ова полазишта;
- Садашња законска регулатива више одговара великим установама, на мање организације социјалне заштите немогуће је применити је;
- Из досадашњег искуства сматрам да је недовољна а има и нелогичности и празнина;
- Нису донета сва потребна подзаконска акта;
- Нису јасно дефинисане надлежности, а поједини облици контроле потпуно изостају код пружалаца услуга – надзор над стручним радом;
- Законска и подзаконска решења у овој области су примењива уз неопходно обезбеђење финансијских средстава за испуњење стандарда у погледу простора, опреме и сл.

Статистички значајна повезаност постоји између стручног профила и самопроцене испитаника о едукованости за примену законских регулатива, $\chi^2(N=151, df=15)=32,09$, $p<.01$, *Cramer's V*=0.27.

Табела 37. Повезаност самопроцене едукованости пружалаца услуга за примењивање законских регулатива и стручног профила

	Социјалн и радници		Други стручни радници		Правник		Лекари		Друга ВСС		ССС	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Не	0	0,0	1	3,2	1	5,3	2	16,7	2	4,4	0	0,0
Делимичн о	13	46,4	23	74,2	4	21,1	5	41,7	25	55,6	8	50,0
Довољно	11	39,3	6	19,4	13	68,4	2	16,7	17	37,8	6	37,5
Сасвим сам едукован/ а	4	14,3	1	3,2	1	5,3	3	25,0	1	2,2	2	12,5
Укупно	28	100, 0	31	100, 0	19	100, 0	12	100,0	45	100, 0	16	100, 0

Да су сасвим едуковани за примену нових подзаконских аката сматра највећи број испитаника из групације лекара и то њих 25,0%, Ови одговори се могу довести у питање с обзиром да социјална заштита није њихова ужа стручна област. Са друге стране, ниједан социјални радник и припадник ССС (средња стручна спрема, средња школа) не извештавају о одсуству едукованости. Да је довољно едуковано сматра највећи број испитаника из групације дипломираних правника (68,4%), што је и логично, јер је посао правника да познаје законе.

Осим запослених у организацијама социјалне заштите, велики број запослених и у контролним механизмима дели став да законодавни оквир није примењив (53,4%), док тек

23,3% сматра да јесте. На ово питање одговор није дало 3,3% запослених, а 20,0% није могло да оцени применљивост законодавног оквира.

Основне разлоге недовољне примењивости проналазе у:

"Постоје нелогичности, контрадикторности, нису све области довољно уређене, има правних празнина;

Постојећи подзаконски акти нису усклађени са Правилником центара за социјални рад и правилницима установа за смештај корисника.

Делови Закона су ван снаге (упути), смештај корисника који имају лична средства не може се директно уговорати са пружаоцима услуга (установама чији је оснивач држава), а све је најављено као реформски процес;

Пракса у једном делу захтева другачије нормативно уређење, недостају одређене процедуре;

У једном делу законске регулативе су јасно и прецизно одређени стандарди који се путем контролних механизма контролишу, док је у другом делу ова законска регулатива недовољно јасна, недовршена и неусклађена са реалним стањем".

На основу резултата истраживања, може се закључити да законска регулатива која регулише ову област у великој мери није применљива, али, и да је још увек не познаје значајан део запослених у организацијама социјалне заштите, и, што има још већу тежину, значајан део запослених у контролним службама, којима је посао контрола поступања у складу са законском регулативом.

3.3.1.4 Квалитет механизма и процедура за регулисање контроле квалитета услуга социјалне заштите

Обе групације испитаника у својим образложењима за непотпуну примењивост законске регулативе помињу и недостатке потребних процедура. Велики део испитаника,

њих 38,4% из групације организација социјалне заштите сматра да **механизми и процедуре које регулишу систем контроле квалитета услуга у социјалној заштити нису или нису потпуно дефинисане**. Исти такав став има и 63,3% испитаника запослених у контролним службама, које су и најпозваније да процедуре примењују.

Као и у претходним, и у овом случају један значајан део испитаника нема знања по овом питању – 34,4% из организација социјалне заштите, и, што опет има много већу тежину – 13,3% испитаника из служби на које се ове процедуре непосредно односе или их у свом раду свакодневно примењују.

Маргинална статистичка значајност постоји између става испитаника о дефинисаности механизма и процедура и година стажа испитаника у социјалној заштити $\chi^2(N=151, df=12)=19,31, p=.08, Cramer's V=0.21$.

Табела 38. Повезаност ставова пружалаца услуга према дефинисаности механизма и процедура и броју година стажа у социјалној заштити

	1-5		6-10		11-20		21 и више	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Нису дефинисане	0	0,0	4	11,1	1	5,0	1	7,7
Непотпуно су дефинисане	1	2,5	9	25,0	7	35,0	5	38,5
Дефинисане су у потпуности	6	36,4	13	36,1	2	10,0	1	7,7
Не познајем ту област	17	38,6	10	27,8	10	50,0	6	46,2
Укупно	44	100,0	36	100,0	20	100,0	13	100,0

Да механизми и процедуре које регулишу систем контроле квалитета услуга у социјалној заштити нису дефинисане рекао је највећи број испитаника из групације запослених који имају од 6 до 10 година стажа у социјалној заштити (11, 1%).

Да су механизми и процедуре за регулисање контроле квалитете у потпуности дефинисане сматра највећи број испитаника из групе запослених у социјалној заштити од 1 до 5 година (36,4%), и групе запослених у социјалној заштити од 6 до 10 година (36,1%).

Области у којима треба дефинисати процедуре, по мишљењу испитаника из организација социјалне заштите приказане су у оквиру Табеле 39.

Табела 39. Ставови испитаника из организација социјалне заштите о областима у којима треба дефинисати процедуре

	N	%
Недостају процедуре у свим областима	12	20.7
Процедуре које се тичу спровођења контроле, дефинисати рад контролних служби	17	29.3
Неопходно је унапредити постојеће процедуре	24	41.4
Без одговора	5	8,6
Укупно	58	100,0

Могу се издвојити следећи конкретни предлози по овом питању:

- Упутство о вршењу инспекцијског надзора,
- Правилник о вршењу надзора над стручним радом,
- Акт којим би се регулисало пружање супервизијске подршке,
- Начин међусобне сарадње и размене информација и података између контролних служби,
- Етички одбор као контролни механизам,
- Динамика надзора,
- Заједничке активности различитих контролних служби,

- Начин поступања инспектора социјалне заштите на терену, по унапред утврђеним критеријумима,
- Не постоје таксативно наведени акти и процедуре које установа – пружалац услуга – мора имати а који су предмет контроле инспекцијског надзора,
- Процедуре за подношење жалби на решења и налога мера контролних служби, и др.

Испитаници запослени у контролним службама били су одређенији и још конкретнији у навођењу области у којима треба дефинисати процедуре:

- Изостаје правилник о инспекцијском надзору, надзору над стручним радом, а осим тога, уочне су одређене контрадикторности у правилницима који регулишу област стандарда и лицензирања;
- Правилник који дефинише минималне стандарде у суштини не садржи "нормативни део" и тиме оставља исувише празног простора да инспектор буде субјективан у оцени, што је недопустиво. Он је више као "оквир" или "инструкција" за оквирни приступ лицензирању;
- Процедуре за стручни надзор; супервизијску подршку, инспекцијски надзор; У вршењу стручног надзора подзаконски акт који га регулише врло је уопштен, не дефинише методологију рада, динамику вршења стручног надзора по установи, не даје оквир подршке и свеобухват, не дефинише ко обавља стручни надзор у смислу да ли треба струка на струку (социјани радник-социјалног радника, психолог-психолога) али и ко може да обавља стручни надзор, које су му квалификације неопходне за обављање истог. Јасно треба дефинисати шта се након надзора над стручним радом сачињава у склопу извештаја: налог мера, предлог мера, препоруке и сл, и који су механизми да то учине.

Обе групације испитаника су сагласне да механизми и процедуре које регулишу систем контроле квалитета услуга у социјалној заштити нису или нису потпуно дефинисане, и да је потребно постојеће употпунити а недостајуће успоставити како би се законска регулатива употпунила и учинила примењивијом и обухватнијом.

3.3.1.5 Подела послова носилаца функције контроле

Чак 80% испитаника из редова запослених у контролним службама сматра да недовољно јасно дефинисане процедуре, или пак непостојање процедура **утиче негативно на поделу послова носилаца функције контроле.**

Одговори на питање „Да ли законске одредбе праве јасну поделу послова између носилаца функције контроле“, приказани су у Табели 40.

Табела 40. Ставови запослених у контролним службама о подели послова између носилаца функције контроле

	N	%
Да, у потпуности	3	10,0
Делимично	13	43,3
Незнатно	7	23,3
Не	2	6,7
Не знам	5	16,7

Највећи део запослених у контролним службама (43,3%) сматра да законске одредбе само делимично праве поделу послова између носилаца контролне функције. Да праве незнатну поделу послова, сматра 23,3% испитаника, а да уопште не праве поделу послова – 6,7% испитаника.

Занимљив је податак да само 10,0% испитаника сматра да законске одредбе у потпуности праве јасну поделу послова између служби које врше контролу. У овој групацији 16,7% испитаника није одговорило на питање, вероватно зато што не познају

садржај процедура ни њихов утицај на поделу надлежности између носилаца контролних функција.

Очигледно се законске одредбе нису довољно бавиле јасном поделом послова између надлежности различитих служби у систему контроле квалитета, те је то још један недостатак овог система, и околност која негативно утиче на његово квалитетно успостављање и одрживост.

3.3.1.6 Комуникација и сарадња између носилаца система контроле

Комуникација и сарадња између носилаца система контроле (надзор над стручним радом, инспекцијски надзор и супервизијска подршка) од изузетне је важност за квалитет саме контроле и њену одрживост. Размена информација, заједничке активности, синхронизација послова и планско деловање могу битно да унапреде квалитет саме контроле, учине је учинковитијом и економичнијом. Запослени који су и сами извршиоци контроле и од којих се очекује сарадња и синхронизација активности, по питању **уређености начина комуникације и сарадње између носиоца система контроле** претежно сматрају да начин сарадње носиоца контроле није уређен у довољној мери (Табела 41).

Табела 41. Ставови испитаника запослених у контролним службама о уређености начина комуникације и сарадње између носиоца система контроле

	N	%
Да, уређени су	2	6,7
Нису уређени	21	70,0
Не знам	6	20,0
Без одговора	1	3,3
Укупно	30	100,0

Чак 70,0% запослених у контролним службама тврди да начини комуникације и сарадње између ових служби нису уређени, а само 6,7% да јесу. Поново један део испитаног узорка (20,0%) не зна одговор на питање. Из наведених резултата јасан је закључак да носиоци контроле у систему социјалне заштите сматрају да између различитих служби које врше контролу није уређен начин комуникације и сарадње.

Оних 6,7% испитаника који сматрају да је комуникација и сарадња између служби уређена, овај свој став објашњава устаљеном, неформалном праксом комуникације између служби, што, наравно, није довољно и суштински не доприноси квалитету и функционалности контролних служби.

3.3.1.7 Заступљеност заједничких, координисаних и синхронизованих активности служби носилаца контролне функције

С обзиром на наведене околности да изостаје потпуна и довољна законска регулатива поделе надлежности између носилаца система контроле, као и да начини комуникације и сарадње између њих нису уређени већ се свде на неформалну праксу, намеће се питање о **заступљености заједничких, координисаних и синхронизованих активности ових служби које врше инспекцијски надзор, надзор над стручним радом и пружају стручну помоћ пружаоцима услуга социјалне заштите**. Истраживање спроведено међу запосленима у овим службама показује да се ове активности реализују али ретко (63,3% испитаника).

Испитаници из организација социјалне заштите у највећем броју случајева нису имали овакве активности у својим организацијама од стране запослених у контролним службама (61,6% испитаника), или, ако су их и имали, то је било ретко (17,9% испитаника). Тек код малог броја испитаника (13,9%) су се овакве активности дешавале увек када су имали контролу. Осим тога, 6,6% испитаника није одговорило на питање, претпоставка је из разлога што нема став о томе, а став засигурно нема због недостатка искуства таквих ситуација.

3.3.1.8 Разлике у процени квалитета услуга од стране служби носилаца контролне функције

С обзиром на све ове наведене карактеристике система контроле квалитета услуга у социјалној заштити, може се очекивати да, услед недовољне уређености комуникације и изостанка заједничких, синхронизованих активности, постоје **разлике у процени квалитета услуга међу запосленима у службама које су носиоци контролне функције - професионалцима из различитих органа или служби**. Резултати истраживања су показали да се ове ситуације дешавају (43,3% испитаника из ових служби се изјаснило да су овакве ситуације честе, и још 26,7% испитаника тврди да се дешавају,

али ређе). Да не постоје разлике одговорило је 3,3% испитаника, док је 26,7% одговорило да не зна.

Највећи део испитаника из организација социјалне заштите су става да постоје разлике у процени квалитета услуга међу запосленима у овим службама које су носиоци контролне функције - професионалцима из различитих органа или служби при вршењу контроле (43,0% испитаника), што значи да су сви они такве ситуације редовно имали у искуству. Још 18,5% испитаника изјаснило се да се овакве ситуације у пракси постоје, али ретко, док је 11,3% навело да не постоје а 27,1% нема став о овом питању.

3.3.2 Слабости и критичне тачке лиценцирања организација социјалне заштите

Лиценцирања организација социјалне заштите, које подразумева испуњеност одређених услова и стандарда, један је од кључних механизма контроле квалитета у систему социјалне заштите.

3.3.2.1 Утицај лиценцирања на побољшање квалитета услуга

Највећи број запослених у организацијама социјалне заштите сматра да је систем лиценцирања предуслов за побољшање њиховог квалитета (Табела 42).

Табела 42. Ставови пружалаца услуга о утицају система лиценцирања на побољшање квалитета услуга социјалне заштите

	N	%
Да	129	85,4
Не	8	5,3
Не знам	12	7,9
Без одговора	2	1,3
Укупно	151	100,0

Чак 85,4% испитаног узорка из организација социјалне заштите сматра да је лиценцирање услуга предуслов успостављања квалитета у овој области. Само 5,3% сматра да не постоји узрочно последична веза између ова два процеса, а 7,9% не зна одговор на питање. На ово питање није одговорило 1,4% испитаника Став да је систем лиценцирања предуслов за побољшање квалитета услуга социјалне заштите још је израженији међу запосленима у контролним службама (Табела 43).

Табела 43. Ставови запослених у контролним службама о утицају система лиценцирања на побољшање квалитета услуга социјалне заштите

	N	%
Да	28	93,3
Не знам	1	3,3
Без одговора	1	3,3
Укупно	30	100,0

У овом узорку, чак 93,3% испитаника сматра да је лиценцирање предуслов успостављања и побољшања квалитета услуга, а само 3,3% не зна одговор на питање (вероватно је разлог недовољан стаж у контролним службама).

Из наведених података јасан је закључак да обе групације испитаника мисле да је лиценцирање организација социјалне заштите веома битан процес за успостављање квалитета у области услуга социјалне заштите.

3.3.2.2 Концепт лиценцирања организација социјалне заштите

Да би лиценцирање било спроводиво, и да би у потребном обиму утицало на квалитет услуга у социјалној заштити, нужно је да концепт лиценцирања буде осмишљен на квалитетан начин, односно да одговара реалности, тј. буде спроводив у пракси. Већина испитаника из групације организација социјалне заштите (64,2%) мисли да је концепт лиценцирања организација социјалне заштите осмишљен на квалитетан начин, док из групације запослених у контролним службама тако мисли само 36,7% испитаника. Ова разлика у ставовима је, вероватно, условљена претходним знањима о процесу као и улогом групације испитаника у односу на лиценцирање – (што се више упознаје процес, то се више спознаје његова комплексност, недостаци и мане), већина оних од којих се очекује испуњеност услова и стандарда за добијање лиценце (пружаоци услуга) сматрају да је концепт квалитетан, али се велика већина њих још увек није лиценцирала, нити има објективна искуства у поступку лиценцирања.

Ставови испитаника запослених у контролним службама, међу којима су и они који спроводе процес лиценцирања о квалитету самог концепта лиценцирања су:

"Идеја лиценцирања је у складу са тенденцијама ЕУ, али постоје недостаци у прописима уско везаним за ову област (Закон о социјалној заштити, Правилници који уређују ову област). Неке услуге још увек нису стандардизоване, док су стандарди за одређене услуге постављени тако да су у диспропорцији са реалним стањем у систему социјалне заштите, нарочито у мањим јединицама локалне самоуправе; норматив који

уређује услове и стандарде за пружање услуга није прецизан, јасно дефинисан и саображен реалним оквирима. Један број услуга није уређен; Потребно је редефинисати услове и стандарде за пружање услуга како би били смислени, прецизни, реалистични и ефективни".

У оквиру отвореног одговора где су представници организација социјалне заштите могли да искажу своје ставове о томе зашто мисле да је концепт лиценцирања услуга квалитетан, односно неквалитетан, одрђени проценат (20,5%) није дао одговор. Као доминантан разлог за оцену да је концепт лиценцирања квалитетан запослени у организацијама наводе то што уводи потребу за сталним усавршавањем и напредовањем, док се као главни разлог оцене да није квалитетан наводи да није реално осмишљен што доводи до потешкоћа у његовој примени (Табела 44).

Табела 44. Ставови пружаоца услуга социјалне заштите о концепту лиценцирања

	N	%
Концепт лиценцирања је квалитетан, јер захтева стални процес усавршавања и унапређење стандарда	58	38.4
Концепт није квалитетан, јер није реално осмишљен, постоје тешкоће у успостављању и спровођењу концепта	27	17.9
Не знам	11	7.3
Концепт лиценцирања је квалитетан, али није неопходан	24	15.9
Без одговора	31	20.5
Укупно	151	100.0

Чак 20,5% испитаника, око 1/5 њих, није одговорило на питање (други резултат по вредности), претпоставка је, јер нема довољно искуства ни информација о лиценцирању, без обзира на близину истека рока лиценцирања у односу на време спровођења истраживања. Закључак је да нешто око 1/3 испитаника, или 27,8% њих (без одговора –

20,5%, и не зна одговор – 7,3% испитаника) ни годину дана пре истека рока за лиценцирање (време спровођења истраживања) не познаје овај концепт.

У прилог тврдњама испитаника који сматрају да је осмишљени концепт лиценцирања организација социјалне заштите квалитетан, јер захтева стални процес усавршавања и унапређење стандарда, су и следећи наводи:

"Сматрам да систем лиценцирања уводи ред у систем на начин да се коначно дефинише ко може да пружа услуге социјалне заштите, под којим условима, и да се елиминишу импровизације и нестручност у овој области", или:

"Осмишљен је тако да предвиђа сталну испуњеност стандарда и сталне едукације запослених, што је битно за одржавање квалитета услуге".

Нека од образложења оних који сматрају да концепт лиценцирања није квалитетан, су: *"По мом мишљењу, прекомпликовано. Сматрам да је суштина квалитет пружања услуге, а за лиценцу је потребно сувише бирокуратских докумената чија је сврха, стиче се утисак, онемогућавање, у најмању руку, отежавање малим организацијама социјалне заштите да се баве пружањем услуга",*

"Концепт није лош, али неки захтеви превазилазе могућности установе да испуни све прописане стандарде и добије лиценцу. Без финансијске подршке оснивача, односно државе, стандарди се не могу достићи у целости. А та подршка није у потребном обиму",

"Концепт је добар, али тешко спроводив у пракси, имајући у виду актуелно стање у установама социјалне заштите. Дефинисани су јасни стандарди услуга у социјалној заштити, али су тешко примењиви у пракси. Квалитетно је осмишљен, али током достизања стандарда јављаће се одређени проблеми током спровођења процеса лиценцирања, условљени материјалним аспектом. Потребно је још дорадити правилнике који регулишу ову област. По мом мишљењу, прекомпликовано".

У суштини, по наводима, ни ова групација испитаника не негира квалитет концепта лиценцирања, већ неодлучност финансијера (државе) да обезбеди средства за

достизање услова и стандарда, што не могу сами. Очекивана подршка од стране државе није заступљена у потребном обиму.

3.3.2.3 Примењивост стандарда услуга социјалне заштите

Испитаници из групације запослених у организацијама социјалне заштите су процес лиценцирања повезивали са прописаним стандардима, чије испуњавање је један од услова за добијање лиценце за пружање услуга социјалне заштите, као и околност да су неки од њих теже достижни, понекад чак и недостижни.

