



**ГЛАВНА СЛУЖБА  
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА  
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

Република Српска  
78000 Бања Лука  
Владике Платона бб  
Тел: +387(0)51/493-555  
Факс: +387(0)51/493-556  
е-mail: [revizija@gsr-rs.org](mailto:revizija@gsr-rs.org)



**Извјештај ревизије учинка  
ФУНКЦИОНИСАЊЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ СТАРИЈИХ ЛИЦА**

**Број: РУ006-23**

**Бања Лука, децембар 2024. године**



## САДРЖАЈ

<b>ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>1</b>
<b>ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА .....</b>	<b>2</b>
<b>ПРЕДГОВОР.....</b>	<b>3</b>
<b>РЕЗИМЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>1. УВОД.....</b>	<b>8</b>
1.1. Позадина и мотиви ревизије .....	8
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања .....	10
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије .....	10
1.3.1. Обим и ограничења ревизије .....	10
1.3.2. Извори ревизијских доказа .....	11
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа.....	12
1.3.4. Критеријуми ревизије.....	13
1.4. Садржај и структура извјештаја.....	14
<b>2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>15</b>
2.1. Карактеристике предмета ревизије .....	15
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности .....	17
2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије .....	18
<b>3. НАЛАЗИ .....</b>	<b>19</b>
3.1. Претпоставке за ефикасно функционисање социјалне заштите старијих лица .....	19
3.1.1. Права старијих лица у социјалној заштити.....	19
3.1.2. Испуњеност претпоставки .....	21
3.2. Остваривање права старијих лица у социјалној заштити .....	24
3.2.1. Смјештај у установу.....	25
3.2.2. Збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и нега у кући .....	30
3.3. Информације о стању и резултатима у социјалној заштити старијих лица ..	38
3.3.1. Евиденције и базе података о социјалној заштити .....	38
3.3.2. Извјештавање у систему социјалне заштите .....	40
<b>4. ЗАКЉУЧЦИ .....</b>	<b>43</b>
<b>5. ПРЕПОРУКЕ .....</b>	<b>46</b>
<b>6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ .....</b>	<b>50</b>



## ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ

### „Функционисање социјалне заштите старијих лица“

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром професионалних објава, провела ревизију учинка „Функционисање социјалне заштите старијих лица“.

Циљ ове ревизије јесте да испита ефикасност функционисања социјалне заштите старијих лица кроз остваривање права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама понуде препоруке чијим провођењем је могуће унаприједити функционисање система социјалне заштите старијих лица и остваривање наведених права.

Проведена ревизија је у организационо-институционалном погледу обухватила испитивање улога, надлежности и одговорности, у области социјалне заштите старијих лица, Владе Републике Српске – Министарства здравља и социјалне заштите, јединица локалне самоуправе, јавних установа центара за социјални рад и јавних установа за смјештај старијих лица.

Овом ревизијом обухваћен је временски период од 2019. до 2023. године.

Резултати испитивања су приказани у овом Извјештају.

Проведена ревизија је показала да социјална заштита старијих лица, посматрана кроз остваривање права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, није у потпуности ефикасна.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила Нацрт извјештаја институцијама обухваћеним ревизијом. На Нацрт извјештаја примједбе су доставили Министарство здравља и социјалне заштите, Јавна установа Центар за социјални рад Требиње и Јавна установа Центар за социјални рад Модрича које нису прихваћене. У достављеним примједбама нису понуђени нови аргументи, докази и документи на основу којих би ревизија могла извршити корекције у Извјештају, а што би утицало на коначне закључке и препоруке.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којима се у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, [www.gsr-rs.org](http://www.gsr-rs.org).

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске, Министарству здравља и социјалне заштите, јединицама локалне самоуправе и јавним установама центрима за социјални рад. Провођењем ових препорука могуће је унаприједити социјалну заштиту старијих лица у Републици Српској.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Младенко Марковић, вођа ревизорског тима, Милена Броћета и Маријана Ивељић, чланови ревизорског тима.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

## ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСПЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
МЗСЗ	Министарство здравља и социјалне заштите Републике Српске
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЦСР	Јавна установа Центар за социјални рад
СОТАК база	Електронска база података Информационог система социјалне заштите
Стратегија	Стратегија за унапређење положаја старијих лица у Републици Српској за период од 2019. до 2028. године

## ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.<sup>1</sup>

Ревизије учинка које проводе врховне ревизорске институције су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:<sup>2</sup>

- Принцип економичности подразумева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумева најбоље могуће искоришћавање расположивих ресурса. Везан је за однос коришћених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавање постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3Е) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови;
- да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

***„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“ ISSAI 300***

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске регулише сљедеће:

<sup>1</sup> ISSAI 100 параграф 22

<sup>2</sup> ISSAI 300 параграф 11

Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумева испитивање активности, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка сачине Акциони план за спровођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења спровођења датих препорука.“

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада Републике Српске, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички орјентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумева и унапређење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.



## РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром професионалних објава, провела ревизију учинка „Функционисање социјалне заштите старијих лица“.

Циљ ове ревизије јесте да испита ефикасност функционисања социјалне заштите старијих лица кроз остваривање права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама понуде препоруке чијим провођењем је могуће унаприједити функционисање система социјалне заштите старијих лица и остваривање наведених права.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дати су у наставку.