С тим у вези, намеће се питање **примењивости прописаних стандарда услуга социјалне заштите**. Веома мали број запослених у организацијама социјалне заштите сматра да стандарди уопште нису применљиви (6,6%), али највећи део сматра да су делимично применљиви (53,0%).

Табела 45. Ставови пружалаца услуга социјалне заштите о примењивости прописаних стандарда услуга

	N	%
Нису	10	6,6
Само делимично	80	53,0
Јесу	49	32,5
Не знам	10	6,6
Без одговора	2	1,3
Укупно	151	100,0

Само око 1/3 испитаника (32,5%) сматра да су стандарди примењиви. Неки испитаници не знају одговор (6,6%), вероватно из разлога што се стандардима и лиценцирањем нису још увек бавили, иако је законски рок за подношење захтева за лиценцу близу (мај 2016. године).

Из одговора представника организација може се претпоставити да ће један број организација имати проблема са достизањем стандарда (6,6% у потпуности, и 53,0% делимично), што може довести до, у најбољем случају великог броја ограничених лиценци због неиспуњавања услова и стандарда у потпуности, али и, у крајњем случају, до могућег гашења одређеног броја услуга, односно до негативних ефеката успостављеног дизајна процеса лиценцирања. Разлози за то су што се стандарди, по њиховом мишљењу, углавном базирају на условима који не одговарају свуда у пракси, што су потребна велика финансијска средства за њихово достизање, што су правилници нејасни и недоречени, и на крају, јер је одређене стандарде немогуће испоштовати. Ту пре свега мисле на важећу Уредбу о забрани запошљавања у јавном сектору, која практично онемогућава организације које се финансирају из буџета Републике Србије да обезбеде кадрове потребне за испуњавање структуралних стандарда.

Разлози које запослени у организацијама социјалне заштите наводе у контексту оцене примењивости стандарда приказани су у Табели 46.

Табела 46. Ставови пружалаца услуга о особеностима стандарда услуга

	N	%
Примењиви су, али су превисоки и захтевни, захтевају велика финансијска улагања	61	40.3
Примењиви су такви какви јесу, није их потребно мењати	17	11.3
Нису примењиви, није их могуће све достићи	46	30.5
Не знам	3	2.0
Без одговора	24	15,9
Укупно	151	100,0

Трећина испитаника (30,0%) сматра да су стандарди превисоки, и да их није све могуће достићи. Само 11,3% испитаног узорка сматра да су примењиви такви какви јесу, а 40,3% да су примењиви, али да су превисоки, веома захтевни и услов за примењивост су велика финансијска улагања, што може бити проблем.

3.3.2.4 Критичне тачке лиценцирања

Обе групације испитаника говоре о недостацима и слабостима концепта лиценцирања организација социјалне заштите. Које су то слабости и критичне тачке лиценцирања и контроле квалитета услуга за које је потребна стручна помоћ, подршка и јачање капацитета?

По ставовима пружалаца услуга, дакле, оних актера процеса лиценцирања који треба да испуне услове и стандарде и који ће се сусретати и сусрећу се са недостацима, и којима је потребна помоћ и подршка, могао би се сачинити један дугачак списак критичних места и потреба за интервенцијма различите врсте за њихово превазилажење, од чега се најчешће спомиње неприлагођеност стандарда економској ситуацији (Табела 47).

Табела 47. Преглед ставова пружалаца услуга социјалне заштите о критичним местима процеса лиценцирања

	N	%
Недостатак потребних обука и пружаоцима услуга и контролним службама	15	9.9
Неприлагођеност стандарда економској ситуацији	67	44.3
Недостатак упутстава и за лиценцирање и за вршење контрола	9	6.1
Непостојање континуитета контроле	1	0.7
Нема	5	3.3

Не знам	12	7,9
Без одговора	42	27,8
Укупно	151	100,0

Испитаници из ове групације су као критично место најчешће (44.3%) наводили неприлагођеност стандарда економској ситуацији, што је нарочито проблем када су у питању организације социјалне заштите чији је оснивач Република Србија или Аутономна покрајина Војводина, јер установе не располажу властитим средствима која би могле употребити за унапређење стандарда.

Други по значају проблем (9,9%) је недостатак потребних обука и пружаоцима услуга и контролним службама. Током периода успостављања процеса, запослени који спроводе и контролишу систем лиценцања су у задовољавајућој мери унапредили своја знања у овој области, без обзира на изостанак обука, спроводећи праксу увођења лиценцања, истражујући практична решења проблема насталих у поступцима решавања по захтевима за добијање лиценце. Можда то није довољан ниво, и свакако је пожељно и за њих организовати обуке, али су, у сваком случају у бољој позицији од организација социјалне заштите, за које, осим за одређени број пружалаца услуга домског смештаја одраслим и старијим лицима из приватног сектора, никаквих обука није ни било.

Недостатак упутстава је проблем за 6,1% испитаника, а више од 1/3 испитаника (35,7%) или није одговорило на питање (27,8%), или је одговорило да не зна одговор на питање (7,9%), из чега се може закључити да око трећина испитаника још увек не познаје захтеве система лиценцања, без обзира на близину крајњег законског рока у односу на време спровођења истраживања.

Занимљив је податак да само 3,3% испитаника сматра да процес лиценцања нема критичне тачке и пропусте, да је концепт добар такав какав јесте.

3.3.3 Одрживост система контроле квалитета услуга

Након навођења свих ових резултата, слабости и критичних тачака система контроле квалитета, доводи се у питање могућност његове одрживости. Већина испитаника је става да је успостављени систем контроле квалитета услуга одржив, уз нека унапређења система (63,6% испитаника из групације организација социјалне заштите и 56,7% испитаника из службе носилаца контролне функције).

Која су то унапређења система контроле квалитета услуга социјалне заштите потребна и могућа, биће речи у наредном делу излагања, са предлозима испитаника, добијеним током истраживања.

3.4 Могућности подршке контролним механизмима у социјалној заштити са локалног нивоа

У више наврата је било речи о недовољним капацитетима носилаца система контроле у области социјалне заштите, услед чега не може бити обезбеђен континуитет и квалитет контроле услуга.

Закон о социјалној заштити је својим ступањем на снагу донео и две новине: осим лиценцирања организација социјалне заштите и стручних радника запослених у овом систему, новина је и плурализам пружалаца услуга. Идеја законописца јесте била да се подстакне развој услуга на различитим нивоима, да сви пружаоци услуга имају равноправан статус, а да крајњи корисник има већу могућност избора и услуга социјалне заштите, и пружаоца услуга социјалне заштите. Наравно, тенденција јесте развој услуга у окружењу корисника, услуга које ће подржати останак корисника у породици докле год је то могуће и потребно.

Последњих година интензиван је развој услуга социјалне заштите у заједници (услуге, које су, по Закону о социјалној заштити²²² углавном у надлежности локалне самоуправе). Ради се управо о услугама које подржавају останак корисника у природном окружењу – дневни боравци, помоћ у кући, персонална асистенција и сл. У ранијем излагању је већ констатовано да се услуге у локалним заједницама не развијају равномерно, а ни увек у складу са потребама корисника. То, у крајњој мери, углавном зависи од степена развијености локалних самоуправа и од њиховог сензибилитета за потребе грађана који живе у датој локалној заједници.

Већина локалних самоуправа има развијене неке услуге у заједници. Недостају услуге у руралним срединама, нарочито у неразвијеним општинама, и то је област која ће захтевати додатно ангажовање, како локалних самоуправа, тако и ресорног министарства, нарочито када институт наменских трансфера уђе у примену.

Све услуге социјалне заштите су ушле, или ће ући у процес лиценцирања до 22. маја 2016. године. Имајућу у виду број издатих лиценци до сада (108)²²³, биће то превелики посао за мали број инспектора социјалне заштите који обављају послове лиценцирања организација социјалне заштите. Осим тог посла, инспекција социјалне заштите има обавезу реализације активности планираних у Годишњем плану рада – редовних, ванредних и контролних инспекцијских надзора, контролу испуњености услова и стандарда током целог периода важења лиценце за све лиценциране организације социјалне заштите, и др.

Такође, већ је било речи и о томе да надзор над стручним радом других пружалаца услуга није ни прописан законом, а да се супервизијска подршка пружа ретко – на захтев организације или предлог инспекције социјалне заштите), што поново потврђује чињеницу да је инспекција социјалне заштите за сада једини контролни механизам који је, како тако, у континуитету присутан у организацијама социјалне заштите. Истина, не у довољној мери, али је за то разлог недовољан број инспектора. Зато је инспекцији социјалне заштите добродошао сваки вид подршке или помоћи са свих нивоа, који ће

²²² Члан 209, став 1 Закона

²²³ <http://www.minrzs.gov.rs/cir/dokumenti/briga-o-porodici/usluge-socijalne-zastite>, 15.01.2016.

унапредити резултате њиховог рада или повећати обим обухвата надзираних субјеката. Још једно ограничење је и околност да инспекцијска служба функционише при Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, при Градском секретаријату за здравство, социјалну политику и демографију и Градском секретаријату за социјалну заштиту. Децентрализована служба, успостављена макар на регионалном нивоу, вероватно би имала боље исходе у обухвату надзираних субјеката.

За сада, највећи потенцијал за пружање подршке контролним механизмима у систему социјалне заштите има мрежа центара за социјални рад. Они су свакако први, мада недовољан, контролни механизам услуга социјалне заштите – упућујући кориснике на услуге морају имати увид и у обим и квалитет саме услуге. Осим тога, значајан су сарадник инспекцији социјалне заштите која често, у околностима када нема начина да сама изврши увид у одржане сегменте заштите код појединих организација социјалне заштите, тражи укључење центара за социјални рад, макар ради добијања објективне информације о степену могуће угрожености корисника и потребе вршења инспекцијског надзора.

Контролним механизмима социјалне заштите од непроцењивог је значаја и сарадња са свим другим ресурсима на локалном нивоу: са другим инспекцијским службама, са системом здравства, образовања, полицијским службама, правосудним системом, службама заштитника грађана, и др.

3.4.1 Локалне самоуправе као носилац контролне функције над услугама социјалне заштите

Можда треба размишљати о могућности да **локалне самоуправе имају контролну функцију када су у питању услуге социјалне заштите**, макар само када су у питању услуге у надлежности локалних самоуправа. Ако се неке услуге финансирају из буџета јединица локалне самоуправе, можда и јесте логично да контролу над њима, или макар контролу у одређеним сегментима, преузме сама локална самоуправа.

Ставови испитаника из организација социјалне заштите по овом питању су садржани у Табели 48.

Табела 48. Ставови пружалаца услуга социјалне заштите о контролној функцији локалних самоуправа

	N	%
Као финансијери и оснивачи, ЛС треба да имају контролну функцију	46	38.7
Централизација контроле је добро решење, не треба дати ЛС контролну функцију	8	6.7
ЛС треба да имају контролну функцију, али немају ресурсе за њу	17	14.3
ЛС не треба да имају контролну функцију због могућих злоупотреба	1	.8
Остало	10	8.4
Без одговора	37	31.1
Укупно	119	100.0

Већина испитаника из организација социјалне заштите (53,0%) је става да локалне самоуправе треба да имају контролну функцију над организацијама социјалне заштите, од којих један део (38,7%) мисли да безусловно треба да имају ту функцију, а други, мањи (14,3%) сматра да локалне самоуправе треба да имају контролну функцију, али да немају ресурсе за то. Они који дају безусловну подршку овој идеји, своје ставове аргументују на следећи начин: *"Сматрам да услуге које локална самоуправа финансира треба и да контролише"*, *"Локална самоуправа, као оснивач, има потребу и обавезу за праћењем квалитета услуга, и њиховим унапређењем"*, *"Локална самоуправа мора да има*

контролну функцију јер је интерес локалне заједнице да се њиховим грађанима пружи квалитетна услуга".

Испитаници који сматрају да локалне самоуправе немају довољно ресурса, дају следећа образложења: "Не постоји довољан ниво компетенција за то у највећем броју локалних самоуправа, па не би дало позитиван ефекат", "Не познају прописе који се примењују у социјалној заштити и врло често не уважавају струку".

По мишљењу 6,7% испитаника централизација контроле је добро решење, и не треба дати локалним самоуправама контролну функцију. Испитаници овакве своје ставове објашњавају на следећи начин: "Сматрам да је централизација контроле једино добро решење", "Довољна је контрола министарства, не треба проширивати на ниже нивое", и: "Моје је мишљење да ће контролну функцију квалитетније обављати инспекцијски надзор на нивоу Републике".

Само мали број испитаника (0,8%) сматра да локалне самоуправе не треба да имају контролну функцију због могућих злоупотреба 0,8%, али је, свакако, занимљиво чути њихова објашњења за овакав њихов став: "Никако, упропастиће све, јер не виде даље од свог носа", и: "Локална самоуправа може да буде пристрасна у контроли", "Изгубила би се објективност и непристрасност. Била би то контрола са политичког аспекта а не са аспекта квалитета услуге и стручности".

Занимљиво је да један велики део испитаника није поново дао одговор на питање – 31,1%.

Испитаници из служби носилаца контролне функције су у нешто мањем броју били за поверавање контролне функције локалним самоуправама – 43,3%, док је 23,3% против ове поделе надлежности.

И у овом случају се понавља ситуација да око 1/3 испитаника из ове групације не зна одговор на питање. Они испитаници који су имали афирмативан став по питању поделе надлежности са локалним самоуправама, за то су имали следеће разлоге:

"Тиме би се успоставиле чешће контроле и већи степен ефикасности;

Локалне самоуправе треба да контролишу услуге из своје надежнсти. Кадар би се могао регрутовати обуком стручњака из области социјалне заштите; На овај начин би се надоместио недостатак капацитета садашњих служби које врше контролу;

С озиром да су оне финансијери услуге, неопходно је да имају увид у квалитет пружања услуге и процену начина пружања услуге и ради правдања утрошених средстава и ради одабра пружаоца услуге у наредном периоду".

Као и код претходне групације испитаника, и један део испитаника из ове групације имао је аргументе против ове поделе:

"Нису обучене и немају кадрове;

Недовољно су стручно оспособљени;

Чињеница да се сви познају у малим срединама је фактор који онемогућава непристрасну контролу, а управо она је основни услов за релано сагледавање квалитета услуга;

Због недостатка адекватног кадра тешко би на квалитетан начин реализовали контролу квалитета;

Због неостварених утицаја политичких партија изгубила би се објективност и професионалност".

Испитаници обухваћени овим истраживањем изнели су аргументе и за и против идеје да се контролна функција над услугама социјалне заштите пренесе на локалне самоуправе. Ова могућност можда јесте решење проблема недостатка капацитета у контролним службама, али се, свакако, одлука о томе неће донети само на основу резултата овог истраживања, већ треба да буде предмет дубоког промишљања и да исходује из анализе свеукупних могућих исхода, као и могућих утицаја на квалитет услуга социјалне заштите.

3.5 Стручне компетенције професионалаца који контролишу квалитет услуга у социјалној заштити

У више наврата је истицана околност да службе носиоци система контроле у социјалној заштити немају довољно капацитета, у смислу да у њима није ангажован довољан број кадрова, што битно утиче на квалитет контроле. Такође, истраживање је потврдило и претпоставку, да један број запослених нема довољно искуства у спровођењу регулаторних механизма (око 1/3 испитаника). Из тих разлога занимљиво је утврдити како запослени у организацијама социјалне заштите перципирају стручне капацитете оних који их контролишу.

Табела 49. Ставови пружалаца услуга о едукованости контролних служби за примену нових подзаконских аката

	N	%
Нису едуковани	4	2,6
Делимично	33	21,9
Довољно	76	50,3
У потпуности едуковани	37	24,5

Највећи проценат анкетираних сматра да контролне службе нису у потпуности едуковане за примену подзаконских аката (50,3% довољно и 21,9% делимично). Само 24,5% процењује да су потпуно оспособљени и едуковани, што би требао да буде захтев у односу на посао који обављају. Очигледно је да и пружаоци услуга препознају одређени недостатак компетенција, што су потврдили и претходни резултати.

Одговори ове групе испитаника, по питању означавања области из којих би инспекторима биле неопходне додатне обуке, могу се сврстати у неколико група:

Најбројнија је групација испитаника (36%) која сматра да су инспекторима социјалне заштите потребне додатне обуке из свих области њиховог деловања, углавном због праћења трендова и стручног усавршавања: *"Едуковање је стални процес, па је зог тога мој одговор да су инспекторима социјалне заштите потребне додатне едукације, и односи се на све области, пре свега због унапређења њиховог рада. И "васпитач мора бити васпитан., тако кажу", и: "Иако су инспектори соацијалне заштите врхунски стручњаци из своје области, друштвене промене захтевају од свих нас континуирану едукацију"*.

Око 16% испитаника из ове групације сматра да су инспекторима потребне додатне обуке у делу познавања прописа, закона и подзаконских аката: *"Неопходно им је више обука у вези са применом Закона о социјалној заштити и подзаконским актима", " Потребне су им, као и нама, едукације из области спровођења прописа који регулишу лиценцирање пружалаца услуга", или: "Иако мислим да располажу са доста знања без обзира што нису имали неке едукације за свој рад, мислим да им је потребно да прођу додатне обуке, јер, потпуна упознатост са прописима који се примењују у социјалној заштити је њима неопходна, у њиховом послу нису дозвољене импровизације"*.

Да су им потребне додатне обуке везане за практичну примену прописа мисли 10% испитаника. Мањина (2,0%) препознаје и недостатке у вештинама, а значајан број испитаника (24,0%) је имао одговоре који не означавају област за едуковање, већ више коментаре: *"Није проблем у обукама већ у броју инспектора и њиховој организацији рада, Поставља се питање како је могуће покрити са пет или шест инспектора лиценцирање и редовну контролу свих тренутних пружалаца услуга, а тренд је и да се њихов број повећава, односно да се развијају и да ничу нове услуге" или: "Суштина је у избору кадрова за обављање ових послова, који морају да имају конкретно дефинисана знања и искуства за одређене послове, односно, потребно је да на ова места долазе по систему напредовања из базе"*.

И сами запослени у службама носиоцима система контроле квалитета социјалне заштите, њих 70%, изјашњава се да су им за посао који обављају потребне додатне обуке, континуирано учење *(Обуке које унапређују вештине комуникације, асертивности, трансфера вештина и знања, обуке за вођење случаја, супервизије, планирања; Обуке у*

области основних и специјализованих послова које морају да имају стручни радници у систему; Праћење реформских процесеса; процена степена подршке, као и унапређење знања о лиценцирању).

Како је у периоду након спровођења истраживања ступио на снагу Закон о инспекцијском надзору, који се до маја 2016. године примењује само у појединим деловима, инспекторима социјалне заштите су потребне и обуке за примену овог закона.

3.6 Утицај других система на ефикасност контролних механизма у социјалној заштити

Ефикасност контролних механизма у систему социјалне заштите зависи од законске регулативе која регулише ову област, постојања и квалитета процедура за поступања различитих служби носилаца контролне функције и њихове међусобне комуникације, добре организације рада, довољног броја запослених, њихових компетенција и стручности, постојања квалитетних обука, континуиране едукације, и многих других интерних фактора.

Али, квалитет и ефикасност контроле у овој области, зависи и од екстерних елемената, на које овај систем не може, или бар не може у довољној мери да утиче.

Ефикасност контролних служби у значајној мери зависи и од сарадње са другим системима, односно ефикасности тих систем у конкретним поступцима. Сарадња са другим инспекцијама (здравствена, санитарна, инспекција рада, противпожарна и др.) је важна за инспекторе социјалне заштите јер је много сегмената из надежности других инспекција од великог утицаја на квалитет услуга социјалне заштите. Зато је важно успостављање континуиране и синхронизоване сарадње, која је актуелно углавном неформална, и најчешће се реализује на иницијативу служби из система социјалне заштите. Ступањем на снагу Закона о инспекцијском надзору може много да се промени на овом пољу. По овом Закону, инспекције су дужне да преносе информације од значаја

другим инспекцијама, а рад свих инспекција координира Координациона комисија за инспекцијски надзор основана при Влади Републике Србије, која у свом саставу има:

Одбор за координацију инспекцијског надзора, кога чине руководиоци већине инспекцијских служби (оперативни ниво), и

Савет, кога чине министри министарстава која у свом саставу имају инспекцијске службе (политички ниво)²²⁴.

Велика су очекивања од ефеката примене Закона о инспекцијском надзору и постојања Координационе комисије на пољу унапређења сарадње различитих инспекцијских служби и бољег утицаја других система на систем социјалне заштите. Међутим, област која има изузетно велики утицај на ефикасност контролних механизма у социјалној заштити јесте правосудни систем. Од исхода судских поступака које по службеној дужности покрећу инспектори социјалне заштите у великој мери зависи и ауторитет ове службе, али и сврсисходност изречених санкција и мера према оним пружаоцима услуга који не послују у складу са законом.

3.6.1. Значај сарадње са правосудним системом

За потпуно сагледавање овог проблема значајни су нам ставови оних који по службеној дужности покрећу ове поступке пред судом, а чије окончање у великој мери зависи од ове сарадње. На питање о **значају сарадње са правосудним системом за контролу квалитета услуга социјалне заштите** испитаници запослени у контролним службама, међу којима има и оних који покрећу ове поступке, одговорили су на следећи начин.

²²⁴ <http://www.inspektor.gov.rs/#/item/1/o-koordinacionoj-komisiji>

Табела 50. Ставови испитаника запослених у контролним службама о зачају сарадње са правосудним системом

	N	%
Веома је значајна	20	66,7
Има значаја	8	26,7
Не знам	2	6,7
Укупно	30	100,0

Чак 93,4% испитаног узорка тврди да је ова сарадња значајна, од чега 66,7% сматра да је веома значајна, а 26,7% испитаника да та сарадња има неког значаја за контролу квалитета у социјалној заштити.

Без обзира што је већина испитаника по претходном питању става да је ова врста сарадње веома значајна за систем контроле квалитета у области социјалне заштите, чак 60% испитаника из ове групације става је да је ова сарадња неефикасна, а 40% њих не зна ништа о ефикасности ове сарадње. Претпоставка је да се ради о запосленим у службама које по опису свог посла немају контакте са правосудним системом и не покрећу никакве поступке јер им то није у надлежности (супервизијска подршка), односно испитаницима са кратким стажом на садашњем радном месту, који немају довољно искуства у овом сегменту рада.

3.6.2. Утицај ефикасности сарадње са правосудним системом на окончање судских поступака

Ефикасност сарадње са правосудним системом свакако има **утицај на окончање поступака инспекцијских контрола**. Исходи неефикасне сарадње са правосудним системом, по наводима анкетираних су:

- Благо кажњавање и спорост правосудног система битно умањује ефекте инспекцијских контрола;
- Нема окончања поступака, јер нема пресуде, одосно казне за илегално обављање делатности. Каква је онда то порука осталим илегалним пружаоцима услуга?;
- Основни услов за испуњење функције контроле у сваком систему, па и у систему социјалне заштите је, поред указивања на мање неправилности и пропусте у раду, и примена казних одредби Закона. Како казну може изрећи само суд након спроведеног поступка, непоступање тужилаштва и судова за прекршаје по кривичним и прекршајним пријавама инспектора социјалне заштите, и често застаривање предмета је највећа препрека остваривања функције контроле у овом систему;
- Поступци са забраном рада за илегално бављење делатношћу се не могу окончати и извршити без судске пресуде;
- Поступци су спори, а казне нестимулативне. Спорост правосудног система умањује ефекте инспекцијских контрола;
- Спорост судских поступака, застаривање случајева доприноси мотивисању пружаоца услуге да настави са радом на незаконит начин; и др.

Чак 40% испитаника из ове групације тврди да у већини случајева постоје кашњења у окончању поступака које је покренула инспекција социјалне заштите, што приближно

одговара и проценту инспектора у укупном узорку (43,3%). Дакле, може се констатовати да готово сви инспектори извештају о кашњењу у окончању судских поступака. Ова околност се свакако одражава на систем социјалне заштите. Према њиховом мишљењу негативни ефекти ове појаве су:

- Губљење ауторитета државних служби и постојање већег броја илегалних пружалаца услуга;
- Губљење ауторитета инспекцијске службе, смањење њене ефикасности, јер се предмети не окончавају и по неколико година;
- Умањује се значај контроле и делује стимулативно на илегалне пружаоце услуга;
- Квалитет услуга које се пружају опада, а број илегалних домова (услуга) расте;
- Обесмишљава улогу инспекцијског надзора. Спречава превенирање рецидива кршења прописа;
- Ономогућава заштиту права корисника унутар система социјалне заштите;
- Стимулише илегални рад.

Из наведеног се може закључити да неадекватно реаговање правосудног система на поступке које покрећу инспектори социјалне заштите и изостанак сарадње ова два система имају веома крупне последице по ефикасност контролних служби и по квалитет услуга у социјалној заштити. Без унапређене сарадње и ефикаснијег деловања правосудног система, систем контроле квалитета у области социјалне заштите може бити потпуно обесмишљен, и неће прозводити ефекте адекватне својој сврси.

За решавање овог проблема, који вуче корене од настанка инспекцијске службе у овој области, неопходно је успостављање интензивније и квалитетније сарадње са правосудним системом и министарством правде.

3.7 Предлози о начинима успостављања, одрживости и побољшању система контроле квалитета у области услуга социјалне заштите

Сврха овог истраживања састоји се у анализи стања у систему контроле квалитета услуга социјалне заштите, утврђивање слабости и критичних тачака које представљају сметњу за његово пуно успостављање, као и дефинисање предлога за њихово превазилажење и обезбеђивање услова за одрживост система.

3.7.1 Неопходност прописивања минимума контроле

Већина испитаника из оба узорка (76,8% испитаника из организација социјалне заштите и 86,7% запослених у контролним службама) сматра да је у сврху унапређења система контроле квалитета **неопходно прописати минимум контроле установа (услуга), као што је то био случај са претходним Законом о социјалној заштити**²²⁵ По мишљењу испитаника из организација социјалне заштите, тиме би се постигло:

- подизање квалитета услуга (31,8%): "Да би се обезбедио квалитет у раду, неопходно је прописати и минимум контроле", "Зато што приликом дугогодишњег рада долази до опуштања у раду, што може довести и до пропуста, те је неопходна чешћа контрола, како би де добио максимум у квалитету услуга".

- обезбеђивање континуитета контроле (19,2%): "Прописивањем минимума контроле успоставио би се и континуитет контроле пружалаца услуга, који сада изостаје".

- утицај на успостављање механизма самопроцене (35,8%): прописивањем минимума контроле смањио би се простор за нагомилавање пропуста у организацијама социјалне заштите и да би "таква пракса наметнула потребу спровођења самопроцене"

²²⁵ По овом Закону инспекцијска контролу установа социјалне заштите била је обавезна најмање једанпут у току две године

- обезбеђивање једнаког обухвата свих пружалаца услуга контролом (3,3%): "Постоје установе и пружаоци у којима никада није било надзора и контроле. Прописивањем минимума, постигао би се једнак обухват, и сви би били подложни контроли".

Поново, одређени број испитаника (9,9%) није дао одговор на питање.

По питању учесталости вршења контроле квалитета, односно прописивања законског минимума, испитаници су имали различите ставове. Распони се крећу: од 2 пута у години дана, једанпут у години, једанпут у 2 године, до 1 пут у 3 године. Највише испитаника из организација социјалне заштите (33,8%) заговара да то буде минимано једнапут годишње, 27,8% је мишљења да буде најмање на сваке две године, док 4,6% сматра да мора бити минимално два пута годишње. Одговори 11,3% испитаника нису усмерени ка утврђивању законског минимума, већ у односу на ситуационе аспекте: *"контролу треба спроводити по динамици утврђеној на основу сагледавања тачних потреба у организацијама и по потреби (пријаве, инцидентне ситуације)"*, *"У почетку оснивања организације чешиће, касније ређе контроле"*. И овог пута, један број испитаника ускратио је одговор на питање (22,5%).

Слично мишљење имају и запослени у контролним службама, њих 43,1% је става да контрола мора да буде минимално једанпут годишње. Још 6,6% испитаника сматра да контрола мора да се спроводи 1 – 2 пута годишње, а 6,6% инсистира на минимуму од два пута годишње. У овом испитаном узорку 29,9% испитаника сматра да је минимум контроле пружалаца услуга једанпут у две године, а 13,8% да динамика инспекцијске контроле и њен минимум треба да зависе од исхода претходног инспекцијског прегледа сваке организације социјалне заштите појединачно, односно од процењеног квалитета или ризика.

3.7.2 Оснивање инспекције као независног тела

Ако се подсетимо ранијих резултата истраживања који су показали да значајан део испитаника (32,5% из организација социјалне заштите и 56,7% запослених у контролним службама) сматра да инспекција социјалне заштите није у потпуности независна у свом раду и да на то утиче то што је организациона јединица министарства, намеће се потреба разматрања неопходности **оснивања инспекције као независног тела**, ради унапређења рада инспекцијске службе. По том питању, испитаници из организација социјалне заштите изјаснили су се на следећи начин:

Табела 51. Ставови пружалаца услуга социјалне заштите о оснивању инспекције као независног тела

	N	%
Да, неопходно је	39	25,8
Не, није неопходно	59	39,1
Није од значаја	48	31,8
Не знам	1	0,7
Без одговора	4	2,6
Укупно	151	100,0

Само $\frac{1}{4}$ испитаника сматра да је неопходно оснивање инспекције као независног тела. Осим тога, 39,1% испитаног узорка сматра да то није неопходно, а 31,8% мисли да та околност није од значаја на рад инспекције. Из наведених резултата може се закључити да испитаници из ове већином групације сматрају да није неопходно издвајање инспекције из органа државне управе, већ да се већа ефикасност постиже на друге начине, пре свега повећањем стручних компетенција.

Занимљиво је да испитаници из службе контроле мисле на врло сличан начин:

Табела 52. Ставови контролних служби о оснивању инспекције као независног тела

	N	%
Да, неопходно је	5	16,7
Не, није неопходно	13	43,3
Није од значаја	3	10,0
Не знам	4	13,3
Без одовора	5	16,7
Укупно	30	100,0

Чак 43,3% испитаника сматра да није неопходно оснивање инспекције социјалне заштите као независног тела, а 10,0% испитаника да ова околност није од значаја на рад службе. Само 16,7% испитаника сматра да је то неопходна мера, исти проценат је оних који немају никакав став.

Постоји статистички значајна повезаност између става испитаника из организација социјалне заштите да инспекција треба да постоји као независно тело и броја година радног стажа у организацијама социјалне заштите, $\chi^2(N=147, df=12), p<.01, Cramer's V=0.22$. Да је неопходно да инспекција постоји као независно тело сматра највећи број испитаника из групације оних који имају 16 - 20 година стажа у социјалној заштити (38,5%) и са преко 21 године радног стажа (31,6%). Како се смањују године радног стажа, тако се и редукују ставови о инспекцији као независној служби, од 11 до 15 година- 25,0%, од 6 до 10 година – 30,6%, од 1 до 5 година - 15,0%.

Са друге стране, највећи проценат испитаника запослених у социјалној заштити од 1 до 5 година (65,0%) сматра да уопште није неопходна независност инспекције.

Табела 53. Повезаност ставова према броју година стажа испитаника у организацијама социјалне заштите

	1-5		6-10		11 – 15		16 – 20		21 и више	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Да, неопходно је	6	15,0	11	30,6	5	25,0	5	38,5	12	31,6
Не, није неопходно	26	65,0	12	33,3	7	35,0	3	23,1	11	28,9
Није од значаја	8	20,0	13	36,1	7	35,0	5	38,5	15	39,5
Не знам	0	0,0	0	0,0	1	5,0	0	0,0	0	0,0
Укупно	40	100,0	36	100,0	20	100,0	13	100,0	38	100,0

Повезаност између става о значајности постојања инспекција као независног тела и стручни профила пружаоца услуга маргинално је, $\chi^2(N=147, df=15)=23,91, p=0,067, Cramer's V=0.23$. Тако, највећи број испитаника који припадају групи других стручних радника²²⁶ (41,9%) сматра неопходним независност инспекције. На ово питање, у скоро уједначеном проценту одговорили су потврдно испитаници у испитаном узорку сврстани у групу друга ВСС (чије образовање не одговара за послове стручни радник или стручни сарадник у области социјалне заштите), (27,3%), ССС (26,7%) – виша стручна спрема и средња стручна спрема, и социјални радници (25,0%). У најмањем проценту су сматрали неопходним да инспекција буде независно тело правници (10,5 %).

Да није неопходно да инспекција буде независно тело сматра највећи број испитаника са ССС, њих 60,0%, и половина испитаника који су друга ВСС (50,0%), док су сви остали на ово питање исто одговорили у мањем проценту.

²²⁶ Стручни профили запослених, који могу обављати послове из корпуса стручних послова у установама социјалне заштите, а нису социјални радници (који се издвајају и по заступљености, и по ставовима): андрагози, лекари и др.

Табела 54. Повезаност ставова према значајности постојања инспекције као независног тела и броја стручних радника и образовања

	Социјалн и радник		Други стручни радник		Правник		Лекар		Друга ВСС		ССС	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Да, неопходно је	7	25,0	13	1,9	2	0,5	1	0,0	2	7,3	4	26,7
Не, није неопходно	7	25,0	10	32,3	7	36,8	4	40,0	22	50,0	9	60,0
Није од значаја	14	50,0	7	22,6	10	52,6	5	50,0	10	22,7	2	13,3
Не знам	0	0,0	1	3,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Укупно	28	100, 0	31	100,0	19	100,0	10	100,0	44	100, 0	15	100, 0

Из представљених резултата се може закључити да испитаници из организација социјалне заштите предњаче у ставовима о неопходности издвајања инспекције из министарства, у односу на испитанике из контролних служби. Разлог оваквих ставова је, највероватније, то што запосленима у контролним службама из одређених разлога и одговара постојање инспекције у оквиру министарства (сигурност запослења, на "извору" су информација, могућност каквог-таквог утицаја на доносиоце одлуке у области социјалне заштите и сл.), па и нису свесни степена утицаја министарства (органа државне управе) на њихову независност – (нпр. ефикасност инспекције у великој мери зависи и од могућности коришћења службених аутомобила министарства ради одласка на терен; прихватљив степен одступања од стандарда за издавање ограничене лиценце често је став наметнут инспекцији, због околности недовољног улагања у установе од стране државе, и сл).

Ипак, обе групације испитаника су у већини сагласне да за успостављање, одрживост и побољшање система контроле квалитета у области услуга социјалне заштите није неопходно оснивање инспекције као независног тела.

Своје ставове, испитаници из организација социјалне заштите објашњавају на следећи начин:

- Ако је све прописано и јасно дефинисано потпуно је небитно да ли ће бити независно тело или организациона јединица Министарства или неког другог органа управе;
- Битније је да послове обављају професионалци који познају систем социјалне заштите од тога да ли је инспекција независна;
- Битније је успоставити другачију организацију, увести регионални ниво инспекција;
- Довољно је независна и квалитетна у свом раду, има ауторитет;
- Формална независност тела не гарантује и његову стварну независност;
- Инспекцијске службе су по природи посла независне и нема разлога што не би биле при министарству;
- Интегритет људи и њихова свест и савест су изнад организационе припадности;
- Инспекција је дужна да поступа у складу са законом, па је потпуно небитно да ли је у саставу министарства, нити ова чињенца утиче на њену независност. Њена делимична независност се односи једино на њену условљеност законским оквиром;
- Логично је да буде у саставу министарства због координације са осталим службама;
- Неопходно је да буде у саставу министарства, али би било корисно да буде организована као посебна јединица – инспекторат, и да се потпуно кадровски оспособи;

- Неће подлећи политичким утицајима.

3.7.3 Доношење посебног закона о инспекцијском надзору

Испитаници из организација социјалне заштите најчешће мисле (39,1% испитаника) да је доношење посебног закона о инспекцијском надзору пожељно али није неопходно за квалитет рада инспекцијске службе, док 17,2% сматра да је неопходан. У том смислу, закључује се да 56,3% испитаника подржава доношење овог закона. Да закон није неопходан сматра 13,2% испитаника, 29,8% нема став, док 0,7% није одговорило на ово питање.

Што се тиче испитаника из контролних служби, њих 43,3% сматра да је потребно донети овај закон, 20,0% смара да може, али да није неопходно, 6,7% сматра да није потребно док 30,0% нема став о томе.²²⁷

Обе групације испитаника сагласне су да је доношење кровног закона о инспекцијском надзору важно за успостављање, одрживост и побољшање система контроле квалитета у области услуга социјалне заштите.

Доношење овог закона за инспекцију социјалне заштите је важно, по наводима испитаника из организација социјалне заштите:

- Да би детаљније регулисао њихов рад, надлежност и овлашћења;
- Да би се јасније прецизирали поступци и процедуре, посебно у правном смислу;
- Да би се област инспекцијског надзора регулисала на свеобухватан начин;
- Због детаљнијег прецизирања права и обавеза инспектора;
- Због јасног дефинисања послова различитих инспекцијских служби, чиме ће се избећи сукоб надлежности;

²²⁷ Истраживање је спроведено пре доношења Закона о инспекцијском надзору.

- Надзирани субјекти ће бити боље упознати са организацијом инспекцијске службе;
- Прецизног дефинисања критеријума за инспекторе;
- Прецизније ће се уредити начела инспекцијског надзора, начин и поступак вршења надзора, обавезе и овлашћења инспектора;
- Стандардизоваће се рад инспекцијских служби.

Испитаници запослени у контролним службама важност овог закона перципирају на следеће начине:

- Допринеће детаљнијем уређењу рада свих инспекцијских служби;
- Допринеће ефикасности система контроле;
- Успоставиће координацију рада инспекцијских служби из различитих система;
- Потпуно и детаљно уређење поступања инспектора;
- Јасно и једнообразно дефинисање процедура, рокова, казних одредби и међусекторске сарадње;
- Дефинисање критеријума за избор инспектора;
- Потпуно уређење области рада инспекцијских служби, стандардизација и уједначавање рада различитих инспекција.

Наведена очекивања могу битно да унапреде систем контроле квалитета у области социјалне заштите, нарочито могу да утичу на квалитет рада и функционисање инспекције социјалне заштите.

Како је Закон о инспекцијском надзору у међувремену ступио на снагу, али се још увек не примењује у потпуности, остаје да се посебан закон по коме поступа инспекција социјалне заштите (Закон о социјалној заштити) усагласи са наведеним законом у датом року, с тим што ће се у неким деловима инсистирати на посебностима и специфичностима

у поступању инспектора социјалне заштите, управо због специфичности области и услуга које се у њој пружају.

3.7.4 Унапређење инспекције социјалне заштите

У ранијој дискусији уочене су и дефинисане бројне слабости и критичне тачке функционисања инспекцијске службе у области социјалне заштите. Због свих тих уочених недостатака у раду инспекције социјалне заштите, неопходно ју је унапредити, превазићи постојеће слабости и учинити је ефикаснијом, како би њен утицај на целокупан систем контроле квалитета у социјалној заштити био већи, квалитетнији и имао позитиван утицај на његову одрживост.

Како би могла да се унапреди инспекција социјалне заштите? Испитаници из организација социјалне заштите су дали следеће предлоге:

- Повећањем броја инспектора – 29,9% испитаника: "Повећањем броја инспектора и побољшањем услова рада постићи ће се најбљи ефекат на унапређење инспекцијске службе".

- Други значајан фактор који би могао битно унапредити рад инспекције социјалне заштите је повећање компетенција инспектора (10,6% испитаника): "*Потребно је обезбедити перманентне едукације инспектора*" и: "*Треба увести веће критеријуме и тражити већа знања и искуство у избору инспектора социјалне заштите*".

- Оснивање инспекције као независног тела (7,3% испитаника): "Неопходна је независност у обављању инспекцијских послова", "Тако што би била основана као независно тело, састављено од свих профила у социјалној заштити, и на коју не би било могуће вршити утицај", или: "Инспекција треба да буде независно тело, дефинисано законским актима и неподложно утицајима других органа и корупцији".

- Бољу организацију, односно децентрализацију инспекцијске службе, као услов унапређења ове службе, навело је свега 15,1% испитаника,

- Значајан проценат (11,9%) исказује ставове који се не могу свртати у три поменуте групе: "Доношењем новог закона о инспекцији", "Сагледавањем искустава и праксе у другим земљама, сарадња са факултетима друштвених делатности и укључивање у наставно научни рад", "Унапређењем система социјалне заштите и храбријим реформским помацима и у области инспекцијске делатности дошло би до побољшања", "Кроз јавне расправе, организовања заједничких семинара и едукација где би учествовали и стручни радници и инспектори, како би избегли двоструко тумачење истих поступака", и сл.

- 25,2% испитаника није одговорило на питање.