Налази, засновани на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, показују да:

- Релативно мали број јединица локалне самоуправе, односно центара за социјални рад у Републици Српској (укупно пет) је крајем 2023. године имало старија лица кориснике сва три посматрана права, док 1/4 није имала ни једно старије лице корисника тих права;
- Закон о социјалној карти до средине 2024. године није био донесен, нити је било извјесно када ће Социјална карта Републике Српске бити израђена и какве ће имати функционалности;
- Јединице локалне самоуправе углавном нису израђивале и доносиле прописане програмско-планске документе релевантне за социјалну заштиту старијих лица, нити је осигурана адекватна информациона основа за израду тих докумената;
- Јединице локалне самоуправе су, у току 2023. године, имале различите приступе у погледу благовремености измирења обавеза по основу права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући;
- Ревизија се није увјерила у разумној мјери да су цијене смјештаја утврђене на начин да је видљива укупна цијена смјештаја по тржишним условима и њени појединачни елементи, те који дио укупне цијене чини заштићена цијена;
- Укупни трошак у 2023. години по једном кориснику који је смјештен у јавну установу на захтјев центра за социјални рад виши је од трошка који је имало лице смјештено на властити захтјев;
- Цијене смјештаја у 2023. години у приватним установама су износиле од 440 КМ до 1.000 КМ и углавном су биле сличне или ниже у односу на цијене смјештаја у јавне установе, које су износиле од 780 КМ до 1.200 КМ;
- У посљедњих пет година број лица збринутих у хранитељске породице, који је био релативно мали, значајно се смањило, нарочито када су у питању старија лица;
- Крајем 2023. године укупно 10 јединица локалне самоуправе, односно центара за социјални рад је имало старија лица кориснике права на збрињавање у хранитељске породице, што указује да је ово право недовољно развијено и заступљено у већини јединица локалне самоуправе у Републици Српској;
- Примјена прописа и праксе посматраних центара за социјални рад у погледу збрињавања старијих лица у хранитељску породицу су се током 2023. године разликовале по више аспеката;
- У посматраном петогодишњем периоду број корисника права на помоћ и његу у кући се смањује, с тим да је тај тренд нешто блажи када су у питању старија лица. Крајем 2023. године само седам јединица локалне самоуправе, односно

центра за социјални рад је имало старија лица кориснике права на помоћ и његу у кући;

- У посматраним центрима за социјални рад у којима су старија лица остваривала право на помоћ и његу у кући праксе су биле различите, како у погледу примјене прописа, тако и у погледу пружаоца услуга и начина реализације права;
- Функционалност СОТАК базе у контексту потпуности и ажурности података чији унос треба да врше центри за социјални рад и могућности коришћења података, у посматраном периоду, није била у цјелости објезбјеђена. Одржавање СОТАК базе није било обезбијеђено у континуитету. У три од посматраних осам центара за социјални рад подаци о социјалној заштити нису уношени у СОТАК базу, нити је иста на било који начин коришћена, а дјелимично је то рађено у два центра за социјални рад;
- У посматраном периоду установе социјалне заштите чији је оснивач Влада Републике Српске су достављале Министарству здравља и социјалне заштите годишње извјештаје о раду, а остале установе социјалне заштите то нису чиниле;
- Податке за 2023. годину о броју корисника доставило је око половине установа које имају ову обавезу и воде се у Регистру установа социјалне заштите, тако да је Министарство здравља и социјалне заштите располагало само дијелом података о броју корисника и попуњености капацитета установа социјалне заштите;
- У периоду 2019-2023. година, у посматраним јединицама локалне самоуправе нису израђивани извјештаји о реализацији средњорочних и годишњих програма развоја социјалне заштите, нити је по том основу вршено извјештавање према скупштинама градова, односно општина;
- У годишњим извјештајима о раду центара за социјални рад углавном нису издвојено исказани подаци о остваривању посматраних права старијих лица у социјалној заштити и утрошеним финансијским средствима за те намјене. Извјештаји нису оријентисани на учинак, не пружају увид у обим и структуру ангажованих ресурса, остварене резултате и циљеве у социјалној заштити старијих лица.

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци.

Основни закључак ове ревизије је да социјална заштита старијих лица, посматрана кроз остваривање права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, није у потпуности ефикасна.

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

- Кључне претпоставке за ефикасно функционисање система социјалне заштите старијих лица нису у потпуности испуњене;
- У центрима за социјални рад садржај предмета, односно досијеа старијих лица корисника права у социјалној заштити је неуједначен;
- Укупни трошкови јавног сектора по основу смјештаја старијих лица на захтјев центара за социјални рад су углавном виши када је лице смјештено у јавне установе у односу на трошкове смјештаја у приватне установе и трошкове које имају лица смјештена на властити захтјев;
- Право на збрињавање у хранитељске породице је недовољно развијено и недовољно доступно старијим лицима, а остварује се уз различите праксе центара за социјални рад;
- Право на помоћ и његу у кући је недовољно развијено и недовољно доступно старијим лицима, а приступи центара за социјални рад у остваривању овог права су веома неуједначени;

- Надлежне институције у систему социјалне заштите не располажу потпуним и благовременим информацијама о стању, резултатима и оствареним циљевима социјалне заштите старијих лица.

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије. Препоруке се упућују институцијама које имају улоге, надлежности и одговорности у погледу социјалне заштите старијих лица: Влади Републике Српске, односно Министарству здравља и социјалне заштите, јединицама локалне самоуправе и центрима за социјални рад.

Влада Републике Српске, односно Министарство здравља и социјалне заштите треба да:

- Преиспита и унаприједи правни оквир за функционисање социјалне заштите старијих лица;
- Додатно интензивира активности на изради Социјалне карте Републике Српске, надогради и осигура потпуну функционалност Информационог система социјалне заштите;
- Утврђује заштићену цијену смјештаја и врши додјелу средстава јавним установама за смјештај старијих лица на начин који осигурава ефикаснији утрошак средстава и унапређује управљање тим установама;
- Континуирано анализира и оцјењује резултате и учинак у социјалној заштити старијих лица и управљачке одлуке доноси на основу функционалног механизма праћења и извјештавања о реализацији стратешких и програмско-планских докумената.

Јединице локалне самоуправе и центри за социјални рад требају да:

- Осигурају старијим лицима ефикасније остваривање прописаних права у социјалној заштити;
- Успоставе функционалне евиденције у социјалној заштити старијих лица;
- Израђују и доносе програмско-планске документе релевантне за социјалну заштиту старијих лица и остваривање посматраних права, који су засновани на стратешким одређењима и потребама старијих лица;
- Осигурају у довољном обиму и благовремено финансирање центара за социјални рад и плаћање обавеза насталих по основу остваривања права старијих лица у социјалној заштити;
- Успоставе функционално праћење и извјештавање о реализацији стратешких одређења и програмско-планских докумената у социјалној заштити старијих лица.

## 1. УВОД

### 1.1. Позадина и мотиви ревизије

Старење је процес током кога се догађају промјене у различитим функцијама личности. Разликују се три основна вида старења: биолошко – успоравање и опадање у функцијама организма с временом, психолошко – промјене у психичким функцијама и прилагођавању личности на старење, социјално – промјене у односу појединца који стари и друштва у којем живи.<sup>3</sup> Старија лица представљају рањиву категорију друштва и у значајној мјери су изложени ризику социјалне искључености.

Старење је глобални изазов и питање које су препознале и Уједињене нације<sup>4</sup> и Савјет Европе<sup>5</sup>, те у складу са тим донијеле обавезујуће документе у контексту будућих корака држава потписница у циљу достојанственог и сигурног старења и дјелотворног коришћења права старијих лица на социјалну заштиту.

Социјална заштита у цјелини, па самим тим и старијих лица, прожима се кроз више циљева одрживог развоја дефинисаних у Агенди 2030<sup>6</sup>, примарно циљ 10 „Смањити неједнакост унутар и између држава“.

Прихватањем и преузимањем релевантних међународних обавеза, као и доношењем одговарајућих стратешких, правних и других аката, Република Српска (у даљем тексту РС) се определијелила да води бригу о старијим лицима.<sup>7</sup> Донесена је Стратегија за унапређење положаја старијих лица у Републици Српској за период од 2019. до 2028. године (у даљем тексту Стратегија)<sup>8</sup>, а имплементацију наведене стратегије у Програму економских реформи Републике Српске за период 2022-2024. година Влада Републике Српске (у даљем тексту Влада РС) је истакла као једну од важних активности у овом периоду. И други стратешки документи<sup>9</sup> се дјелимично тичу старијих лица и њихове социјалне заштите. У прописима из области социјалне заштите утврђена су права у социјалној заштити, поступак и услови за остваривање права, дјелатност установа социјалне заштите и сл.

У Закону о социјалној заштити<sup>10</sup> је утврђено да су корисници социјалне заштите лица која се налазе у стању социјалне потребе, а у оквиру пунољетних лица као корисници су препозната и старија лица без породичног старања. Прописано је да је корисник социјалне заштите пунољетно лице које има више од 65 година, а које због трајних промјена у психосоцијалном и здравственом стању не може задовољавати своје основне потребе.

---

<sup>3</sup> Стратегија за унапређење положаја старијих лица у Републици Српској за период од 2019. до 2028. године

<sup>4</sup> Уједињене нације: Друга Свјетска скупштина о старењу, 8. - 12. април 2002. године, Мадрид; [https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n02/397/51/pdf/n0239751.pdf?token=znw5n1NIS8NdJgA\\_Ups&fe=true](https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n02/397/51/pdf/n0239751.pdf?token=znw5n1NIS8NdJgA_Ups&fe=true)

<sup>5</sup> Савјет Европе, Ревидирана европска социјална повеља усвојена у Стразбуру 3.5.1996. године; <http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ljudskaprava/evropska%20socijalna%20povelja%20revidirana.pdf>

<sup>6</sup> У септембру 2015. године Босна и Херцеговина се, заједно са 192 државе чланице Уједињених нација, обавезала на спровођење Агенде 2030. за одрживи развој (Агенда 2030), која се састоји од 17 циљева одрживог развоја и 169 потциљева

<sup>7</sup> Прилог бр 1 - Листа референци – попис аката

<sup>8</sup> Одлука о усвајању Стратегије за унапређивање положаја старијих лица у Републици Српској од 2019. до 2028. године (Службени гласник Републике Српске, број 88/19)

<sup>9</sup> Стратегија социјалне укључености Републике Српске 2021-2027, Стратегија социјалне заштите Републике Српске за период 2023-2029.

<sup>10</sup> Закон о социјалној заштити (Службени гласник Републике Српске, број 37/12, 90/16, 94/19, 42/20 и 36/22)

У наведеном закону утврђена су права у социјалној заштити у виду новчаних давања и услуга у социјалној заштити, а која готово сва могу остваривати и старија лица. За старија лица без породичног старања која нису у могућности живјети у домаћинству и бринути о себи нарочито су важна права у социјалној заштити која се односе на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући.

Право на смјештај у установу имају и старија лица која због неповољних социјалних, здравствених, стамбених и породичних прилика нису у могућности да живе у породици, односно у домаћинству. Таква лица имају право и на збрињавање у хранитељску породицу. Право на помоћ и његу у кући обезбјеђује се старијем изнемоглом лицу, тешко обољелом лицу и другом лицу које није у стању да се брине о себи. За финансирање наведених права обезбјеђују се средства у буџету јединице локалне самоуправе (у даљем тексту ЈЛС), а корисници права и сродници учествују у финансирању у складу са прописима.

У РС су дужи низ година присутна неповољна демографска кретања и релевантни индикатори показују континуирани процес демографског старења. Према процјенама становништва Републичког завода за статистику Републике Српске за 2023. годину у РС у односу на попис становништва из 2013. године укупан број становника се смањило за 56 хиљада, а број лица са 65 и више година се повећао за 45 хиљада, тако да се учешће наведене популације у укупном становништву повећало за 5 постотних поена, са 17% на 22%. Изразито висок удио старијег становништва имају неразвијене и изразито неразвијене, мале, рубне и пограничне ЈЛС.<sup>11</sup>

Подаци Министарства здравља и социјалне заштите Републике Српске (у даљем тексту МЗСЗ) показују да је за реализацију прописаних права у социјалној заштити у 2022. години утрошено око 88 милиона КМ. На крају 2022. године у РС је било преко 56 хиљада корисника права у социјалној заштити, од чега се око 24 хиљаде односило на старија лица. Старијих лица корисника права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући било је укупно око 600.