Сви наведени предлози могу бити врло корисни за унапређење рада ове службе. Ипак, идеје о могућностима унапређења инспекције социјалне заштите од стране испитаника запослених у службама које врше контролу, имају већи значај за истраживање, уз претпоставку да они сами боље познају сопствене слабости и начине њихвог превазилажења и унапређења рада. Ови испитаници дали су следеће предлоге:

Ипак, без обзира на раније одговоре о независности инспекцијске службе, већина испитаника (57,3%) сматра да би се ефикасност ове службе битно унапредила ако би се она организовала као инспекторат, независна служба, са нижим организационим јединицама на регионалном и локалном нивоу. Да је пресудно повећање броја запослених мишљења је 17,9% испитаника, док се 10,5% залаже за формирање одељења за инспекцијски надзор на покрајинском и нивоу града Београда, а 14,3% испитаника нема јасно артикулисане ставове. Неки од карактеристичних одговара су:

- Потребно је ангажовати већи број инспектора, по могућству, по децентрализованом принципу (регионално);
- Унапредити заштиту и безбедност инспектора при вршењу инспекцијског надзора (боља сарадња са МУПом);
- Обезбедити логистичку подршку за несметано обављање надзора;
- Омогућити напредовање у струци;

- Боље уредити процедуре које регулишу ову област;
- Пооштравање критеријума за избор инспектора социјалне заштите;
- Ажурнијим поступањем правосудног система и успостављањем боље сарадње са овим системом,
- Размотрити могућност лицензирања одређеног броја стручних радника на регионлним или локалним нивоима за послове инспекцијског надзора, чиме би се омогућила деконцентрација службе и већи број инспектора.

Из наведеног се да закључити да се запослени у контролним службама залажу за реформу система контроле квалитета, која би ишла у правцу деконцентрације овог система.

3.7.5 Успостављање надзора над стручним радом пружалаца услуга социјалне заштите

У претходним поглављима констатовано је да изостаје надзор над стручним радом пружалаца услуга социјалне заштите, те да је учињен пропуст и у Закону о социјалној заштити. Већ су анализирани ставови испитаника о важности вршења стручног надзора и код ових пружалаца услуга, али је остало недефинисано питање **ко треба да спроводи вршење надзора над стручним радом пружалаца услуга чији оснивач није Република, односно АП.** Највећи део испитаника из организација социјалне заштите (65,8%) става је да ова функција треба да остане у министарству надлежном за социјална питања, и да треба да је спроводи инспекција социјалне заштите. Занимљиво је да један број испитаника (4,0%) мисли да и сада ову врсту надзора спроводи ова служба. Ипак, 19,8% испитаника сматра да ова функција треба да се врати заводима за социјалну заштиту, а 4,9% испитаника сматра да треба да је обавља министарство у сарадњи са заводима, или обрнуто.

Осим тога, 5,5% испитаника сматра да то треба да буде у надлежности оснивача, по логици – онај ко обезбеђује услугу треба и да је контролише.

Испитанци запослени у службама носиоцима контролне функције имају прилично подељена мишљења по овом питању: 60,3% испитаника сматра да ова функција треба да остане у министарству надлежном за социјална питања, а 39,7% испитаника заводима за социјалну заштиту.

Анализа презентованих резултата истраживања наводи нас на закључак да надзор над стручним радом осталих пружалаца услуга треба да, у складу са законском регулативом, остане у министарству надлежном за социјална питања, и да би успостављање ове функције умногоме допринело потпунијем успостављању и одрживости система контроле у области услуга социјалне заштите.

3.7.6 Успостављање минимума вршења надзора над стручним радом и пружања супервизијске подршке

Већ је било речи о ставовима испитаника о важности реализације надзора над стручним радом и супервизијске подршке. Успостављање ова два контролна механизма и обезбеђивање њиховог континуираног присуства у организацијама социјалне заштите утиче на одрживост и унапређење не само система контроле, већ и целокупне социјалне заштите. Једно од питања је колико често треба реализовати надзор над стручним радом и супервизијску подршку организацијама социјалне заштите. Испитаници из организација социјалне заштите немају уједначене ставове по овом питању, предлози се крећу од најмање једанпут у 3 месеца, до: једанпут у две године. Ипак, превладавају испитаници са предлозима да се надзор над стручним радом треба реализовати једанпут годишње или једанпут у две године (по 35,8% испитаника), што укупно чини 71,6% анкетираних. Остали испитаници (укупно 28,4%) имали су различите предлоге: на свака 3 месеца (6,6%); на сваких 6 месеци (10,0%); или по потреби (11,8% испитаника).

Што се учесталости вршења супервизијске подршке тиче, предлози испитаника из групације организација социјалне заштите су од 2-4 пута годишње до једанпут у 4 године. Ипак, најчешћи предлози су:

Табела 55. Предлози пружалаца услуга социјалне заштите о успостављању минимума пружања супервизијске подршке

	N	%
Редовно једнапут годишње	53	35.1
Редовно једанпут у две године	17	11.3
Само у случају одступања од прописа	30	19.9
Најмање на сваких 6 месеци, а по потреби и чешће	36	23.8
Не знам	1	0.7
Без одговора	14	9,3
Укупно	151	100,0

Највећи део испитаног узорка заступа став да супервизијска подршка пружаоцу услуга треба да се пружа једанпут годишње (35,1%), док 19,9% испитаника сматра да треба да се реализује по потреби и у случају одступања. Око $\frac{1}{4}$ испитаника (или 23,8%) сматра да је неопходно да се супервизијска подршка пружа чешће (на 6 месеци или чешће), док 11,3% сматра да је довољно реализовати је једанпут у две године.

Из датих одговора се да закључити да пружаоци услуга социјалне заштите не виде суштинску разлику између супервизијске подршке и оба вида надзора (инспекцијски и над стручним радом), јер се залажу да и она буде заступљена само периодично и ретко (од једанпут у две године до у ситуација одступања од прописа). Пружање супервизијске подршке по динамици и једанпут годишње нема пуно смисла, јер подршка треба да буде доступна у континуитету, како би адекватно одговорила потребама организација социјалне заштите и дала позитиван утицај на квалитет услуга које оне пружају.

3.7.7 Успостављање механизма самопроцене

За одрживост система контроле и побољшања квалитета услуга социјалне заштите, неопходно је успостављање механизма сампроцене, у побољном квалитету и обиму. Постоји дилема ко треба да развије инструменте за самопроцену. Ако их креирају пружаоци услуга, може се десити да имамо различита виђења испуњености стандарда квалитета. Зато се поставља питање **да ли је потребно развити стандардизоване инструменте за самопроцену, индикаторе који би пружаоцима услуга омогућили процену степена усклађености са условима и стандардима.** Потврдног става је већина, 86,1% испитаника из организација социјалне заштите и 80% испитаника из служби носилаца контролних функција.

3.7.8 Остали предлози за унапређење система контроле квалитета

Испитаници из групације организација социјалне заштите имали су још предлога по питању унапређења система контроле:

- Ангажовати већи број лица која врше контролу – 21,3% испитаника;
- Законом јасније дефинисати надлежности служби које врше контролу и унапредити нормативни оквир – 18,6% испитаника;
- Успоставити недостајуће процедуре по којима контролне службе треба да поступају- 7,6% испитаника;
- Уредити и унапредити комуникацију и сарадњу контролних служби – 13,3% испитаника;
- Децентрализација инспекцијских служби - Организационе промене и успостављање контроле на нивоу локалне заједнице –10,7% испитаника.

Преосталих 28,5% испитаника из ове групације дало је предлоге и коментаре као што су:

- Увести чешће едукације стручних радника из организација социјалне заштите у циљу квалитетнијег пружања услуга;

- Што прецизније дефинисање индикатора квалитета и обезбеђивање довољно фреквентне контроле;
- Дорадити систем тако да буде функционалан, да одговара захтевима области и обезбедити средства за његову примену;
- Интегрисање надзора над стручни радом и стручне подршке у један скуп активности, и увођење у праксу таквог, квалитетног надзора;
- Обезбедити континуитет контроле;
- Успостављање контроле над службама које врше контролу у овој области;
- Обезбеђивање што тешње сарадње између свих субјекта у систему;
- Појачати улогу Коморе социјалне заштите у домену контроле;
- Поред контролне улоге на државном нивоу, потребно је више иницијатива у изради локалних инструмената контроле услуга;
- Повећање броја инспектора и пренос надлежности, односно контролне функције на локалну самоуправу за услуге које она финансира;
- Стално усавршавање, како пружалаца услуга, тако и служби које врше контролу, као и међусобна комуникација;
- Уредити јасно и прецизно надлежности, права и обавезе запослених у организацијама социјалне заштите, као и запослених у службама које контролишу њихов рад;
- Подићи критеријуме за избор запослених у службама које врше контролу; и
- У актуелним економским условима мало је вероватно да ће бити могуће ангажовати довољан број стучњака који би омогућили реализацију овако дефинисаних решења, те ће морати да се раде измене законских решења и у овом делу. Ово је прескуп механизам у овом тренутку.

Испитаници запослени у службама носиоцима система контроле имали су следеће предлоге:

- Донети норматив који би на реалистичан и прецизан начин уредио стандарде за пружање свих услуга социјалне заштите;
- Боље уредити процедуре за рад свих контролних инстанци у систему и обезбедити континурану комуникацију и координацију рада свих актера у контроли квалитета;
- Обезбедити континуитет стручних и инспекцијског надзора, већи број извршилаца, бољу организацију и ефикаснији систем кажњавања и санкционисања онима који делатност обављају у супротности са законом;
- Побољшати сарадњу са тужилаштвом и правосудним органима;
- Потребно је унапредити сам инспекцијски надзор (логистички, људске ресурсе, побољшати заштиту инспектора), унапредити сарадњу различитих система (правосуђе, унутрашњи послови, здравство), изменити прописе у деловима који су се испоставили као неодрживи (прилагодити стандарде реалним могућностима, стандардизовати услуге које то нису);
- Појачати подршку пружаоцима услуга (организације едукација, семинара, округлих столова, издавање упутстава, водича и сл);
- Унапредити законску регулативу;
- Увести другачију организацију рада служби, са елементима децентрализације;
- Увести могућност регрутовања независних стручњака за вршење надзора над стручним радом;
- Изградити између контролних служби сараднички однос, јер је циљ свима исти, а различити су начини реализације, увести обавезност размене извештаја, неопходних информација, периодичних састанака;
- Успоставити независност контролних служби.

Из наведених предлога јасно је да обе групације испитаника имају доста реалан увид у критична места система контроле квалитета, те да су имали различита искустава и потешкоће током спровођења контрола у систему, било да су контролу вршили, или се контрола вршила над њима.

ДЕО 3: ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Пројектовани систем квалитета у области социјалне заштите, као исход вишедеценијских реформских процеса, поред осталог, подразумева успостављене разноврсне и квалитете услуге социјалне заштите, које омогућавају останак корисника у природном окружењу. Нормативни оквир за овај процес успостављен је доношењем Закона о социјалној заштити (2011. година) и припадајућим подзаконским актима.

Квалитет подразумева два основна елемента: подршку и контролу. Да би се квалитет услуга успоставио, нужно је развити и унапредити континуирану подршку пружаоцима услуга, као и систем контроле квалитета услуга.

Задатак овог рада, како је већ речено, јесте и евалуација контролних механизма у социјалној заштити, успостављања система контроле квалитета у области услуга социјалне заштите, утврђивање недостатака и критичних тачака овог система, како би се деловало у правцу њиховог отклањања и превазилажења. Задатак је и пројекција мера за унапређење овог сегмента социјалне заштите, као и усмеравање пажње доносилаца одлука у овој области, као и и шире стручне и друге јавности на проблеме са којима се суочавају службе које врше контролу и подршку у социјалној заштити.

На основу добијених резултата, могу се идентификовати кључна места која успоравају процес успостављања система у целости, а који истовремено представљају изазове у наредном периоду.

Утисак је да, иако добро осмишљен, овај концепт није заживео у свом пуном обиму ни пет година после доношења Закона о социјалној заштити.

У циљу испитивања актуелног стања и идентификовања основних недостатака, пошло се од следећих хипотеза:

- 1. Посебна хипотеза:** Контрола квалитета услуга у социјалној заштити не спроводи се на организован и систематичан начин.

У Републици Србији регулаторни механизми у систему социјалне заштите дефинисани су Законом о социјалној заштити. Законом су прописани и стандарди квалитета услуга као основ успостављања система квалитета у овој области. Један број услуга и даље није стандардизован, док су за одређени број услуга стандарди дефинисани Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите.

Сврха успостављања система контроле у социјалној заштити јесте успостављање и одрживост квалитета, па је зато је неопходно успоставити контролу над квалитетом услуга у свим фазама њиховог развоја и дистрибуције.

У систему социјалне заштите актуелно функционише 76 установа социјалне заштите за смештај корисника, 6 центара за породични смештај и центар за заштиту жртава трговине људима²²⁸, затим 146 центра за социјални рад које покривају 172 локалне самоуправе; 106 приватних домова за старе који дозволу за рад имају по ранијим прописима, 66 приватних домова за старе који имају лиценцу за рад по важећим прописима и 42 лиценцирана пружаоца других услуга социјалне заштите (помоћ у кући, дневни боравак, персонална асистенција, становање уз подршку)²²⁹ и још много других пружалаца услуга социјалне заштите о којима не постоји званична евиденција, а који услуге социјалне заштите пружају по различитим основима: по уговору, пројектно, или на неки други начин. Све ове услуге подлажу контролним механизмима у систему социјалне заштите. Међутим, нису сви видови контроле и подршке довољно, а неки нису уопште заступљени над пружаоцима услуга социјалне заштите.

Надзор над стручним радом је дефинисан законом о социјалној заштити, али само код пружаоца чији је оснивач Република, односно АП. У пракси се не врши, јер у министарству надлежном за социјална питања, које је по закону носилац надзорне функције, ни једна организациона јединица нема систематизоване послове вршења надзора над стручним радом организација социјалне заштите. Од 2011. године, када је овај вид контроле враћен министарству надлежном за социјална питања, надзори над стручним

²²⁸ Уредба о мрежи установа "Службени гласник РС", број 16/2012 и 12/2013

²²⁹ <http://www.minrzs.gov.rs/cir/dokumenti/briga-o-porodici/usluge-socijalne-zastite> : 31.12.2015. године

радом потпуно изостају када су у питању пружаоци услуга социјалне заштите и само се реализују над радом органа старатељства у делу породичне заштите. На основу истраживања, само 37,8% испитаника из организација социјалне заштите сматра да је надзор над стручним радом довољно заступљен у контроли пружалаца услуга, али, како по подацима из годишњих извештаја контролних служби од ступања на снагу Закона о социјалној заштити овај вид контроле у потпуности изостаје, очигледно је да ови испитаници немају јасан став о предмету контроле у надзору, те да вероватно надзор над стручним радом поистовећују са инспекцијским надзором.

Супервизијском подршком се обезбеђује професионална подршка стручним радницима, како би се унапредило знање и квалитет услуга. Ову врсту подршке, по Закону о социјалној заштити, пружаоцима услуга социјалне заштите пружају заводи за социјалну заштиту. Враћањем надзорне функције, која је некада припадала заводима, надлежном министарству, супервизијска подршка постаје најзначајнији вид њихове делатности. Међутим, ни та подршка није заступљена у довољној мери. Од враћања надзорне функције министарству, број реализованих супервизијских посета пружаоцима услуга није довољно заступљен, и углавном су њима обухваћени центри за социјални рад. Што се пружалаца услуга тиче, супервизијска подршка се пружа углавном на предлог инспекције социјалне заштите, или на захтев саме организације социјалне заштите, али ни то у довољној мери. По годишњим извештајима Републичког завода за социјалну заштиту, током 2011. године није реализован ни један овакав вид подршке пружаоцима услуга, већ једино различите радионице, које су, опет, имале за циљ подизање компетенција и знања у области стручног рада запослених. За 2012, 2013. и 2014. годину, у извештајима нема конкретнијих података о реализацији супервизијске подршке, није наведено којим активностима, којим пружаоцима услуга и када се пружала стручна помоћ и подршка. У 2015. години реализована је супервизијска подршка у 3 установе за смештај одраслих и старијих .

Највећи проценат испитаника (38,4%) из организација социјалне заштите, тврди да супервизијске подршке никада нису имали. По њиховим наводима, највише их је било током 2013. (13,9% испитаника) и 2014. године (8,6% испитаника), што је опет у супротности са подацима добијеним анализом годишњих извештаја завода за социјалну

заштиту, по којима изостају подаци о супервизијским посетама током 2013. и 2014. године. Из тих разлога, неће се закључак да су испитаници као супервизијску подршку дефинисали неке друге активности од стране завода (радионице, обуке, или различите консултативне процесе).

Испитаници запослени у контролним службама у највећем проценту (43,4%) имају став о недовољној заступљености супервизијске подршке. Упадљиво је да чак 40% испитаника има неутралан став по питању заступљености супервизијске подршке, што може бити последица недовољне информисаности запослених у овим службама, а то опет упућује на „невидљивост“ супервизије.

Једини контролни механизам који је у одређеној мери заступљен код свих пружалаца услуга је инспекција социјалне заштите. Број инспектора социјалне заштите при министарству надлежном за социјална питања се током свих година постојања кретао од 5 – 11, али број инспектора који стварно и раде инспекцијске послове, са довољно знања и искуства, никада није био већи од 5. Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију актуелно има 4 инспектора социјалне заштите и Секретаријат за социјалну заштиту града Београда има једног правника на пословима инспекције социјалне заштите, са кратким стажом у инспекцији и без претходног искуства у социјалној заштити. Све су ово разлози због којих се и овај контролни механизам не спроводи систематично и у континуитету, већ преваходно у односу на инцидентне ситуације.

Да у инспекцијској служби није ангажован довољан број инспектора социјалне заштите става је 28,5% испитаника из организација социјалне заштите, а чак 60,9% не зна одговор на питање, што упућује на изостанак инспекцијског надзора у њиховим организацијама социјалне заштите и недостатак информација, односно искуства надзираних субјеката.

И већина (66,7%) испитаника запослених у контролним службама сматра да у инспекцији није ангажован довољан број инспектора. И у овој групацији испитаника један значајан део (30%) анкетираних не зна одговор на питање, што наводи на закључак да је реч о запосленима са недовољно искуства у раду контролних служби, (што је опет

значајан недостатак), односно на одуство комуникације између служби које обављају регулаторне и контролне функције.

Ситуацију додатно отежава околност што службе које врше контролу или пружају подршку организацијама социјалне заштите немају, или само ретко имају заједничке, синхронизоване активности, којима би се могао делом надоместити недостааци капацитета. Резултати показују да се ове активности реализују, али веома ретко (63,3% испитаника запослених у контролним службама). У прилог овоме иде и тврдња 61,6% испитаника из организација социјалне заштите у по којима они нису имали посете надлежних служби, у којима су биле заступљене заједничке контролне и подржавајуће активности.

Поступање по притужбама и жалбама корисника и других заинтересованих још један је од механизма контроле квалитета. Резултати показују да формалне процедуре нису успостављене, те да их има само око 1/3 анкетираних пружалаца услуга из узорка. Са друге стране, чак, 78,1% пружалаца услуга извештава о постојању неформалних процедуре за решавање жалби и притужби корисника услуга. Ове процедуре (неформалне), не могу се сматрати транспарентним и повећавају ризик од дискреционог одлучивања.

Такође, самопроцена као контролни механизам није заступљена у потребном обиму да би имала значајне ефекте на квалитет услуга. Тај став исказује 41,8% испитаника из узорка организација социјалне заштите, а 23,2% њих нема став о њеној заступљености, што нас наводи на закључак да није ни заступљена у њиховим организацијама. Такође, 63,4% испитаника запослених у контролним службама се (уопште 36,7% и претежно 26,7%) не слаже са тврдњом о заступљености самопроцене у контроли квалитета услуга социјалне заштите. У већини случајева пружаоци услуга под самопроценом подразумевају испитивање задовољства корисника, што јесте битан сегмент испитивања квалитета услуга, али није довољно за валидну процену и контролу квалитета услуга.

На основу свега наведеног може се закључити да је хипотеза по којој се „контрола квалитета услуга у социјалној заштити не спроводи се на организован и систематичан начин“, у потпуности доказана.

2. Посебна хипотеза: Закон о социјалној заштити и подзаконска акта недовољно прецизно регулишу механизме и процедуре контроле квалитета услуга у социјалној заштити.