Значајан број старијих лица се не може смјестити у установе за смјештај, јер немају довољно средстава за такву услугу у приватном аранжману, а за помоћ државе не испуњавају критеријуме дефинисане Законом о социјалној заштити, тако да одређени број старијих особа остаје кући под повременим надзором социјалних служби и уз минималну државну подршку.<sup>12</sup>

Укупна примања старијих лица често нису довољна за задовољење основних животних потреба, што условљава да им поједине услуге, за којима та лица имају потребу, нису доступне. Просјечна пензија у РС за децембар 2023. године је износила 541 КМ, а истовремено је за смјештај у домове за старија лица било потребно издвојити двоструко више.

Према подацима из Стратегије на крају 2018. године у установе за смјештај, чији су оснивачи Влада РС и ЈЛС, било је смјештено 845 лица, а у установе чији су оснивачи друга правна и физичка лица 990 корисника, што укупно чини 1.835 корисника.

У поменутиим стратешким и другим документима, као и у средствима јавног информисања, се наводи да поједина права у социјалној заштити, попут права на помоћ и његу у кући и права на збрињавање у хранитељску породицу, нису довољно искоришћена, односно да се у многим ЈЛС не реализују због чега потенцијални корисници тим услугама немају приступ. Такође се наводи да би пружање ових услуга у заједници био много ефикаснији приступ рјешавању питања његе старијих лица у

---

<sup>11</sup> Прилог број 2 - Подаци о укупном броју становника и броју становника са 65 и више година на основу пописа становништва из 2013. године и процјене становништва за 2023. годину у РС

<sup>12</sup> Стратегија социјалне укључености Републике Српске 2021-2027.

односу на смјештај у установе. Одређен број старијих лица нема потребу или жељу за одласком у домове за старија лица, али имају потребу за услугама помоћи и њега у кући на нивоу локалне заједнице.

У складу са постојећим друштвеним околностима, изазовима који се очекују у будућности и потребама друштва у цјелини узрокованих повећањем броја старијих лица у укупној популацији становништва, као и повећањем потреба за бригом о старијим лицима, права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући долазе у први план у циљу изналажења најбољег рјешења за задовољење потреба старијих лица.

## **1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања**

Предмет ревизије којим се бавила ова ревизија учинка јесте ефикасност функционисања социјалне заштите старијих лица у РС са фокусом на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући.

Основни циљ ове ревизије јесте да испита ефикасност функционисања социјалне заштите старијих лица кроз остваривање права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама понуде препоруке чијим провођењем је могуће унаприједити функционисање система социјалне заштите старијих лица и остваривање наведених права. Посебни и појединачни циљеви ревизије произилазе из основног циља и приказани су у форми ревизијских питања.

Приступ ревизији представља комбинацију системског и приступа оријентисаног на резултате. Приступ оријентисан на резултате подразумијева испитивање ефикасности надлежних институција у остваривању конкретних права у социјалној заштити старијих лица - смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и њега у кући, уз обезбјеђење равноправности у приступу и коришћењу тих права. Системски приступ бави се испитивањем испуњености основних претпоставки за успјешно функционисање система социјалне заштите старијих лица и остваривањем улога и надлежности институција у систему социјалне заштите. Ова ревизија учинка је примарно студија ефикасности остваривања права старијих лица у социјалној заштити.

Ова ревизија се бавила сљедећим основним питањем:

Да ли социјална заштита старијих лица функционише на ефикасан начин?

У оквиру овог основног питања, ревизија ће испитивања усмјерити на сљедећа три питања:

1. Да ли су испуњене основне претпоставке за ефикасно функционисање система социјалне заштите старијих лица?
2. На који начин надлежне институције реализују права старијих лица у социјалној заштити?
3. Да ли институције система социјалне заштите обезбјеђују информације о стању и резултатима социјалне заштите старијих лица?

## **1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије**

### **1.3.1. Обим и ограничења ревизије**

Ревизија је у институционално-организационом смислу обухватила детаљно испитивање улога, надлежности и одговорности институција у успостављању система социјалне заштите и остваривању права у социјалној заштити од стране старијих лица, са фокусом на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући.

Ревизија учинка је испитивала планирање социјалне заштите старијих лица у контексту врсте, броја и садржаја програмско-планских докумената и њихове заснованости на утврђеним правима и потребама старијих лица и исказаним одређењима, као и у контексту планирања финансијских средстава за реализацију појединачних права и њиховог благовременог обезбјеђивања у потребном обиму, са нагласком на права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући. Такође, испитивано је остваривање права старијих лица на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући у смислу расположивих капацитета пружалаца услуга и могућности остваривања ових права, поступка утврђивања испуњености услова за остваривање права, комуникације и сарадње са другим институцијама, поступка утврђивања цијена и накнада по основу ових права, начина финансирања и остваривања права. Испитивањима су обухваћени начин и поступци институција у праћењу реализације наведених права старијих лица у социјалној заштити, вођење евиденција и база података, као и извјештавање о оствареним резултатима и уоченим ризицима и изазовима.

Испитивање и прикупљање података, докумената и информација је вршено у институцијама које имају кључне надлежности и одговорности у области социјалне заштите старијих лица, прије свега у Влади РС - МЗСЗ, у изабраним ЈЛС и јавним установама центри за социјални рад (у даљем тексту ЦСР) основаним од стране тих ЈЛС и јавним установама социјалне заштите које пружају услуге смјештаја.