Закон о социјалној заштити, одређује следеће регулаторне механизме:

- Лиценцирање (стручних радника и организација социјалне заштите),
- Надзор над стручним радом,
- Инспекцијски надзор,
- Супервизијска подршка,
- Акредитација програма обуке, и
- Етички одбор социјалне заштите.

Лиценцирање стручних радника и организација социјалне заштите ближе је уређено подзаконским актима: Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите и Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити. Ови правилници ближе уређују стандарде, поступак лиценцирања, обнављања, суспензије и одузимања лиценце за област за коју су надлежни, као и услове и доказе које је потребно доставити уз захтев за добијање лиценце.

Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите прописани су стандарди за услуге смештаја (осим породичног смештаја), дневне услуге у заједници, као и услуге подршке за самосталан живот. Испуњавање ових стандарда (и структуралних и функционалних) услов су за добијање лиценце за пружање услуга стандардизованих правилником.

Остала набројана поглавља закона ближе регулишу систем контроле и подршке услуга социјалне заштите (надзор над стручним радом, инспекцијски надзор, супервизијска подршка), и за ове области изостају подзаконска акта која их ближе уређују или процедуре за поступање. У пракси се то врло често одражава као велики недостатак.

Закон о социјалној заштити ни једним својим чланом није прописао минимум контроле или подршке пружаоцима услуга социјалне заштите, као што је то, на пример, био случај са претходним Законом (инспекцијска контролу установа социјалне заштите најмање једанпут у току две године). Не постоји ни један подзаконски акт који ближе уређује начине и динамику спровођења контроле или пружања подршке пружаоцима услуга социјалне заштите. Уз недовољан број инспектора, то један од разлога зашто неки пружаоци услуга никада нису имали ниједан облик контроле. Висок проценат испитаника из оба узорка изјаснио се да је неопходно прописати минимум контроле услуга, као што је то био случај са претходним законом - 76,8% из организација социјалне заштите и 86,7% запослених у контролним службама. По мишљењу испитаника из организација социјалне заштите, тиме би се постигло: подизање квалитета услуга (31,8%), као и обезбеђивање континуитета контроле (19,2%). Чак 35,8% је мишљења да би се прописивањем минимума контроле смањило простор за нагомилавање пропуста у организацијама социјалне заштите и да би "таква пракса наметнула потребу спровођења самопроцене". Од преосталих 13,2% испитаника. 3,3% сматрају да би се на овај начин постигло обезбеђивање једнаког обухвата свих пружалаца услуга контролом, а чак 9,9% испитаника или није одговорило (8,6%) или не зна одговор на питање (1,3%).

Највише испитаника (38,4%) из узорка организација социјалне заштите сматра да механизми и процедуре које регулишу систем контроле квалитета услуга у социјалној заштити нису или нису потпуно дефинисани. Исти такав став има и 63,3% испитаника запослених у контролним службама, сматрајући да непотпуно дефинисане процедуре не праве јасну разлику у односу на поделу послова носилаца функције контроле.

Већ је у неколико наврата било речи о мањкавостима Закона о социјалној заштити када је надзор над стручним радом у питању. Дефинисан је законом о социјалној заштити, али само над делом пружалаца услуга - чији је оснивач Република Србија, односно Аутономна покрајина Војводина. Актуелно се, а од доношења овог Закона, у пракси не спроводи, јер у министарству надлежном за социјална питања, коме је по закону припала ова функција, ни једна организациона јединица нема систематизоване послове вршења надзора над стручним радом организација социјалне заштите, а у Покрајинском секретаријату за здравство, социјалну политику и демографију је овај посао

систематизован одређеном броју запослених, али га они у пракси не реализују. Због тога, надзор над стручним радом потпуно изостаје када су у питању пружаоци услуга социјалне заштите, без обзира на делимично законско решење (прописано је да се реализују само над радом органа старатељства, и то само у делу породичне заштите, и само над делом организација учији је оснивач РС или АПВ). Над осталим пружаоцима услуга није прописан надзор над стручним радом, те се доводи у питање оправданости успостављања функционалних стандарда код ових пружалаца, јер су, за сада, једино обавезни да као доказ уз захтев за добијање лиценце доставе процедуре за успостављање ових стандарда, који се касније, због изостанка надзора, не контролишу.

Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите прописао је самопроцену квалитета услуга од стране пружалаца услуга (најмање једанпут годишње), али изостају инструменти за овај механизам контроле за одређене услуге (од краја прошле године понуђени су од стране министарства инструменти за услуге у заједници). Механизам за поступање по притужбама и жалбама корисника такође је својеврсни контролни механизам, али се у поменутом Правилнику не помиње, и није успостављен као стандард квалитета услуга. Овај пропуст је делом исправљен Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите, прописивањем обавезности достављања уз захтев за добијање лиценце процедуре која уређује поступања у овим околностима.

Питање законске регулативе и постојања и ваљаности процедура за регулисање контроле квалитета је од суштинског значаја за систем контроле, његово успостављање и одрживост. Обе групације испитаника током истраживања као разлог за непотпуну примењивост законске регулативе у овој области наводе и недостатак потребних процедура. Чак 38,4% из групације организација социјалне заштите сматра да механизми и процедуре које регулишу систем контроле квалитета услуга у социјалној заштити нису или нису потпуно дефинисане. Исти такав став има и 63,3% испитаника запослених у контролним службама. Илустративан је податак је и да и у овом случају један значајан део испитаника нема знања по овом питању – 34,4% из организација социјалне заштите, и, што има много већу тежину – 13,3% испитаника из служби на које се ове процедуре непосредно односе или их у свом раду свакодневно примењују.

Око 1/3 представника организација социјалне заштите (29,3%) сматра да недостају процедуре које се тичу спровођења контроле и дефинишу рад контролних служби, док су контролне службе имале конкретне примедбе и предлоге по питању области које треба уредити процедурама: *"Изостаје правилник о инспекцијском надзору, надзору над стручним радом, а осим тога, уочене су одређене контрадикторности у правилницима који регулишу област стандарда и лиценцирања; Процедуре за стручни надзор; супервизијску подршку, инспекцијски надзор; Јасно треба дефинисати шта се након надзора над стручним радом сачињава у склопу извештаја: налог мера, предлог мера, препоруке и сл, и који су механизми да то учине"*, и др.

Чак 80% испитаника из редова запослених у контролним службама сматра да недовољно јасно дефинисане законске одредбе или процедуре, или пак непостојање процедура утиче негативно на поделу послова носилаца функције контроле, што мисли и већина запослених у контролним службама (43,3% сматра да законске одредбе само делимично праве поделу послова између носилаца контролне функције, да праве незнатну поделу послова сматра 23,3% испитаника, а да уопште не праве поделу послова – 6,7% испитаника). Тек само 10,0% испитаника сматра да законске одредбе у потпуности праве јасну поделу послова између служби које врше контролу. Стога, законске одредбе се нису довољно бавиле јасном поделом послова између надлежности различитих служби у систему контроле квалитета, те је то још један недостатак овог система. Законске одредбе не третирају ни начине сарадње, комуникације и размене информација између служби носилаца контроле квалитета, што потврђују и резултати истраживања. Закон и остала припадајућа акта такође не уређују заступљеност заједничких, координисаних и синхронизованих активности ових служби, те оне у пракси нису заступљене у довољној мери (запослени у овим службама сматрају да се ове активности реализују али ретко (63,3% испитаника) а испитаници из организација социјалне заштите у највећем броју случајева нису имали овакве активности у својим организацијама од стране запослених у контролним службама (61,6% испитаника), или, ако су их и имали, то је било ретко (17,9% испитаника). Због наведених пропуста и недостатака, у пракси постоје разлике у процени квалитета услуга међу запосленима у службама које су носиоци контролне функције - професионалцима из различитих органа или служби (став 43,3% испитаника из ових служби је да су овакве ситуације честе, и још 26,7% испитаника да се дешавају, али ређе; а

35,1% испитаника из организација социјалне заштите сматра да постоје разлике у ставовима професионалаца из различитих контролних служби, и још 18,5% - да овакве ситуације у пракси постоје, али ретко).

Иако чак 85,4% испитаника из организација социјалне заштите и 93,3% испитаника из узорка запослених у контролним службама сматра да је лиценцирање предуслов успостављања и побољшања квалитета услуга, и већина испитаника из организација социјалне заштите (64,2%) мисли да је концепт лиценцирања организација социјалне заштите осмишљен на квалитетан начин, (из групације запослених у контролним службама тако мисли само 36,7% испитаника), ипак су испитаници запослени у организацијама социјалне заштите, како је истраживање показало, процес лиценцирања повезивали са прописаним стандардима, чије испуњавање је један од услова за добијање лиценце за пружање услуга социјалне заштите, нарочито са околношћу да су неки теже достижни, неки чак и недостижни. Веома мали број пружалаца услуга социјалне заштите сматра да стандарди уште нису применљиви (6,6%), али највећи део сматра да су делимично применљиви (53,0%). Један број испитаника (7,9%) није знао или се није изјаснио по овом питању, највероватније што се, без обзира на близину крајњег рока, лиценцирањем није ни бавио, ни информативно. Само око 1/3 испитаника (32,5%) сматра да су стандарди примењиви. Стандарди се, по мишљењу пружалаца услуга, најчешће заснивају на условима који не одговарају реалности, јер су потребна значајна финансијска средства за њихово достизање. Такође, сматрају да су правилници нејасни и недоречени, а да је стандарде за неке услуге потпуно немогуће достићи у овим условима (нпр. број запослених - због Уредбе о забрани запошљавања у јавном сектору, и сл).

Испитаници из овог узорка најчешће сматрају да су стандарди превисоки, захтевни и изискују висока финансијска улагања, није их могуће све достићи до законом прописаног рока за подношење захтева за лиценцу без озбиљне интервенције државе, неприлагођени економској ситуацији, те су поједине услуге чак под претњом гашења због немогућности испуњавања стандарда у већем делу, ако не дође до промене услова за добијање макар ограничене лиценце за пружање услуга социјалне заштите.

Ови резултати недвосмислено указују на оправданост друге хипотезе.

3. Посебна хипотеза: Инспекција социјалне заштите недовољно је ефикасна и економична, није заснована на принципима независности и деконцентрације.

Иако је инспекција социјалне заштите једини контролни механизам који редовно врши контролу и обухвата све пружаоце услуга, резултати које она постиже нису довољни за достизање циљева који су јој постављени.

Резултати истраживања показују да чак 63,3% испитаника из служби носилаца контролне функције и 51% из организација социјалне заштите сматра да не постоји континуитет контроле услуга социјалне заштите. Осим тога, 66,7% запослених у контролним службама и 64,9% испитаника из организација социјалне заштите је става да је контрола квалитета у социјалној заштити нередовна, и да се инспекцијске контроле реализују углавном само поводом инцидентних ситуација. Доказ за то су подаци из годишњих извештаја инспекције социјалне заштите, по којима је у периоду од 2010 – 2015 од укупно 749 релизованих надзора, тек око 1/5 (20%) редовних. Ови резултати иду у прилог појединачној хипотези да се инспекцијске контроле не врше континуирано, већ најчешће поводом инцидентних догађаја, о чему је већ било речи. Из наведеног следи закључак да се квалитет услуга социјалне заштите контролише углавном у ванредним околностима и кроз утврђивање услова за почетак рада (добивање лиценце). Редовних инспекцијских надзора нема у довољној мери да би се обезбедила редовна и устаљена контрола квалитета услуга.

На квалитет контроле утиче и чињеница да инспектори социјалне заштите нису имали едукације за примену нових подзаконских аката од тренутка њиховог ступања на снагу. Ипак, и поред тога 6,7% испитаника из контролних служби сматра да је сасвим едуковано за њихову примену, 43,3% да је довољно, а 40% да је делимично едуковано. Ови резултати несумњиво указују на некритички став и изостанак саморефлексивног става према властитим компетенцијама, тим пре што неки од претходних резултата указују и на недостатке основних стручних знања.

На пружаоце услуга, инспектори социјалне заштите остављају утисак релативно едукованих за послове које раде. Око трећина (33,1%) пружалаца услуга сматра да су

инспекторима потребне додатне обуке, а чак 62% из ове групе мишљења је да су им потребне из свих области њиховог деловања, односно у делу познавања прописа, закона, подзаконских аката и њихове практичне примене!

У саставу инспекција актуелно се налазе: социјални радници, правници, психолози, педагози, андрагози. С обзиром да закон о социјалној заштити не прописује услове за инспекторе социјалне заштите, може се рећи да је више резултат срећних околности да су у инспекцијским службама заступљени искључиво профили који одговарају стручним радницима у систему социјалне заштите. Ово би свакако и требао да буде један од првих услова. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања даје један широк и неодговарајући оквир за избор инспектора социјалне заштите: стечено високо образовање из научно-стручне области друштвено-хуманистичких, техничко-технолошких, природно математичких наука на студијама другог степена, односно основних студија у трајању од најмање 4 године, три године рада у струци и познавање рада на рачунару. Ови услови дозвољавају да инспектори социјалне заштите буду и из редова стручњака чија ужа стручна област није социјална заштита.

Само 4,6% испитаника из организација социјалне заштите мисли да познаје **критеријуме за избор инспектора социјалне заштите**, док 94% испитаника не зна ништа о томе. Из узорка запослених у контролним службама чак 60% испитаника не познаје ове критеријуме. Како је у овој групацији и 43,3% инспектора социјалне заштите, јасно је да и међу њима има оних који их не познају.

Имајући у виду озбиљност задатака и захтевани квалитет рада и резултата инспекцијске службе, актуелни критеријуми за избор инспектора нису адекватни. Сложеност задатака и комплексност области, осим критеријума по питању образовног профила и искуства у социјалној заштити, намеће потребу да инспектори социјалне заштите поседују и специфична знања и вештине иманентне овом послу: познавање законских прописа, као и одређене професионалне и личне особине (савесност и непристрасност у раду, професионалност у поступању, објективност, велики број едукација из области али и из области вршења инспекцијских надзора, као и комуникацијске вештине, етички интегритет и познавање етичких принципа, способност

чување службене тајне, али и културу опхођења, као и да уважава сараднике из организације коју контролише).

По мишљењу 28,5% испитаника из организација социјалне заштите у систему није ангажовано довољно инспектора социјалне заштите. Индикативно је да чак 60,9% нема одговор на ово питање, што опет указује на недовољну информисаност или одсуство искуства надзираног субјекта. Већина испитаника из контролних служби (66,7%) сматра да у инспекцији није ангажован довољан број инспектора, с обзиром на задатке који су дати инспекцијској служби, док и у овој групацији 30% не зна одговор на питање! Ови подаци посредно говоре о недовољном знању, па чак и незаинтересованости за послове који обављају.

Ставови о недовољном броју ангажованих инспектора, повезани су са годинама радног стажа пружалаца услуга. Тако да је 66,7% испитаника чији је укупни радни стаж од 16 до 20 година (Табела 11) става да није ангажован довољан број инспектора социјалне заштите. Опет, чак 88,4% испитаника од 11 до 15 година радног стажа (Табела 11) је одговорило да "не зна" да ли постоји довољан број инспектора социјалне заштите, $\chi^2(N=150, df=8), p=0.054$, *Cramer's*.

На основу хи-квадрат теста може се закључити да је став према томе да ли постоји довољан број инспектора социјалне заштите повезан са стручним профилем пружаоца услуга, $\chi^2(N=150, df=10), p<.05$, *Cramer's V=0,25*. Највећи број испитаника није сигурно да ли је број довољан или није, ипак, лекари (33,3%) и запослени са средњом стручном спремом (25,0%) чешће него остали сматрају да је број запослених довољан.

По неким међународним препорукама, независна инспекција је најефикаснији начин да се заштите права корисника услуга социјалне заштите.

Инспекција социјалне заштите у Републици Србији није независна пре свега зато што је саставни део органа управе (министарства надлежног за социјална питања, Покрајинског и Градског секретаријата). У пракси, то значи да није у потпуности ослобођена од утицаја органа при коме је основана. Услови за потпуну независност инспекције су сопствени буџет, одвојен простор од државних органа, као и могућност да селекује властити кадар. Тренутно, инспекција нема ниједну од наведених могућности.

Ипак, нешто више од половине испитаног узорка (53%) из организација социјалне заштите сматра да инспекција има одређени степен независности. На основу хи-квадрат теста може се закључити да је став према томе колико је инспекцијска служба независна у обављању свог посла повезан са бројем година стажа у социјалној заштити $\chi^2(N=150, df=12), p<.05, Cramer's V=0.247$. Испитаници запослени у социјалној заштити од 1 до 5 година у највећем броју сматрају да је инспекцијска служба потпуно независна (41,9%), док је код других групација овај став изражен упола мање. Са друге стране, они са највише година радног стажа (преко 21) сматрају, да инспекцијска служба уопште није независна (30,8%). Овај став са њима дели низак проценат осталих испитаника, само 2,3% запослених од 1-5 година, 2,8 запослених од 6 до 10 година, те ниједан од 11 до 20 година у социјалној заштити. Занимљиво је да чак 60% испитаника са радним стажом стажа од 11 до 20 година није одговорило на ово питање. Ови резултати очигледно указују на тенденцију да се са годинама стажа повећава и сумња у независност инспекције. Може се претпоставити да дуже искуство повећава могућност већег увида у функционисање инспекције уопште, па тако и у погледу независности. Испитаници са више година стажа у социјалној заштити дуже познају инспекцију и начин њеног функционисања, те тако знају више и о њеној независности.

Да на независност инспекцијске службе у обављању послова из њене надлежности утиче околност да је инспекција организациона јединица министарства надлежног за социјална питања, става је 57,7% испитаника из редова пружалаца услуга. Слично размишљају и запослени у службама које врше контролу, јер 43,4% дели исти став.

Могућност утицаја наведених околности на независност у раду инспекцијске службе искључило је само 31,8% испитаника из организација социјалне заштите и 23,3% испитаника запослених у контролним службама. Из овога се јасно може закључити да околност да је инспекција социјалне заштите организациона јединица у саставу министарства надлежног за социјална питања утиче на самосталност и независност у обављању послова инспекцијске службе.

Недостатке својих капацитета по питању броја ангажованих инспектора, као кључни разлог своје недовољне ефикасности, инспекција социјалне заштите мора да надомести на друге начине: користећи капацитете других система и локалих самоуправа.

Инспекција социјалне заштите је ретко и недовољно користила капацитете инспекцијских служби других система. Ова сарадња постала је нешто интензивнија са започињањем процеса лиценцирања организација социјалне заштите, од маја 2013. године. Но, ипак, и даље је спорадична, неформална, и углавном на иницијативу инспекције социјалне заштите.

Инспекција социјалне заштите није довољно искористила капацитете локалних самоуправа, као могућих сарадника у функцији контроле. У недостатку сопствених капацитета, инспекција на локалном нивоу најчешће користи капацитете центара за социјални рад, који својом просторном распоређеношћу покривају скоро све локалне самоуправе. Без обзира што и они имају статус надзираног субјекта у односу на инспекцију социјалне заштите, врло су користан помажући фактор за послове нпр. давања информација о пословању илегалних пружалаца услуга и сл. За неке значајније послове, центри за социјални рад немају капацитете, а ни надлежност. Ситуационо се сарађује са појединим инспекцијским службама из других система, чија организација омогућава постојање организационих јединица на регионалном или локалном нивоу: инспекција рада, здравствена, санитарна, МУП и др. Највише иницијативе има за успостављање чвршће сарадње са припадницима полицијских станица, из разлога достављања различитих информација од стране полиције, а и у сврху асистирања полиције на различитим акцијама инспектора социјалне заштите.

Међутим, све ове иницијативе и сарадње се одвијају стихично, несистематично, без успостављених протокола и дефинисаних узајамних обавеза, и само ретким поводима.

Инспекција социјалне заштите би морала да поље сарадње са свим локалним самоуправама прошири на начин да чешће и више користи све њихове капацитете.

У том смислу, већина испитаника из организација социјалне заштите (53,%) је става да локалне самоуправе треба да имају контролну функцију над организацијама социјалне заштите, од којих један део (38,7%) мисли да локалне самоуправе треба да имају ту функцију безусловно, а други, мањи (14,3%) сматра да локалне самоуправе треба да имају контролну функцију условно, односно да немају ресурсе за то, те да тек са испуњењем овог важног услова могу преузети и ту функцију.

Испитаници из служби носилаца контролне функције су у нешто мањем броју били за поверавање контролне функције локалним самоуправама (43,3%), док је 23,3% против ове поделе надлежности.

На основу свега изнетог може се закључити да је потврђена трећа хипотеза.