Испитивања су вршена у осам ЈЛС и ЦСР на подручју тих ЈЛС, те у три установе социјалне заштите које се баве смјештајем старијих лица. Критеријуми за избор ЈЛС су били постојање установа социјалне заштите за смјештај старијих лица, пружање одређене услуге у социјалној заштити старијим лицима и број корисника, број становника и старијих лица и административно-територијални распоред.

Временски обухват ревизије био је пет година и то од 2019. до 2023. године. Детаљнијим испитивањима је обухваћена 2023. година, с тим да у циљу бољег сагледавања и разумијевања одређених проблема и прикупљања довољних и одговарајућих ревизијских доказа, а у појединим аспектима испитивања су вршена и изван дефинисаног петогодишњег периода у складу са конкретним потребама и ревизијским питањима. Овако дефинисан временски обим ревизије био је адекватан за давање одговора на постављена питања, те доношење поузданих закључака и давање препорука чијим провођењем је могуће унаприједити остваривање права старијих лица у социјалној заштити.

Права старијих лица у социјалној заштити су генерално испитивана у оквиру сагледавања испуњености системских претпоставки за функционисање социјалне заштите старијих лица, укључујући планирање, вођење евиденција и извјештавање о реализацији социјалне заштите старијих лица.

Ревизија се није бавила питањима усклађености са прописима и поступањем надлежних институција у конкретним случајевима остваривања права у социјалној заштити старијих лица, осим у дијелу и на начин који је у складу са приступом ревизији и у вези је са ефикасношћу остваривања тих права. Такође, ревизија се није бавила пословањем јавних институција и установа у систему социјалне заштите, нити квалитетом пружених услуга у социјалној заштити старијих лица.

### **1.3.2. Извори ревизијских доказа**

Потребни подаци, информације и документа ради добијања одговора на постављена ревизијска питања прикупљени су од институција/установа обухваћених ревизијом: Влада РС - МЗСЗ, ЈЛС и ЦСР које су исте основале, јавних установа социјалне

заштите које пружају услуге смјештаја корисника. Извори ревизијских доказа у наведеним институцијама су били:

- Стратешки, програмско-плански и други документи Владе РС и ЈЛС релевантни за положај старијих лица и остваривање њихових права у социјалној заштити, те извјештаји и информације о њиховој реализацији;
- Законски и подзаконски прописи релевантни за остваривање права старијих лица у социјалној заштити;
- Документација о спроведеном стручном надзору и комуникација између институција у систему социјалне заштите;
- Интерни акти институција релевантни за остваривање права старијих лица у социјалној заштити;
- Споразуми, меморандуми и слични документи закључени између институција у контексту остваривања социјалне и здравствене заштите старијих лица;
- Буџети ЈЛС, односно ЦСР са пратећом документацијом;
- Документи о извршењу Буџета ЈЛС, односно ЦСР са пратећом документацијом;
- Годишњи планови рада и извјештаји о раду МЗСЗ;
- Годишњи програми и планови рада и извјештаји о раду ЦСР;
- Документација о изради Социјалне карте Републике Српске и функционисању Информационог система социјалне заштите (у даљем тексту СОТАК база);
- База података, евиденције, подаци и информације о реализацији права у социјалној заштити којима располаже МЗСЗ;
- Подаци и извјештаји у вези са социјалном заштитом достављени МЗСЗ од стране установа социјалне заштите;
- Цјеновници услуга јавних установа за смјештај лица и документација о поступку и начину утврђивања цијена;
- Документација о (су)финансирању смјештаја лица у установу, као и (су)финансирању рада јавних установа за смјештај;
- Документација о остваривању права у социјалној заштити појединачних корисника;
- Евиденције и подаци о ангажованим ресурсима надлежних институција и установа у контексту реализације права старијих лица у социјалној заштити;
- Истраживања и анализе надлежних институција о стању и изазовима у области социјалне заштите старијих лица.

Одређена документа, подаци и информације су прибављени од Црвеног крста Републике Српске (укључујући градске организације у Добоју и Требињу), приватних установа које пружају услуге смјештаја старијим лицима и хуманитарне организације која се бави пружањем услуге помоћи и његе у кући. Такође, извори ревизијских доказа су биле повеље, публикације и други документи међународних организација и институција из области социјалне заштите и старења.

### **1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа**

Потребни подаци и информације из наведених извора су прибављени на следеће начине:

- Инспекцијом – прегледом документације;
- Идентификацијом и анализом стратешких и програмско-планских докумената, те информација и извјештаја о њиховој реализацији;



- Анализом законских и подзаконских прописа, укључујући и интерне акте институција;
- Упитницима;
- Интервјуима и разговорима са представницима институција обухваћених ревизијом;
- Радно-консултативним састанцима са представницима заинтересованих страна;
- Идентификацијом и мапирањем процеса, поступака и процедура;
- Прегледом база података, информационих система и евиденција;
- Аналитичким поступцима;
- Непосредним увидом у установама социјалне заштите;
- Прегледом повеља и публикација међународних организација и институција из области социјалне заштите.

Путем упитника, попуњених од стране ЦСР и јавних установа за смјештај старијих лица, су прикупљени детаљнији подаци о старијим лицима корисницима права у социјалној заштити у установама социјалне заштите које су обухваћене узорком. Од МЗСЗ су путем упитника прикупљени подаци о суфинансирању трошкова смјештаја корисника у установама за смјештај старијих лица чији је оснивач Влада РС и додјели средстава тим установама по другим основама.

Анализа и вредновање прикупљених ревизијских доказа извршено је примјеном општеприхваћених метода у ревизији учинка, а примјерено врсти и карактеру предмета ревизије и расположивим подацима и информацијама:

- Методе анализе и синтезе;
- Методе индукције и дедукције;
- Квалитативна анализа садржаја документације, интервјуа и упитника;
- Анализа законских и подзаконских прописа;
- Аналитички поступци;
- Компаративне методе;
- Методе статистичке анализе;
- Друге методе примјерене врсти прикупљених података и информација.