4. Посебна хипотеза: Сарадња између органа и служби надлежних за спровођење контролних функција није довољно развијена, нису прецизно дефинисана њихова овлашћења, права и обавезе.

Током анализе резултата добијених истраживањем више пута је поновљена констатација да један део запослених у контролним службама не зна одговоре на поједина питања која се тичу општих података везаних за неку од контролних служби, а да је то последица недовољне њихове међусобне сарадње и размене информација. Имајући у виду околност да Закон о социјалној заштити и његова припадајућа подзаконска акта недовољно јасно дефинишу надлежности контролних служби, тако да се дешавају размимоилажења или преклапања у њиховом деловању, и да један број подзаконских аката која би управо требала да ближе регулишу рад контролних служби још увек није ни донет, једини начин да се у пракси превазиђу и колико-толико премосте наведени недостаци јесте квалитетна, добро уређена и координисана сарадња између служби. У пракси то недостаје. Не постоји ни један акт којим је ова сарадња дефинисана или уређена. Сарадња између служби је ретка, спорадична, размена информација скоро да и не постоји. Током 2013. године инспекција социјалне заштите је у више наврата показала иницијативу према другим контролним или подржавајућим службама у правцу уређивања њиховог међусобног начина комуникације и сарадње и организовања заједничких и координисаних акција када год је то могуће. Притом, инспекција је као мотив за ове иницијативе имала свест о томе да би заједничке акције резултовале ефикасност, економичност и ефективност контроле, уједначавање знања запослених у службама, размену информација, усаглашавање критеријума и ставова запослених у погледу квалитета услуга, као и дефинисање критичних тачки и недостатака регулаторних

механизама у погледу практичних решења, како би се иницирале даље промене и унапређења истих. Ове иницијативе углавном нису радо прихваћене од стране других служби, и као резултат је током 2013. и почетком 2014. године реализован незнатан број заједничких акција. Републички завод за социјалну заштиту је реализовао неколико посета пружаоцима услуга у циљу пружања супервизијске подршке на предлог Одељења за инспекцијски надзор, али није успостављена никаква формална сарадња ни у погледу заједничких акција, ни у погледу размене информација. Одељење за инспекцијски надзор Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања чак, може се рећи, има бољу успостављену сарадњу са неким другим инспекцијским службама, из других система (инспекција рада, здравствена и санитарна инспекција у неким локалним заједницама) него са неким службама у оквиру система социјалне заштите.

Резултати истраживања показују да већина запослених у контролним службама (70%) сматра да начини комуникације и сарадње између носилаца система контроле нису уређени. Мањи део од (6,7%) сматра да је комуникација и сарадња између служби уређена, а, овај став објашњава постојањем устаљене, неформалне праксе комуникације између служби, што, наравно, није довољно и не може много да допринесе квалитету и функциоалности контролних служби. Истраживање спроведено међу запосленима у овим службама, осим тога, показује и да се заједничке, координисане и синхронизоване активности ретко реализују. Испитаници из организација социјалне заштите, пак, тврде да у највећем броју случајева нису имали овакве активности у својим организацијама од стране запослених у контролним службама (61,6% испитаника), или, ако су их и имали, то је било ретко (17,9% испитаника).

Већ је наглашено да 80% испитаника из редова запослених у контролним службама има став да процедуре које регулишу систем контроле квалитета услуга у социјалној заштити нису потпуно дефинисане и да појединим областима изостају, **а да то веома утиче на поделу послова носилаца функције контроле.**

Законске одредбе нису довољно детаљно и прецизно третирали поделу послова између надлежности различитих служби, а то није урађено ни накнадно нижим подзаконским актима, каква је била првобитна намера. Због тога, у пракси постоје многе нејасноће и недоумице по питању њихових надлежности и поступања, као и честа

размимоилажења или преклапања истих, која, у комбинацији са различитим проценама квалитета услуга од стране различитих служби, доводе до хаотичног стања у пракси.

Анализом резултата истраживања, може се закључити да услед недовољне уређености комуникације и изостанка заједничких, синхронизованих активности, као и због недовољно успостављене јасне поделе послова између служби и органа за спровођење контролних функција постоје разлике у процени квалитета услуга међу запосленима у службама које су носиоци контролне функције.

Имајући у виду презентоване резултате, може се закључити да сарадња још увек није довољно развијена и да постоје недостаци по питању дефинисања надлежности, што говори о оправданости ове посебне хипотезе.

5. Посебна хипотеза: Сарадња са правосудним системом је неефикасна, што негативно утиче на окончање поступака инспекцијских контрола.

Сарадња са правосудним системом је изузетно значајна за систем контроле квалитета у области социјалне заштите, али се већ годинама поставља питање њеног квалитета. Највећи број поступака које је пред правосудним системом покренула инспекција социјалне заштите није окончан, или се, пак, окончава са великим кашњењем. Казне које правосудни систем изриче су најчешће симболичне, па као такве не постижу сврху због које се спорови пред правосуђем и покрећу.

Током 11 година постојања и рада Одељења за инспекцијски надзор Министарства (септембар 2004. година), инспектори социјалне заштите су покренули 26 кривичних, односно прекршајних пријава због различитих прекршаја, најчешће илегалних пружалаца услуга социјалне заштите. У највећем делу реч је о околностима значајне угрожености живота и здравља корисника услуга, или се радило о вишеструким забранама рада илегалним пружаоцима услуга. До данас, 11 година после, Одељење за инспекцијски надзор не поседује званичне информације о току поступака по пријави од надлежних правосудних органа ни за један наведен предмет! Инспектори су своје обавезе учешћа у

својству сведока уредно извршавали, у свим предистражним, истражним и судским поступцима. Инспектори социјалне заштите Покрајинског секретаријата за здравство, социјалну политику и демографију су током свог постојања поднели 27 кривичних, односно прекршајних пријава. Из података садржаних у годишњим извештајима, утврђено је да је од покренутих 27 поступака окончано 14, док су осталих 13 у поступку решавања. Ово врло јасно говори да се ажурније спроводе поступци који се воде на територији АП Војводине, него на ужем подручју Републике Србије.

Неретко се поступци и обустављају због застарелости, када су обе ове инспекцијске службе у питању. Инспекторима нису јасни разлози застаревања, јер су све радње предузимали на време и у задатим роковима.

Спорови пред судом скоро по правилу започињу са великим кашњењем, што, како је већ у анализи резултата истраживања презентовано, потврђују и подаци из годишњих извештаја - да за 7 поступака покренутих 2013. године, 6 у 2014. и 4 покренута 2015. године инспектори социјалне заштите нису још увек позвани да учествују у предистражним, истражним или судским поступцима.

У највећем броју случајева спорови се никада не заврше, а када се заврше, онда је то у корист починиоца, ослобађајућа пресуда, или са симболично казном.²³⁰

Због свега овога, доводи се у питање и целисходност и сврха покретања поступака пред судом, имајући у виду да су казне симболичне, а њихов ефекат нестимулативан.

Што се ставова испитаника тиче, чак 93,4% запослених у контролним службама става је да је сарадња са правосудним системом значајна за контролу квалитета услуга социјалне заштите (66,7% - веома значајна и 26,7% - има значаја). Међутим, чак чак 60%

²³⁰ Уплатом одређених новчаних средстава у хуманитарне сврхе, а у само једном случају, када је у питању поступак који су покренули инспектори Министарства, оптужени је и прекршајно кажњен, по незваничној информацији коју су инспектори социјалне заштите добили од лица против кога је вођен спор, а не од правосудног система.

испитаника из ове групације става је да је ова сарадња неефикасна, а 40% не зна ништа о ефикасности сарадње са правосудјем!

По мишљењу 40% испитаника, постоје кашњења у окончању поступака које је покренула инспекција социјалне заштите пред судом. Ова околност се, свакако, одражава на систем социјалне заштите. Ефекте утицаја на систем дефинисало је 43,3% испитаника – колико је и инспектора социјалне заштите у узорку. Најзначајније негативне последице су: Губљење ауторитета државних служби (инспекције) и постојање већег броја илегалних пружалаца услуга; Смањење ефикасности инспекцијске службе; Квалитет услуга опада а број илегалних пружалаца услуга расте, Стимулише илегалан рад.

Из наведеног се може закључити да правосуднисистем не реагује адекватно на поступке покренуте од стране инспекције социјалне заштите, као и да изостаје сарадња ова два система, што потврђује основаност пете посебне хипотезе.

На основу анализе постављених посебних хипотеза и целокупних резултата емпиријског истраживања, закључује се да контрола квалитета услуга у социјалној заштити није успостављена и поред доношења подзаконских аката који ближе регулишу ову област. Непрецизни регулаторни механизми, недовољни кадровски капацитети и непотпуно дефинисане процедуре онемогућавају одрживост постојећег система контроле квалитета услуга социјалне заштите што потврђује генералну хипотезу ове докторске тезе.

ДЕО 4: ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ

Након навођења свих ових карактеристика, слабости и критичних тачака система контроле квалитета, доводи се у питање могућност његовог унапређења. Анализа резултата добијених истраживањем ставова испитаника показује да би систем контроле квалитета услуга могао да се успостави у пунијем обиму и да би могао бити одржив, уз нека унапређења система.

Кључне области у којима је неопходно деловати:

1. Лиценцирање организација социјалне заштите:

- Унапредити законску регулативу која се односи на ову област;
- Донети норматив који би на реалистичан и прецизан начин уредио стандарде за пружање свих услуга социјалне заштите;
- Појачати подршку пружаоцима услуга (организације едукација, семинара, округлих столова, издавање упутстава, водича и сл);
- Обезбедити додатне, континуиране наменске новчане трансфере (расподеле средстава) из буџета Републике Србије за достизање стандарда у установама социјалне заштите чији је оснивач република Србија или АП Војводина;
- Повећати број извршилаца у министарству надлежном за социјална питања који раде на пословима лиценцирања организација социјалне заштите или размислити о померању крањег рока за подношење захтева за лиценцу, или о увођењу могућности да се ограничена лиценца може издати највише 2 пута.

2. Надзор над стручним радом:

- Унапредити законска решења у смислу потпуног обухвата свих пружаоца услуга овим видом контроле;
- Прописати минимум вршња надзора над стручним радом (најмање 1 пут годишње);
- Систематизацијом радних места у министарству надлежном за социјална питања систематизовати послове надзора над стручним радом организација социјалне заштите једној конкретној организационој јединици;
- Обезбедити довољан број квалификованих кадрова за вршење надзора над стручним радом пружалаца услуга социјале заштите;
- Увести могућност регрутовања независних стручњака за вршење надзора над стручним радом.

3. Супервизијска подршка:

- Оснажити заводе за социјалну заштиту да у већем делу обављају Законом прописане надлежности;
- Успоставити супервизијску подршку свим пружаоцима услуга социјалне заштите;
- Прописати законски минимум обухвата организација социјалне заштите супервизијском подршком (бар на 6 месеци, а по потреби и чешће);
- Јачање служби које пружају супервизијску подршку (кадровско, и др).

4. Инспекцијски надзор:

- Успоставити континуитет контроле, организовати службу тако да инспекције спроводи организовано и систематично;
- Прописати минимум контроле надзираних субјеката;
- Обезбедити довољан број инспектор социјалне заштите у складу са бројем надзираних субјеката и пословима које обављају;
- Ангазоване инспекторе социјалне заштите ослободити додатних послова, како би се инспекцијским пословима бавили већим делом (истраживање је показало да су инспекције заступљене само у 20% њиховог радног времена);
- Функционалније организовати инспекцију социјалне заштите, успоставити мрежу инспектора социјалне заштите на регионалном, а можда и локалном нивоу која би обезбеђивала покривеност свих пружалаца услуга и економичније реализовала послове из своје надлежности;
- Обезбедити едукације инспекторима социјалне заштите за обављање послова из њихове надлежности;
- Пооштрити критеријуме за избор инспектора социјалне заштите, учинити их захтевнијим и везати за образовне профиле који важе за стручне раднике у систему социјалне заштите, искуство рада у социјалној заштити, знање и можда поседовање лиценце, као и можда увести посебан испит за инспекторе социјалне заштите који би се састојао од усменог и практичног дела (симулација);
- Подзаконским актом ближе уредити процедуре поступања инспектора социјалне заштите;
- Ускладити Закон о социјалној заштити са Законом о инспекцијском надзору, ближе уредити оне области из Закона о инспекцијском надзору које су специфичне за област социјалне заштите, на начин који ће омогућити ефикасност инспекцијске службе и унапредити квалитет услуга социјалне

заштите, уз инсистирање на задржавању различитих поступања због специфичности области.

5. Јачање улоге Коморе социјалне заштите у домену контроле;
6. Унапређивање служби носилаца контролне функције:
 - Успоставити већи степен независности у раду контролних служби;
 - Успоставити другачију организацију рада служби, са елементима децентрализације;
 - Боље уредити процедуре за рад свих контролних инстанци у систему и уредити, прописати начин комуникације и координације рада свих актера у контроли квалитета;
 - Подићи критеријуме за избор запослених у службама које врше контролу;
 - Уредити јасно и прецизно надлежности, права и обавезе запослених у службама које врше контролну функцију;
 - Увести обавезност сталног усавршавања служби које врше контролу;
 - Прецизно дефинисати све процедуре у систему контроле и упознати све запослене у контролним службама и све пружаоце услуга са њима;
7. Локалним самоуправама успоставити контролну функцију, нарочито за услуге из њихове надлежности. Користити све расположиве ресурсе локалних самоуправа у сврху унапређења контроле квалитета услуга социјалне заштите;
8. Унапредити сарадњу са правосудним системом, користити све доступне механизме од утицаја на ефикасност овог система;
9. Унапредити сарадњу са осталим инспекцијама,
10. Унапређивање знања и похађање обука за примену Закона о инспекцијском надзору,

Осим тога, неопходно је:

- Обезбедити што тешњу сарадњу између свих субјеката у систему;
- Осавременити и децентрализовати систем социјалне заштите;
- Успоставити контролу над службама које врше контролу у овој области;
- У Закону о социјалној заштити направити јасну поделу послова између носилаца функције контроле;
- Усагласити и хармонизовати ставове професионалаца из различитих служби контроле у процени квалитета услуга социјалне заштите, успостављањем тешње, уређеније сарадње, изразом упустава, интрукција, и на друге начине;
- Промовисати позитивна искуства других контролних служби организовањем интересорних, међусекторских и међуминистарских конференција, семинара, стручних скупова и објављивањем публикација; организовати округле столове који ће се бавити изазовима праксе; организовати стручне скупове размене стечених сазнања и искустава;
- На овакве скупове довести и мотивисане и активно укључене стручне раднике из организација социјалне заштите, судије судских спорова, Заштитника грађана, експерте за тему. Неопходно би било закључке са скупова публиковати у јавним гласилима, у стручној периодици и на званичним интернет презентацијама Министарства и завода за социјалну заштиту. Потребно је организовати скупове посвећене контролним механизмима у систему социјалне заштите на којима би учествовали представници ресорних министарстава – за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, правде, регионалног развоја и локалне самоуправе, преставници свих локалних самоуправа, пожељно је учешће међународног експерта. Затим, организовати годишње саветовање носилаца контролне функције у социјалној заштити с тематским садржајем усклађеним са савременим политикама и приступима социјалној заштити, чији би резултат била размењена искуства и знања, и унапређена сарадња релевантних носилаца контролне функције из земље и иностранства;

- увести програме сталне размене знања и искуства за инспекторе социјалне заштите и запослене у другим организацијама носиоцима контролних функција, што би подигло капацитете оних који већ раде у систему;
- Успостављање и даљи развој сарадње са локалним самоуправама јесте једно од важнијих питања коме је потребно посветити посебну пажњу. Постоји прека потреба да се оне ојачају и унапреде како би се са надлежностима и ресурсима управљало на оном нивоу власти који је најближи грађанима, јер то има велики значај на њихов свакодневни живот, али и како би се све активности обављале синхронизовано, плански и у складу са реформским циљевима. Стална конференција градова и општина (СКГО) би могла да има значајну улогу у даљим процесима сарадње. Посебно је важно унапредити комуникацију и сарадњу у области социјалне заштите, јер рањивост корисника њихових услуга изискује континуирану комуникацију свих нивоа власти. Зато је, можда, преко потребно у министарству које покрива ову, једну од кључних области друштвених делатности, образовати посебну организациону јединицу која би се бавила успостављањем и организовањем сарадње са јединицама локалне самоуправе у домену креирања и спровођења секторске политике у тој области.

Ово су области у којима је нужно интервенисати да би се систем контроле унапредио и обезбедила његова одрживост. У том смислу, нужно је дорадити систем тако да буде функционалан, да одговара захтевима области и обезбедити средства за његову примену. То можда јесте дуг процес, али је неопходан, јер од његовог успостављања зависи цео један спектар услуга у области социјалне заштите, осмишљених и успостављених у складу са потребама рањивих и маргинализованих група.

Кроз истраживање испитаници су се, чини се, мање обраћали аутору а више државним органима од којих зависи успостављање система. Промене у којима се годинама налазимо дају шансу и овом систему и његовом успостављању на начин који би му обезбедио одрживост. Европске интеграције, отварање преговарачких поглавља, захтеви које пред нас поставља Европска унија као услов интеграције, јесу и велики изазов, али и велика шанса систему социјалне заштите да на прави начин и на чврстим основама

успостави квалитет и развије механизме за његову одрживост, између осталих и пре свега, и систем контроле квалитета у овој области.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге:

1. Bartlett, H. M. (1958). Toward clarification and improvement of social work practice. **Social Work.**, London: Routledge & Kegan Paul;
2. Bilson, A. & Gotestam, R. (2002) Improving standards in child protection: Developing Better Services For Children and Families in ECA Countries, UNICEF-World Bank "Changing Minds, Policies and Lives";
3. Brackett, J. R. (1904;) *Supervision and Education in Charity*, New York: Macmillan,
4. Briscoe, C. and Thomas, D. N. (eds.) (1977) *Community Work. Learning and supervision*, London: Routledge & Kegan Paul;
5. Brown, A. (1984) *Consultation: An aid to successful social work*, London: Heinemann;
6. Brown, A. and Bourne, I. (1995) *The Social Work Supervisor. Supervision in community, day care and residential settings*, Buckingham: Open University;
7. Byrne, D and Spicker, P. (2009) “*Ethical principles in social policy research and practice*”, Social Policy Association conference, Edinburg;
8. Donlan, P. S. (1995) *The Pursuit of Quality - a Guide to Achieving Quality in Personal Community Care Services*. Social Policy Association, Edinburg;
9. Жегарац, Н. и Бркић, М. (2007) *Развој локалних услуга – ка стандардима квалитета*, Фонд за социјалне иновације и УНДП, Београд;
10. Жегарац, Н. и Џамоња Игњатовић, Т. (2010) *Инструменти процене у социјалној заштити – упитници, скале и технике*, Београд: Центар за примењену психологију;
11. Kadushin, A. (2002) *Supervision in Social Work* (3rd. edn.), New York: Columbia University Pres;
12. Лилић, С. (2008) *Управно право*, Београд;
13. Lave, J. and Wenger, E. (1991) *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*, Cambridge: Cambridge University;
14. Lurie, A. (1977) The impact of quality assurance on social work. An overview of current peer review mechanisms. QRB Qual Rev Bull. London;

15. Munday, B. (2003) *Evropske socijalne usluge: Mapa karakteristika i trendova*, Savet Evrope; Brisel;
16. Marken, M. & Payne, M. (eds.) (1987) *Enabling and Ensuring. Supervision in practice*, Leicester: National Youth Bureau;
17. Marks, A. et al, (2009) *Propisi o socijalnom radu i licenciranju*, u Albert Roberts (ed), izdanje Desk Reference for social workers (Oxford University Press);
18. Page, S. and Wosket, V. (1994) *Supervising the Counsellor. A cyclical model*, London: Routledge;
19. Petes, D. E. (1997) *Supervision in Social Work. A method of student training and staff development*, London: George Allen & Unwin;
20. Промена парадигми у области пружања социјалних услуга: Да квалитетне услуге постану приступачне за особе са инвалидитетом у југоисточној Европи, (2008), *Disability Monitor Initijative*, регионална канцеларија Handycap International за југоисточну Европу, Сарајево;
21. Proctor, B. (1987) „Supervision: A co-operative exercise in accountability“ in M. Marken and M. Payne (eds.) *Enabling and Ensuring. Supervision in practice*, Leicester: National Youth Bureau;
22. Richmond, M. E. (1992) *What is Social Case Work? An introductory description*, New York: Russell Sage Foundation;
23. Richard F. Ramsay, (2003), „Transforming the Working Definition of Social Work into the 21st Century“. *Research on Social Work Practice*;
24. Roger, J. (1998) „Social Work as Social Control Re-Examined: Beyond the Dispersal of Discipline Thesis“, *Sociology*, London: Temple Smith;
25. Richmond, M. E. (1899) *Friendly Visiting Among the Poor: A handbook for charity workers*, New York: Macmillan;
26. Richmond, M. E. (1971) *Social Diagnosis*, New York: Russell Sage Foundation;
27. Rosa, C.P, Morote R.P. (2007) „The control function of social services in Spanish local government. A contribution to transparency and performance improvement“ *Russell sage Foundation*, New York;
28. Spicker, P. (1987) *Stigma and social welfare*, Croom Helm, Seishinshobo, Tokio;

29. Spicker, P. (1988) *Principles of social welfare*, Encyclopedia of Applied Ethics, Routledge;
30. Spicker, P. (2001) *Social policy, themes and approaches*, Prentice-Hall, Yuhikaku: Tokio;
31. Spicker, P. (1988) *Social policy in a changing society* (with Maurice Mullard) Routledge;
32. Spicker, P (2001) „*Social welfare the rovision and finance of social services*“, Encyclopedia of Applied Ethics, Routledge;
33. Sinclair B. & Associates Ltd (2003) *Analiza sistema socijalne politike u Srbiji*. Beograd;
34. Schön, D. A. 1983) *The Reflective Practitioner. How professionals think in action*, London: Temple Smith;
35. Schön, D. A. (1987) *Educating the Reflective Practitioner. Towards a new design for teaching and learning in the professions*, San Francisco: Jossey-Bass;
36. Shohet, R. (2011) *Supervision as transformation: A passion for learning*. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd;
37. Tash, J. (1967) *Supervision in Youth Work. The report of a two-year training project in which selected youth workers acquired skills in supervising*, London: London Council of Social Service;
38. UNDP i Ministarstvo rada i socijalne politike, (2012) ”Standardi i licenciranje lokalnih usluga socijalne zaštite”, naučno istraživački projekat, Beograd;
39. Fox, L. & Gotestam (2003). *Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper*. Washington DC: Social Protection Unit, HumanDevelopment Network, The World Bank;
40. Ford, K. and Jones, A. (1987) *Student Supervision*, London: Macmillan;
41. Hirst, J. (1995) ‘*Minimum standard bearers*’, Community Care;
42. Huber, M. et al, (2006) *Studija o socijalnim i zdravstvenim uslugama od opšteg interesa u evropskoj uniji*, Finalni izveštaj pripremljen za GD za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti,
43. Christian, C. & Kitto, J. (1987) *The Theory and Practice of Supervision*, London: YMCA National College;
44. COA (2006) COA Accreditation standards, 8th Edition - beta version administration, management standards and service standards. Council of Accreditation;

45. Waite, D. (1995) *Rethinking Instructional Supervision. Notes on its language and culture*, London: Falmer Press;
46. Weld, N. (2012) *A practical guide to transformative supervision for the helping professions: Amplifying insight*. London: Jessica Kingsley Publishers;
47. Westerman JH, Spano RM, Keyes MA. (1976) Public accountability, quality assurance and social work. Soc Work Health Care.

Чланци:

1. Anttonen, E. i Sipila, G. (1996) „*Evropske usluge socijalne zaštite: da li je moguće identifikovati modele?*“, **Časopis za evropsku socijalnu politiku**, Tom 6, br. 2, 1996. godine, str.213-298;
2. Бркић, М., Југовић, А. (2009). *Experience of service users involment in the education of social workers in Serbia*. **Љетопис социјалног рада**. Правни факултет свеучилишта у Загребу. Студијски центар социјалног рада. Годиште 16, бр.2. стр.469-481.
3. Бркић М. (2010). Менаџмент промена у социјалној заштити. У: Гавриловић, А (уредник), Социјални изазови и менаџмент у социјалној заштити. Универзитет у Бањој Луци, Факултет политичких наука, Бања Лука, стр.135-169.
4. Бркић, М. Југовић, А. Глумбић Н. (2012). *Residential care for children with intellectual disabilities in the Social Protection system in Serbia*. **European Journal of Social Work**. London. Taylor and Francis. (Online) <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13691457.2012.754740>, To link to this article <http://dx.doi.org/10.1080/13691457.2012.754740>
5. Бркић, М. (2012). *Децентрализација система социјалне заштите у Србији: Између жељеног и могућег*. **Српска политичка мисао**. Институт за политичке студије. Београд. Година XIX, вол. 35, бр. 1/2012, стр. 273-289 .
6. Бркић, М. Станковић, Д. Жегарац, Н. (2013). *Очекивања родитеља деце са сметњама у развоју од услуга у заједници*. **Годишњак Факултета политичких наука**. Факултет политичких наука, Година VII, бр. 9. стр. 211-230.

7. Бркић, М. (2013). *Карактеристике система социјалне заштите у Србији и Европи. Социјална политика*. Институт за политичке студије, Година 48, бр. 1. стр. 33-51.
8. Бркић, М. (2013). *Процеси стандардизације у социјалној заштити. Социјална политика*. Институт за политичке студије, Година 48, бр. 2. стр. 9-24.
9. Бркић, М. (2008) „Стандарди услуга у социјалној заштити“ **Социјална мисао – Часопис за теорију и критику социјалних идеја и пракси**, Година 9, бр.36. стр 77-89.
10. Burman, S. (2004) "Revisiting the agent of social control role: implications for substance abuse treatment", **Journal of Social Work Practice**; no:18(2), page 223-297 .
11. Функционална анализа правосуђа Србије, *Светска банка, 3.2.2015.* – на интернет страници: <http://www.mdtfjss.org.rs>
12. Југовић, А., Бркић, М. (2013). *Социјални рад у Србији у контексту економске кризе и друштвене трансформације. Љетопис социјалног рада*. Правни факултет свеучилишта у Загребу. Студијски центар социјалног рада. Годиште 20, бр.1. стр.94-117.
13. Лаура Б. Шерман - Професионалне и етичке обавезе инспектора (2015) – ОЕБС , мисија у Србији
14. Милосављевић, М. (2013) *Традиција истраживања у социјалном раду. социјална политика*. Институт за политичке студије, Година 48, бр. 1. стр.9-32.
15. Саопштењу Европске комисије: Комитет за социјалну заштиту – Добровољни европски оквир квалитета за социјалне услуге, SPC/2010/10/8 финална верзија
16. Spicker, P. „*The natur of a public service*“, **International Journal of Publik Administration**, 32 (11) 170-191.
17. Social Services Inspectorate, letter Joe Blake (November 2006) http://www.dhsspsni.gov.uk/index/ssi/ssi-inspection_of_social_care_suport_services_for_carers_of_older_people.htm. 27.10.2013.
18. Џамоња-Игњатовић, Т. (2002), *Процена стања и потреба у центрима за социјални рад. Социјална мисао – Часопис за теорију и критику социјалних идеја и пракси*, Година 9, бр.36. стр 23-37;

19. Цамоња-Игњатовић, Т. и Жегарац, Н. (2002) „Развојно стабло стандарда – процес изградње“ **Социјална мисао – Часопис за теорију и критику социјалних идеја и пракси**, година 9, бр. 4, стр. 185-195;
20. „Социјални сервис (услуге) за особе са инвалидитетом као подршка једнаком социо-економском развоју“ (2012) , *Мониторинг извештај*, Центар за оријентацију друштва (COD) Београд, Србија;
21. Закон о инспекцијском надзору – предмет Закона, место у правном систему и кључне новине , USAID, 2015: <http://www.inspektor.gov.rs/#/item/29/obuke-inspektora>

Нормативно-правна документа

1. European Commision... Standardisation mandate M/428 ,2008;
2. Закон о социјалној заштити Службени гласник РС, број 24/2011;
3. Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана "Службени гласник РС",број 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/01;
4. Закон о државној управи, Службени гласник републике Србије бр. 79/2005 и 101/2007;
5. Закон о инспекцијском надзору, „Службени гласник Републике Србије“ број 36/15;
6. Закон о државној управи, "Службени гласник Републике Србије", број 20/92;
7. Нови Закон о државној управи, "Службени гласник Републике Србије", број 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14;
8. Закон о раду, "Службени гласник Републике Србије", број 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14;
9. Закон о безбедности и здрављу на раду, "Службени гласник Републике Србије", број 101/05;
10. Закон о радним односима у државним органима, "Службени гласник Републике Србије", број 48/91, 39/02, 79/05, 81/2005, 83/2005 и 23/2013 – одлука УС;

11. Закон о Централном регистру обавезног социјалног осигурања, Службени гласник Републике Србије“, број 30/10;
12. Интерна правила стандардизације, Институт за Стандардизацију републике Србије, друго издање, јануар 2012;
13. Кривични закон, „Службеник гласник РС“, бр. 46/06;
14. Кодекс професионе етике стручних радника социјалне заштите, Београд 2015. године;
15. Law on the Public Defender of Rights 1 999, Act 349/1999, and last amended by Act 342/2006;
16. Министарство здравства и социјалне скрби републике Хрватске, *Стандарди квалитете социјалних услуга у дјелатности социјалне скрби*, Загреб, 2010;
17. MDAC: Inspectorates of Mental Health and Social Care Institutions in the European Union 2006 (Reprinted 2007);
18. Породични закон, „Службени гласник РС“, број. 18/2005,
19. Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, "Службени гласник РС", број 42/2013;
20. Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите, "Службени гласник РС", број 42/2013;
21. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд, 1.август 2014. године;
22. Parliamentary Ombudsman Act 2 002, Act 1 97/2002;
23. Стратегија развоја система социјалне заштите, „Службеник гласник РС“, број. 108/05;
24. Статут Коморе социјалне заштите (“Сл. гласник РС”, број 118/2012, 27/2013 и 13/2014);
25. Услуге од општег интереса, укључујући социјалне услуге од општег интереса: нова европска обавеза/ново европско опредељење, Брисел, 201.11.2007; СОМ (2007) 725 финална верзија;
26. Уредба о мрежи установа социјалне заштите за смештај корисника, "Службени гласник РС", број 16/2012 и 12/2013;

27. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр.98/06).

Извештаји:

1. Annual Report 2004-2005 available at: http://www.csci.org.uk/PDF/annual_report_2004-05.pdf (last accessed 5 November 2014).
2. Други двогодишњи извештај о социјалним услугама од општег интереса, 22.10.2010, SEC (2010) 1284, финална верзија, Брисел;
3. Двогодишњи извештај о социјалним услугама од општег интереса, (2008), Брисел, SEC 2179/2;
4. Европска фондација за побољшање живота и услова рада, Запошљавање у социјалној заштити у Европи, 2006;
5. Извештаји о раду Одељења за инспекцијски надзор Министарства рада, запошљавања и социјалне политике и покрајинских инспектора социјалне заштите 2004-2015;
6. Извештаји о раду Одељења за управно-надзорне послове у области породичне заштите 2008-2015;
7. Извештаји о раду Одељења за супервизијску подршку Републичког и Покрајинског завода за социјалну заштиту 2008-2015;
8. Извештаји о раду Коморе социјалне заштите од 2013.- 2015. године;
9. Извештај о раду Инспектората за рад за 2014 годину;
10. Information from an interview with staff of the Public Defender of Rights in Brno, Czech Republic, 21 August 2006. Interview notes on file with MDAC;
11. Истраживање "Мапирање услуга социјалне заштите", реализовано од стране Центра за либерално демократске студије, уз подршку Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва и UNICEF-а
12. Институт за стандардизацију републике Србије, SRPS ISO/IEC GUIDE 2/2007;
13. Reimat A, „Socijalni režimi dugoročne usluge nege za stare osobe u Evropi“, IMPALLA-ESPAnet, zajednička konferencija, 6-7 mart 2009;

14. „Социјални сервиси (услуге) за особе са инвалидитетом као подршка једнаком социо-економском развоју“, (2012), *Мониторинг извештај*, Центар за оријентацију друштва (COD) Београд Србија;
15. UNICEF (2003), *Menjanje mišljenja, politika, i života: unapređenje zaštite dece u istočnoj Evropi i centralnoj Aziji*, Istraživački centar Innocenti;
16. Услуге од општег интереса, укључујући социјалне услуге од општег интереса: нова европска обавеза/ново европско опредељење, (2007) Брисел, 201.11.2007; COM (2007), финална верзија.

Базе података:

1. База података о локалним социјалним услугама Републички завод за социјалну заштиту

http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=245&Itemid=245

2. База података о акредитованим програмима обуке у социјалној заштити, Републички завод за социјалну заштиту

http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=154

3. База података о услугама социјалне заштите Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, <http://www.minrzs.gov.rs/cir/dokumenti/briga-o-porodici/usluge-socijalne-zastite>

4. Department of Health, Social Services and Public Safety. Improving and Safeguarding Social Wellbeing. A Strategy for Social Work in Northern Ireland 2012 – 2022. Available at: www.dhsspsni.gov.uk/swstrategy;

5. Квалитет, (<http://hr.wikipedia.org/wiki/Kvaliteta>);

6. ISO (9000) *Quality Management principles*, International Organization for Standardization, <http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/iso9000/qmp.html> ;

7. ISO 9000 – Sistem upravljanja kvalitetom, (<http://www.kvalitet.org.rs/standardi/iso-9000-sistem-upravljanja-kvalitetom>);
8. ISO 9001 – Sistem menadžmenta kvalitetom, (<http://www.eurostandard.rs/>);
9. Званична интернет презентација Министарства рада, запошљавања и социјалне политике <http://www.minrrzs.gov.rs>;
10. Званична интернет презентација Републичког завода за социјалну заштиту <http://www.zavodsz.gov.rs> ;
11. <http://www.komorasz.rs/kodeks-profesionalne-etike-strucnih-radnika-socijalne-zastite-srbije.html>;
12. База података Министарства за државну управу и локалну самоуправу о инспекцијским надзорима <http://www.inspektor.gov.rs/#/item/29/obuke-inspektora>

ПРИЛОГ 1

УПИТНИК ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У СЛУЖБАМА КОЈЕ КОНТРОЛИШУ УСЛУГЕ У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ

1. Установа у којој сте запослени: _____

2. Пол: - мушки

 -женски

3. Године стажа у социјалној заштити: _____

4. Године стажа на садашњем радном месту: _____

5. Радно место на ком сте запослени је _____

6. образовање: _____

7. Када сте последњи пут били у надзору или пружали супервизијску подршку _____

8. Коју врсту надзора сте вршили?

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

13. Да ли је контрола квалитета услуга социјалне заштите:

- редовна, по унапред утврђеном плану

- нередовна, само поводом инцидентних ситуација

*заокружити један одговор

14. Да ли су по Вашем мишљењу контролни механизми у области социјалне заштите ефикасни? 1) ДА

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

15. Да ли су по Вашем мишљењу контролни механизми у области социјалне заштите нормативно уређени? ?

1) ДА

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

16. Да ли је законска регулатива у том делу примењива?

1) ДА

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

17. Образложите Ваш одговор: _____

18. Да ли сте довољно едуковани за примену нових подзаконских аката?

1) Не

2) Делимично

3) Довољно

4) Сасвим сам едукован/а

*заокружити један одговор

19. Колико услуга социјалне заштите је могуће лиценцирати у једном поступку?

20. Да ли су процедуре које регулишу систем контроле квалитета услуга у социјалној заштити потпуно дефинисане?

- 1) Нису дефинисане
- 2) Непотпуно су дефинисане
- 3) У већем делу су дефинисане
- 4) Дефинисане су у потпуности
- 5) Не знам

*заокружити један одговор

21. Ако је одговор НИСУ или НЕПОТПУНО СУ ДЕФИНИСАНЕ, које су то области у којима треба дефинисати процедуре? _____

22. Да ли то утиче на поделу послова носилаца функције контроле?

- 1) Утиче
- 2) Утиче врло мало
- 3) Нема утицаја

*заокружити један одговор

23. Да ли је систем лиценцирања предуслов за побољшање квалитета услуга социјалне заштите?

- 1) ДА
- 2) НЕ
- 3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

24. Да ли је процес лицензирања организација социјалне заштите осмишљен на квалитетан начин? 1) ДА

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

25. Објасните: _____

26. Да ли је у инспекцијској служби ангажован довољан број инспектора социјалне заштите? 1) ДА

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

27. Ако је Ваш одговор НЕ, зашто тако мислите: _____

28. Да ли су им за посао који обављају потребне додатне обуке?

- 1) Јесу
- 2) Нису неопходне
- 3) Нису, располажу са довољно знања

*заокружити један одговор

29. Ако је Ваш одговор ДА, које су додатне обуке потребне? _____

30. Организација инспекцијске службе је: а) нефункционална

б) функционална

в) не познајем организацију ове службе

*заокружити један одговор

31. Ако мислите да је нефункционална, који је, по Вама, основни проблем? _____

32. Да ли имате замисао како би требало да буде организована инспекција социјалне заштите? _____

33. Да ли је неопходно прописати минимум контроле установа, као што је то био случај са претходним Законом о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана (прописивао инспекцијску контролу установа социјалне заштите најмање једанпут у току две године)? _____

1) ДА

2) НЕ

3) НЕМА ЗНАЧАЈА

*заокружити један одговор

34. Зашто: _____

35. Ако је Ваш одговор ДА, колико често је неопходно вршити редовне инспекцијске надзоре? _____

36. Колико је инспекција социјалне заштите независна у обављању свог посла?

- 1) Потпуно је независна
- 2) Делимично је независна
- 3) Није независна
- 4) Не знам

*заокружити један одговор

37. Да ли на то утиче то што је организациона јединица министарства?

- 1) ДА
- 2) НЕ
- 3) ДЕЛИМИЧНО

*заокружити један одговор

38. Да ли треба да буде основана као независно тело?

- 1) ДА, НЕОПХОДНО ЈЕ
- 2) НЕ, НИЈЕ НЕОПХОДНО
- 3) НИЈЕ ОД ЗНАЧАЈА

*заокружити један одговор

39. Да ли су Вам познати критеријуми за избор инспектора социјалне заштите? 1) ДА

2) НЕ

*заокружити један одговор

40. Ако је одговор ДА, који су то критеријуми? _____

41. Које референце је неопходно да има инспектор социјалне заштите? _____

42. Да ли је потребно доношење посебног закона о инспекцијским службама?

- 1) Да
- 2) Може, али није неопходно
- 3) Не
- 4) Не знам

*заокружити један одговор

43. Зашто је он потребан? _____

44. Како би могла да се унапреди инспекција социјалне заштите? _____

45. Ко врши надзор над стручним радом установа за домски смештај и центара за породични смештај и усвојење чији је оснивач Република Србија, као и установа за васпитање деце и омладине и завода за социјалну заштиту:

- Министарство (која организациона јединица) _____

- Заводи за социјалну заштиту

- Неко трећи (ко?) _____

- Није законом дефинисано

*заокружити један одговор

46. До доношења Закона о социјалној заштити, ову врсту надзора реализовали су заводи за социјалну заштиту. Да ли би то они и сада требало да обављају?

- ДА

- НЕ

47. Зашто? _____

48. Ко треба да спроводи вршење надзора над стручним радом осталих пружалаца услуга социјалне заштите? _____

49. Од каквог је значаја супервизијска подршка пружаоцима услуга социјалне заштите?

1) од великог значаја

2) значајна је, али не и неопходна

3) нема значаја

*заокружити један одговор

50. У складу са Законом, заводи за социјалну заштиту (републички и покрајински) прате квалитет стручног рада и услуга у установама социјалне заштите, пружају стручну подршку (супервизијска подршка) ради унапређења стручног рада и услуга социјалне заштите, развијају систем квалитета у социјалној заштити, координирају развој стандарда услуга и предлажу надлежном министарству унапређење постојећих и увођење нових стандарда. Да ли и у пракси остварују ове функције?

1) У потпуности

2) У већем делу

3) Делимично

4) Не остварују

51. Објасните Ваш одговор _____

52. Исажите свој став, тако што ћете означити степен у ком прихватаете наведену тврдњу, ако је:

1 – уопште се не слажем

2 – претежно се не слажем

3 – нити се слажем, нити се не слажем

4 – претежно се слажем

5 – у потпуности се слажем

	1	2	3	4	5
Надзор над стручним радом је довољно заступљен у контроли пружалаца услуга					
Супервизијска подршка је довољно заступљена у контроли пружалаца услуга.					
Формалне процедуре за решавање жалби и притужби корисника услуга, њихових сродника или других грађана у					

довољној мери су успостављене.					
Самопроцена пружалаца услуга као контролни механизам квалитета је довољно заступљена.					
Самопроцена уобичајено претходи процесу лиценцирања					

53. Да ли је потребно развити инструменте за самопроцену, индикаторе који би пружаоцима услуга омогућили процену степена усклађености са условима и стандардима?