#### **1.3.4. Критеријуми ревизије**

Критеријуми ревизије су различити и формиран су у складу са врстом, природом и карактером ревизијског проблема који се испитује и питања на које треба одговорити. Кључни критеријуми проистичу из исказаних стратешких одређења и донесених законских и подзаконских аката који се односе на социјалну заштиту старијих лица.

За оцјену и закључивање о налазима проистеклим из проведених испитивања у овој ревизији учинка коришћени су сљедећи критеријуми:

- У стратешком оквиру из области социјалне заштите старија лица су препозната као рањива категорија и утврђен је начин унапређења њиховог положаја;
- У правном оквиру права старијих лица у социјалној заштити и услови и поступци остваривања тих права су јасно утврђени;
- Потребности старијих лица у социјалној заштити су континуирано идентификоване, праћене и анализирани;
- Програмско-плански документи релевантни за социјалну заштиту старијих лица су донесени на основу исказаних стратешких одређења, утврђених потреба, благовремено и у континуитету и садрже конкретне мјере и активности и специфичне и мјерљиве резултате који се намјеравају реализовати у социјалној заштити старијих лица;

- Финансирање установа социјалне заштите се планира и проводи на начин који обезбјеђује благовремено измиривање обавеза и адекватну реализацију права старијих лица;
- Надлежне институције су обезбиједиле равноправност старијим лицима у приступу и коришћењу утврђених права у социјалној заштити;
- Поступак остваривања права у социјалној заштити старијих лица је у најбољем интересу корисника, јасан, једноставан и са трајањем примјерним датим околностима;
- Остваривање права старијих лица у социјалној заштити се евидентира на прописани начин и континуирано прати;
- Базе података и евиденције о остваривању права у социјалној заштити су јединствене, потпуне, ажурне, поуздане и омогућавају креирање извјештаја и информација о стању, изазовима и оствареним резултатима у социјалној заштити старијих лица;
- Извјештавање о реализацији права старијих лица у социјалној заштити је благовремено, поуздано и оријентисано на резултате и садржи информације које су потребне доносиоцима одлука;
- Расположиви подаци и информације о реализацији права старијих лица у социјалној заштити се користе за доношење одлука у циљу унапређења социјалне заштите старијих лица;
- Утврђене добре праксе.

Утврђивањем и примјеном наведеног обима ревизије, извора и начина прикупљања потребних података и информација и њиховом анализом прикупљени су довољни, релевантни и поуздани ревизијски докази, те су коришћењем дефинисаних критеријума формирано налази и закључци ревизије.

#### 1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

1. **Увод** – основни разлози и мотиви због којих се ГСРЈС РС определијелила да проведе ревизију учинка која се односи на функционисање социјалне заштите старијих лица. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, критеријуме ревизије, обим и ограничења ревизије, изворе и методе прикупљања и анализе ревизијских доказа.
2. **Опис предмета ревизије** – карактеристике предмета ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за област социјалне заштите старијих лица.
3. **Налази** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.
4. **Закључци** – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.
5. **Препоруке** – дате су препоруке чија имплементација од стране Владе РС, надлежног министарства, ЈЛС и ЦСР би требало да обезбиједи боље функционисање социјалне заштите старијих лица у РС.

На крају овог извјештаја ревизије учинка су дати прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у Извјештају.

## 2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

### 2.1. Карактеристике предмета ревизије

Социјална заштита је у прописима утврђена као дјелатност од општег интереса за РС, којом се пружа помоћ лицима када се нађу у стању социјалне потребе и предузимају потребне мјере ради спречавања настајања и отклањања посљедица таквог стања. Стање социјалне потребе је стање у којем је лицу неопходна помоћ ради савладавања социјалних и других тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба. Дјелатност социјалне заштите обухвата мјере и активности за стварање услова за остваривање заштитне функције породице, услова за самосталан живот и рад лица која се налазе у стању социјалне потребе или за њихово активирање у складу са способностима, обезбјеђивање средстава за живот материјално необезбјеђеним и за рад неспособним лицима и другим грађанима који су у стању социјалне потребе, као и обезбјеђивање других облика социјалне заштите.

Права у социјалној заштити припадају свим лицима која испуњавају прописане услове. Установе и пружаоци услуга социјалне заштите обезбјеђују равноправност у приступу и коришћењу права у социјалној заштити и у свом дјеловању спречавају сваки вид дискриминације. Корисници права су појединци, чланови породице и породица у цјелини који се налазе у стању социјалне потребе, а који и остварују утврђена права у социјалној заштити. Своје потребе корисници приоритетно задовољавају у средини у којој живе. Права која реализују пружањем услуга кориснику могу се остварити и у партнерству јавног, невладиног и приватног сектора.

Старије лице без породичног старања које се налази у стању социјалне потребе у прописима је утврђено као једна од категорија корисника социјалне заштите. То је лице које има више од 65 година, а које због трајних промјена у психосоцијалном и здравственом стању не може задовољити своје основне животне потребе. У Закону о социјалној заштити утврђено је десет права у социјалној заштити, а старија лица могу бити корисници већине тих права. ЈЛС својом одлуком, у складу са потребама становништва, може да утврди и друга права и услуге у социјалној заштити, услове и критеријуме за њихово остваривање.

Право на смјештај у установу, право на збрињавање у хранитељску породицу и право на помоћ и његу у кући, у складу са прописаним условима, могу користити лица која нису у могућности да се на задовољавајући начин брину о себи. Средства за финансирање наведених права обезбјеђују се у буџету ЈЛС, а корисници и сродници, односно обвезници издржавања, у складу са прописаним условима, својим средствима учествују у трошковима по основу ових права.

Смјештај у установу подразумијева збрињавање у установу социјалне заштите и у другу установу која се налази ван система социјалне заштите, а примјерена је и испуњава услове збрињавања корисника социјалне заштите. Право на смјештај у установу има старије лице које због неповољних социјалних, здравствених и породичних прилика није у могућности да живи у породици, односно домаћинству. Старија лица се примарно смјештају у дом за старија лица као установу социјалне заштите за смјештај корисника и геронтолошки центар.

Смјештај у установу социјалне заштите остварује се избором и упућивањем корисника у одговарајућу установу у којој се обезбјеђује становање, исхрана, одијевање, њега, помоћ, брига, васпитање и образовање, оспособљавање за привређивање, радне, културно-забавне, рекреативно-рехабилитационе активности, здравствена заштита и друге услуге. Смјештај у установу врши се на основу рјешења надлежног ЦСР и уговора о смјештају. Рјешење се доноси на основу спроведеног поступка, укупне процјене услова живота и стања корисника и његовог окружења, сагледавања могућности других облика збрињавања и мишљења да је збрињавање у установу најцјелисходнији облик заштите. Уговор о смјештају закључују установа за

смјештај и надлежни ЦСР и дужни су да редовно размјењују информације о стању и потребама корисника. ЦСР обезбјеђује средства за личне потребе корисника на мјесечном нивоу у износу 5% од цијене смјештаја.

У буџету РС, између осталог, обезбјеђују се средства за суфинансирање трошкова смјештаја корисника, смјештених од стране ЦСР, у установама социјалне заштите чији је оснивач Влада РС, финансирање изградње, адаптације, санације, опремања и дијела трошкова гријања и одржавања установа социјалне заштите чији је оснивач Влада РС и финансирање активности интервентне помоћи у специфичним случајевима. Услови и начин утврђивања цијена услуга смјештаја корисника у установу социјалне заштите чији је оснивач Влада РС су прописани подзаконским актом. Заштићену цијену смјештаја у ове установе, као укупне цијене услуге смјештаја, годишње утврђује министар здравља и социјалне заштите. Такође, утврђује и висину дијела суфинансирања трошкова смјештаја у наведеним установама.

Збрињавање у хранитељску породицу је облик збрињавања корисника у породицу која му обезбјеђује задовољавање основних животних потреба, која брине о личности корисника и помаже му у остваривању његових права и извршавању обавеза. Право на збрињавање у хранитељску породицу има лице које, према релевантним прописима, има право на смјештај у установу. У хранитељску породицу се може збринути највише три пунољетна лица. Изузетно, збрињавање се може вршити и у породицу која нема статус хранитељске породице, када надлежни ЦСР процијени да је то неопходно, с тим да је таква породица дужна да у року од годину дана од дана збрињавања корисника стекне статус хранитељске породице. Сваки од потенцијалних хранитеља је дужан да похађа прописани Програм припреме за хранитељство, након чега му ЦСР издаје потврду за хранитељство.

Хранитељство се обезбјеђује у властитом простору хранитеља, корисника или другим објектима који су посебно изграђени или прилагођени за ту намјену. Хранитељи, по правилу, непосредно брину о кориснику у свом стамбеном простору, а изузетно, хранитељи могу бринути о кориснику у стамбеном простору корисника или другом одговарајућем простору, када је то у његовом најбољем интересу. Хранитељ има право на накнаду за рад и накнаду за трошкове издржавања корисника, а породица која није стекла статус хранитељске има право на накнаду за трошкове издржавања корисника.

Ближи услови и поступак добијања хранитељске породице, врсте и облик збрињавања у хранитељској породици, начин спровођења надзора над радом хранитеља, начин за обрачун накнада за рад хранитеља, издржавање и престанак хранитељства су прописани Правилником о хранитељству.

Право на помоћ и његу у кући се обезбјеђује старијем изнемоглом лицу, тешко обољелом лицу и другом лицу које није у стању да се брине о себи. Ово право се обезбјеђује из буџетских средстава ако лице нема могућности да помоћ и његу у кући обезбиједи властитим средствима и средствима сродника који има обавезу издржавања у складу са законом, лице није закључило уговор о доживотном издржавању, лице није уговором о даровању отуђило имовину и укупни приходи корисника по свим основима не прелазе износ од 50% просјечне нето плате у РС остварене у претходној години.

Помоћ и њега у кући обухвата обављање кућних послова, одржавање личне хигијене, набавку хране и организовање исхране и задовољавање других свакодневних потреба корисника. Ову услугу може пружати установа социјалне заштите, удружење грађана, вјерска заједница и друго правно лице које испуњава услове за реализацију овог права. Начин остваривања права, врсте услуга и учешће корисника и њихових сродника у трошковима помоћи и њега у кући су детаљније утврђени Правилником о остваривању права на помоћ и његу у кући.

## 2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Улоге, надлежности и одговорности у области социјалне заштите подијељене су између већег броја различитих институција и више нивоа власти.

У Уставу Републике Српске је утврђено да Република уређује и обезбјеђује основне циљеве и правце демографског и социјалног развоја, социјално осигурање и друге облике социјалне заштите, а такође обезбјеђује социјалну сигурност грађана и јамчи њен минимум. Народна скупштина Републике Српске доноси законе, друге прописе и опште акте, а Влада РС предлаже законе, друге прописе и опште акте, доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона, усклађује и усмјерава рад министарстава, и других републичких органа и управних организација и врши надзор над њиховим радом.

Улоге, надлежности и одговорности институција су примарно утврђене Законом о социјалној заштити и релевантним подзаконским прописима. Носиоци социјалне заштите су Република и ЈЛС.