- 1) Да, неопходно је
- 2) Није неопходно
- 3) Нема потребе
- 4) Не знам

*заокружити један одговор

54. Да ли су уређени начини комуникације и сарадње између носиоца система контроле (надзор над стручним радом, инспекцијски надзор и супервизијска подршка)?

- 1) Да, уређени су
- 2) Нису уређени
- 3) Не знам

*заокружити један одговор

55. Ако је одговор ДА, на који начин су уређени? _____

56. Да ли законске одредбе праве јасну поделу послова између носилаца функције контроле?

- 1) Да, у потпуности
- 2) Делимично
- 3) Незнатно
- 4) Не
- 5) Не знам

*заокружити један одговор

57. Да ли су заступљене заједничке, координисане и синхронизоване активности служби које врше инспекцијски надзор, надзор над стручним радом и пружају стручну помоћ пружаоцима услуга социјалне заштите?

- 1) Да, увек
- 2) Ретко
- 3) Нису
- 4) Не знам

*заокружити један одговор

58. Да ли постоје разлике у процени квалитета услуга међу професионалцима из различитих органа или служби које врше контролне функције?

- 1) Не постоје
- 2) Ретко
- 3) Честе су
- 4) Не знам

*заокружити један одговор

59. Да ли, по Вашем мишљењу, локалне самоуправе треба да имају контролну функцију када су у питању услуге социјалне заштите?

- 1) ДА
- 2) НЕ
- 3) НЕ ЗНАМ

60. Објасните Ваш одговор: _____

61. Колико је значајна сарадња са правосудним системом за контролу квалитета услуга социјалне заштите?

- 1) Веома је значајна
- 2) Има значаја
- 3) Нема утицаја
- 4) Не знам

*заокружити један одговор

62. Колико је та сарадња ефикасна?

- 1) Ефикасна је
- 2) Неефикасна је
- 3) Не знам

*заокружити један одговор

63. Како то утиче на окончање поступака инспекцијских контрола? _____

64. Да ли постоје кашњења у окончању поступака пред судом које је покренула инспекција социјалне заштите?

- 1) Да, у већини случајева
- 2) Дешавају се
- 3) Не постоје
- 4) Не знам

*заокружити један одговор

65. Како се то одражава на систем социјалне заштите? _____

66. Да ли мислите да су казне које правосудни систем изриче за незаконито обављање делатности из области социјалне заштите најчешће симболичне и да је њихов ефекат нестимулативан?

- 1) Да
- 2) Не
- 3) Не знам

*заокружити један одговор

67. Колико је, по Вашем мишљењу, одржив успостављени систем контроле квалитета услуга?

- 1) Одржив је, овакав какав јесте
- 2) Одржив је, уз нека унапређења система
- 3) Врло мало је одржив
- 4) Неодржив је
- 5) Не знам

*заокружити један одговор

68. Шта је потребно унапредити како би се омогућила већа одрживост овог система? _____

ПРИЛОГ 2

УПИТНИК ЗА ОРГАНИЗАЦИЈЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

1. Организација у којој сте запослени: _____
2. Пол: - мушки
 —женски
3. Године стажа у социјалној заштити: _____
4. Године стажа на садашњем радном месту: _____
5. Радно место на ком сте запослени је _____
6. образовање: _____
7. Када је последњи пут организација у којој сте запослени имала инспекцијски или стручни надзор _____
8. Када је последњи пут организација у којој сте запослени имала супервизијску подршку _____

9. Да ли мислите да је контрола квалитета довољно заступљена у систему социјалне заштите? 1) ДА

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

10. Зашто то мислите? _____

11. Да ли постоји континуитет контроле услуга социјалне заштите? 1) ДА

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

12. Да ли је контрола квалитета услуга социјалне заштите:

- редовна, по унапред утврђеном плану

- нередовна, само поводом инцидентних ситуација

*заокружити један одговор

13. Да ли су по Вашем мишљењу контролни механизми у области социјалне заштите ефикасни? 1) ДА

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

14. Да ли су по Вашем мишљењу контролни механизми у области социјалне заштите и уређени? ?

1) ДА

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

15. Да ли је законска регулатива у том делу примењива?

1) ДА

2) НЕ

3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

16. Образложите Ваш одговор: _____

17. Да ли сте довољно едуковани за примену нових подзаконских аката?

5) Не

- 6) Делимично
- 7) Довољно
- 8) Сасвим сам едукован/а

*заокружити један одговор

18. Да ли је могуће лиценцирати више услуга социјалне заштите у једном поступку?

19. Да ли су службе које врше функцију контроле у области социјалне заштите (инспекцијски надзор, надзор над стручним радом) или пружају подршку у стручном раду довољно едуковане за примену нових подзаконских аката?

- 1) Не
- 2) Делимично
- 3) Довољно
- 4) Сасвим су едуковане

*заокружити један одговор

20. Ако је одговор НЕ и ДЕЛИМИЧНО, које су то области у којима им, по Вашем мишљењу, требају додатне едукације? _____

21. Да ли су механизми и процедуре које регулишу систем контроле квалитета услуга у социјалној заштити потпуно дефинисане?

- 6) Нису дефинисане
- 7) Непотпуно су дефинисане
- 8) Дефинисане су у потпуности
- 9) Не познајем ту област

*заокружити један одговор

22. Ако је одговор НИСУ или НЕПОТПУНО СУ ДЕФИНИСАНЕ, које су то области у којима треба дефинисати процедуре? _____

23. Да ли је систем лиценцирања предуслов за побољшање квалитета услуга социјалне заштите?

- 1) ДА
- 2) НЕ
- 3) НЕ ЗНАМ

24. Да ли је процес лиценцирања организација социјалне заштите осмишљен на квалитетан начин? 1) ДА

- 2) НЕ
- 3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

25. Објасните: _____

26. Шта, по Вама, подразумева инспекцијски надзор у области социјалне заштите?

27. Да ли је у инспекцијској служби ангажован довољан број инспектора социјалне заштите?

- 1) ДА
- 2) НЕ
- 3) НЕ ЗНАМ

*заокружити један одговор

28. Ако је Ваш одговор НЕ, зашто тако мислите: _____

29. Да ли су им, по Вашем мишљењу, за посао који обављају потребне додатне обуке?

4) Јесу

5) Нису неопходне

6) Нису, располажу са довољно знања

*заокружити један одговор

30. Ако је Ваш одговор ДА, које су им додатне обуке потребне? _____

31. Организација инспекцијске службе је: а) нефункционална

б) функционална

в) не познајем организацију ове службе

*заокружити један одговор

32. Ако мислите да је нефункционална, шта су, по Вама, основни проблеми? _____

33. Да ли је неопходно прописати минимум контроле установа, као што је то био случај са претходним Законом о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана (прописивао инспекцијску контролу установа социјане заштите најмање једанпут у току две године? _____

1) ДА

2) НЕ

3) НЕМА ЗНАЧАЈА

*заокружити један одговор

34. Зашто:

35. Ако је Ваш одговор ДА, колико често је неопходно вршити редовне инспекцијске надзоре?

36. Колико је инспекција социјалне заштите независна у обављању свог посла?

5) Потпуно је независна

6) Делимично је независна

- 7) Није независна
- 8) Не знам

*заокружити један одговор

37. Да ли на то утиче то што је организациона јединица министарства?

- 4) ДА
- 5) НЕ
- 6) ДЕЛИМИЧНО

*заокружити један одговор

38. Да ли треба да буде основана као независно тело?

- 4) ДА, НЕОПХОДНО ЈЕ
- 5) НЕ, НИЈЕ НЕОПХОДНО
- 6) НИЈЕ ОД ЗНАЧАЈА

*заокружити један одговор

39. Образложите ваш одговор _____

40. Да ли су Вам познати критеријуми за избор инспектора социјалне заштите? 1) ДА

2) НЕ

*заокружити један одговор

41. Ако је одговор ДА, који су то критеријуми? _____

42. Које референце је неопходно да има инспектор социјалне заштите? _____

43. Које замерке имате у односу на инспекцију социјалне заштите? _____

44. Шта можете оценити као квалитетно и добро у обављању послова инспекцијске службе? _____

45. Да ли је потребно доношење посебног закона о инспекцијским службама?

- 5) Да
- 6) Може али није неопходно

- 7) Не
- 8) Не знам

*заокружити један одговор

46. Зашто је он потребан? _____

47. Како би могла да се унапреди инспекција социјалне заштите? _____

48. Ко врши надзор над стручним радом установа за домски смештај и центара за породични смештај и усвојење чији је оснивач Република Србија, као и установа за васпитање деце и омладине и завода за социјалну заштиту:

- Министарство (која организациона јединица) _____

- Заводи за социјалну заштиту

- Неко трећи (ко?) _____

- Нико

- Није законом дефинисано

*заокружити један одговор

49. Шта, по Вама, подразумева надзор над стручним радом у области социјане заштите? _____

50. До доношења Закона о социјалној заштити, ову врсту надзора реализовали су заводи за социјалну заштиту. Да ли би то они и сада требало да обављају?

- ДА

- НЕ

51. Зашто? _____

52. Ко треба да спроводи вршење надзора над стручним радом осталих пружалаца услуга социјалне заштите? _____

53. Да ли мислите да је ова врста надзора неопходна?

- 1) Да
- 2) Не
- 3) Не знам

*заокружити један одговор

54. Колико би често требало да се спроводи у једној организацији социјалне заштите?

- 1) Минимално једном у 6 месеци
- 2) Минимално једном у години
- 3) Минимално једном на две године
- 4) Минимално једном у три година
- 5) Не треба дефинисати, већ искључиво зависи од инцидентних ситуација

*заокружити један одговор

55. Од каквог је значаја супервизијска подршка пружаоцима услуга социјалне заштите?

- 1) од великог значаја
- 2) значајна је, али не и неопходна
- 3) нема значаја

*заокружити један одговор

56.Објасните Ваш одговор _____

57. У складу са Законом, заводи за социјалну заштиту (републички и покрајински) прате квалитет стручног рада и услуга у установама социјалне заштите, пружају стручну подршку (супервизијска подршка) ради унапређења стручног рада и услуга социјалне заштите, развијају систем квалитета у социјалној заштити, координирају

развој стандарда услуга и предлажу надлежном министарству унапређење постојећих и увођење нових стандарда. Да ли и у пракси остварују своју функцију?

- 5) У потпуности
- 6) У већем делу
- 7) Делимично
- 8) Не остварују
- 9) Нисам упознат

*заокружити један одговор

58. Да ли је Вашој организацији пружана супервизијска подршка?

- 1) Да, једанпут
- 2) Да, више пута
- 3) Није

*заокружити један одговор

59. Када? _____

60. Колико, по Вашем, мишљењу, она треба често да буде? _____

61. Исажите свој став, тако што ћете означити степен у ком прихватате наведену тврдњу, ако је:

- 1 – уопште се не слажем
- 2 – претежно се не слажем
- 3 – нити се слажем, нити се не слажем

4 – претежно се слажем

5 – у потпуности се слажем

	1	2	3	4	5
Надзор над стручним радом је довољно заступљен у контроли пружалаца услуга					
Супервизијска подршка је довољно заступљена у контроли пружалаца услуга.					
Формалне процедуре за решавање жалби и притужби корисника услуга, њихових сродника или других грађана у довољној мери су успостављене.					
Самопроцена пружалаца услуга као контролни механизам квалитета је довољно заступљена.					
Самопроцена уобичајено претходи процесу лиценцирања					

62. Имате ли развијене неформалне процедуре за решавање жалби и притужби корисника услуга, њихових сродника или других грађана?

- 1) Да
- 2) Не
- 3) Не знам

*заокружити један одговор

63. Да ли вршите самопроцену квалитета пружених услуга?

- 1) Да
- 2) Не

*заокружити један одговор

64. Ако је одговор ДА, како вршите? _____

65. Да ли је потребно развити инструменте за самопроцену, индикаторе који би пружаоцима услуга омогућили процену степена усклађености са условима и стандардима?

- 5) Да, неопходно је
- 6) Није неопходно
- 7) Нема потребе
- 8) Не знам

*заокружити један одговор

66. Да ли су у Вашој организацији биле заступљене заједничке активности служби које врше инспекцијски надзор, надзор над стручним радом и пружају стручну помоћ пружаоцима услуга социјалне заштите?

- 5) Да, увек
- 6) Ретко
- 7) Нису
- 8) Не знам

*заокружити један одговор

67. Да ли постоје разлике у процени квалитета услуга међу професионалцима из различитих органа или служби које врше контролне функције?

- 5) Не постоје
- 6) Ретко
- 7) Постоје
- 8) Често се дешавају
- 9) Не знам

*заокружити један одговор

68. Да ли, по Вашем мишљењу, локалне самоуправе треба да имају контролну функцију када су у питању услуге социјалне заштите?

- 4) ДА
- 5) НЕ
- 6) НЕ ЗНАМ

69. Објасните Ваш одговор: _____

70. Колико је, по Вашем мишљењу, одржив успостављени систем контроле квалитета услуга?

- 6) Одржив је, овакав какав јесте
- 7) Одржив је, уз нека унапређења система
- 8) Мало је одржив
- 9) Неодржив је
- 10) Не знам

*заокружити један одговор

71. Шта је потребно унапредити како би се омогућила већа одрживост овог система? _____

72. Које су то слабости и критичне тачке лиценцирања и контроле квалитета услуга за које је потребна стручна помоћ, подршка и јачање капацитета? _____

73. Да ли су прописани стандарди услуга социјалне заштите примењиви?

- 1) Нису
- 2) Само делимично
- 3) Јесу
- 4) Не знам

*заокружити један одговор

77. Образложите Ваш став:

ПРИЛОГ 3

Изјава о ауторству

Потписани-а Биљана Зекавица

број уписа 963

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**Успостављање и одрживост система контроле квалитета услуга у социјалној
заштити**

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 01.06.2016. године

Биљана Зекавица

ПРИЛОГ 4

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Биљана Зекавица

Број уписа 963

Студијски програм

Наслов рада **Успостављање и одрживост система контроле квалитета услуга у социјалној заштити**

Ментор Проф. др Мирослав Бркић

Потписани Биљана Зекавица

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

Биљана Зекавица

У Београду, 01.06.2016. године

ПРИЛОГ 5

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Успостављање и одрживост система контроле квалитета услуга у социјалној заштити која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

докторанда

Потпис

Биљана Зековица

У Београду, 01.06.2016. године

1. Ауторство - Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.

БИОГРАФИЈА

ОСНОВНИ ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ

ЛИЧНИ ПОДАЦИ

Име и презиме: Биљана Зекавица

Адреса: Славка Родића 220/И/30, Раковица, Београд

Телефон: +381 (0) 63 8672955

E-mail: biljana.zekavica@minrzs.gov.rs zbiljka@gmail.com

Мр Биљана Зекавица рођена је 16. јуна 1963. године у Сјеници. Завршила је средње усмерено образовање, смер новинар-сарадник, у Сјеници. Дипломирала је на Факултету политичких наука, смер Социјални рад и социјална политика, у Београду 1986. године.

Магистрирала је 2009. године на Факултету политичких наука у Београду, на тему: *Испитивање потреба хранитељских породица за услугама социјалног рада.*

Кандидаткиња је радила од 1987. до 2000. године као социјални радник у Центру за социјални рад Сјеница. Од 2000. до 2005 године обављала је функцију директора Центра за социјални рад Сјеница. Од 2005. до 2012. године ради као инспектор социјалне заштите у Министарству рада, запошљавања и социјалне политике, Одсек за инспекцијски надзор, у звању саветнице. Од 2012. године ангажована је на пословима начелника Одељења за инспекцијски надзор Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, у звању виши саветник.

ПРОФЕСИОНАЛНИ ЦИЉ

- Напредовање и усавршавање кроз практичан рад уз перманентно образовање и едуковање из области социјалне политике.
- Могућност напредовања кроз систем усвајања нових знања и примене стеченог.

- Позитивно окружење са могућностима за континуирано усавршавање у професионалном аспекту.

СТРАНИ ЈЕЗИК

- Служи се енглеским језиком
- Говори француски језик

РАД НА РАЧУНАРУ

- Microsoft Office пакет
- Интернет

ЛИЧНЕ ОСОБИНЕ

- Вредна, одговорна, упорна и самоиницијативна особа
- Одличне преговарачке и лидерске способности
- Жеља за сталним напредовањем и учењем

ОБЈАВЉЕНИ РАДОВИ

Магистарски рад

Испитивање потреба хранитељских породица за услугама социјалног рада (2009).

Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 155 страна.

Чланци у научним часописима

1. Зекавица Б. (2013). *Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите. Социјална политика.* Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2013, 51-67 страна, ISSN: 0038-0091

2. Зекавица Б. *Лиценцирање организација социјалне заштите. Социјална политика.* Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2013, 73-84 страна, ISSN: 0038-0091

Значајан део стручног усавршавања стекла је похађањем едукативних програма и курсева. Поседује едукације из области:

- Планирање породице,

- Заштита деце од злостављања и занемаривања,
- Интегрална социјална заштита на локалном нивоу,
- Социоедукативни програм „Школа за родитеље“,
- Управљање пројектним циклусом,
- Школа гестовног говора,
- Израда годишњег оперативног плана активности,
- Интегрисани систем евалуације интегрисаног социо-здравствених услуга старим лицима (Progetto Sviluppo),
- Подршка младима у осамостаљивању по изласку из система социјалне заштите,
- Хранитељство,
- Кривично-правна заштита од насиља у породици,
- Грађанско-правна заштита од насиља у породици (напредни ниво) у оквиру пројекта „Интегрисани одговор на насиље над женама“, и др.

Током своје професионалне каријере учествовала је на домаћим и међународним конференцијама и конгресима, научним и стручним скуповим у области социјалне заштите, често и као предавач.

Била је члан више радних група Министарства рада и социјалне политике Републике Србије за израду подзаконских аката у оквиру Закона о социјалној заштити.

Биљана Зекавица је члан преговарачке групе Владе Републике Србије за поглавље 19 европског законодавства – Социјална политика и запошљавање, у оквиру преговора за приступ ЕУ, задужена за социјалну политику.

Учествовала је на бројним пројектима у области социјалне заштите:

- Руководилац пројектног тима Министарства рада и социјалне политике на пројекту „Изградња или адаптација простора за дневне боравке” који је реализован из средстава НИП-а (2006-2010.)
- Члан пројектног тима Министарства рада и социјалне политике на пројекту “Куповина станова за становање уз подршку за младе који излазе из система социјалне заштите” који је реализован из средстава НИП-а (2006-2010.)
- Аутор и један од реализатора пројекта „Дневни центар за децу и младе - Здравотека“ у Сјеници, као алтернативни вид подршке деци и младима са ризико понашањем (2000-2005.)
- Учествовала у пројекту Локални план акције за децу у општини Сјеница и пројекту за унапређење хранитељства „За живот у породици“ (2001-2005.)
- Учешће у мобилним тимовима Министарства рада, запошљавања и социјалне политике у оквиру пројекта „Трансформаија установа социјалне заштите“ (2006-2007.)
- Учешће у радној групи за израду Националне стратегије за особе са инвалидитетом (2006)
- Учествовала на пројекту „Организације цивилног друштва – снажни партнери у реформи система социјалне заштите“ – у организацији Балканског фонда за социјалне иницијативе (2010.)
- Учествовала на пројекту „Енергетска ефикасност у Србији“ (2009.)
- „Трансформација резиденцијалних установа за децу и развој одрживих алтернатива“, 2009 – 2010. Пројекат министарства рада и социјалне политике, UNICEF-а и Европске уније,
- Унапређење положаја корисника резиденцијалних установа са интелектуалним и менталним потешкоћама, кроз стварање услова за њихово укључивање у друштво и локалну заједницу (Отворени заграда) који је био финансиран из претприступних ИПА фондова, а реализован у сарадњи са Министарством за рад, запошљавање,

борачка и социјална питања и Министарством здравља Републике Србије (2015.) и др.

Члан је Републичке стручне комисије за подршку пацијентима основане од стране Министарства здравља 2014. године.

У периоду од 2011. до 2015. године обављала функцију председника Управног одбора Геронтолошког центра Београд. У периоду од 2015. и даље члан је истог Управног одбора.

Удата, мајка двоје деце.