Република уређује систем социјалне заштите, доноси политике и развојне стратегије, утврђује права, критеријуме и кориснике социјалне заштите, обезбјеђује дио средстава за реализацију права прописаних овим законом, прати стање и остваривање права, оснива и усмјерава рад установа социјалне заштите и брине се да се у оквиру економске и социјалне политике остварује оптималан развој социјалне заштите.

МЗСЗ у складу са прописима, између осталог, води Регистар установа социјалне заштите, врши надзор над спровођењем стручног рада установа социјалне заштите, без обзира у чијем власништву је установа основана, води јединствену евиденцију о корисницима права и пруженим услугама и друге евиденције. Министар здравља и социјалне заштите доноси правилнике, упутства, рјешења и друге акте у складу са Законом о социјалној заштити.

ЈЛС доноси годишњи и средњорочни програм социјалне заштите на основу анализе социјалног стања становника на свом подручју, доноси одлуку о проширеним правима и друга акта којима прописује услове за остваривање права и мјера утврђених одлуком и програмима, обезбјеђује средства за реализацију права утврђених овим законом и својим одлукама, обезбјеђује средства за обављање дјелатности социјалне заштите, оснива и брине се о раду установа социјалне заштите, врши координацију активности социјалне заштите на подручју ЈЛС, формира радно тијело за социјалну заштиту и обавља и друге послове у остваривању циљева социјалне заштите. Надлежни орган ЈЛС прописује услове и мјерила за утврђивање цијене услуга и утврђује цијене услуга у социјалним установама чији је оснивач ЈЛС.

Ради вршења послова, обезбјеђивања и остваривања права у социјалној заштити утврђених овим законом, оснивају се установе социјалне заштите. Установе социјалне заштите може основати Влада РС, ЈЛС, правно и физичко лице у складу са прописима. Установа социјалне заштите једном годишње подноси извјештај о свом раду оснивачу и МЗСЗ.

ЈЛС оснива ЦСР<sup>13</sup> који у провођењу дјелатности социјалне заштите и социјалног рада врши јавна овлашћења:

- ✓ Пружа прву стручну помоћ грађанима;
- ✓ Рјешава у првом степену о остваривању права утврђених овим законом и одлукама о проширеним правима у ЈЛС;

---

<sup>13</sup> Закон о социјалној заштити, члан 101.

- ✓ Пружа социјалне услуге у поступку рјешавања о правима из области социјалне заштите;
- ✓ Врши надзор над хранитељским породицама;
- ✓ Води евиденцију и документацију о правима, пруженим услугама и предузетим мјерама у оквиру своје дјелатности и издаје увјерења на основу евиденције;
- ✓ Врши исплату новчаних права утврђених овим законом и другим прописима и општим актима.

ЦСР обавља и стручне послове у спровођењу социјалне заштите и социјалног рада:

- ✓ Открива и прати социјалне потребе грађана и проблеме у области социјалне заштите;
- ✓ Предлаже и предузима мјере у рјешавању социјалних потреба грађана и прати њихово извршење;
- ✓ Предлаже мјере за унапређивање социјалне заштите и планирање развоја система социјалне заштите у локалним заједницама, организује и спроводи одговарајуће облике социјалне и дјечије заштите и непосредно пружа социјалне услуге;
- ✓ Ради на развоју разноврсних модела збрињавања корисника у заједници и социјалних услуга у складу са потребама корисника, развија социјални рад у заједници;
- ✓ Пружа услуге помоћи и његе у кући, дневног збрињавања и прихватилишта;
- ✓ Обавља аналитичко-истраживачке послове у локалним заједницама и друге прописане послове.

Дом за старија лица својим корисницима обезбјеђује становање, исхрану, његу, одијевање, здравствену заштиту, културно-забавне, рекреативне, окупационе и друге активности, услуге социјалног рада и друге услуге зависно од потреба, способности и интересовања корисника. Може обављати и послове пружања помоћи и његе у кући и дневног збрињавања за старија лица. Дом за старија лица може имати социјално-геријатријско одјељење гдје се пружају услуге старијим лицима која због свога психофизичког и здравственог стања имају потребу за интензивном бригом и његом.

Геронтолошки центар, поред дјелатности које обавља дом за старија лица, бави се праћењем, проучавањем, вредновањем и извјештавањем о социјалним и здравственим потребама, а у складу са тим и развојем и обезбјеђивањем услуга које су директно усмјерене на унапређивање квалитета институционалног и ванституционалног збрињавања старијих лица, координацијом дјелатности актера у систему социјалне заштите старијих лица, сарадњом са другим секторима и оспособљавањем и образовањем оних који спроводе заштиту старијих лица.

### **2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије**

Област социјалне заштите, укључујући и социјалну заштиту старијих лица, примарно је уређена Законом о социјалној заштити и подзаконским актима донесеним на основу овог закона.

У контексту предмета ревизије значајни су прописи којима се уређује стратешко планирање и управљање развојем у РС, републичка управа, локална самоуправа, буџетски систем и управни поступак.

Преглед најважнијих законских, подзаконских и других аката који су релевантни за функционисање социјалне заштите старијих лица приказан је у листи референци.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Прилог бр 1 - Листа референци – попис аката

### 3. НАЛАЗИ

#### 3.1. Претпоставке за ефикасно функционисање социјалне заштите старијих лица

За успјешно функционисање сваког система неопходно је да буду испуњене одређене претпоставке, односно предуслови. За ефикасно функционисање система социјалне заштите старијих лица кључно је обезбиједити одговарајућа стратешка одређења, правни оквир, податке и информације, програмско-планске документе, институционални оквир, материјалне, људске и финансијске ресурсе.

Слика број 1 - Кључне претпоставке за ефикасно функционисање система социјалне заштите старијих лица



Илустрација: ГСРЈС РС

##### 3.1.1. Права старијих лица у социјалној заштити

Законом о социјалној заштити је утврђено 10 права у социјалној заштити. Старија лица могу бити корисници свих права, изузев подршке у изједначавању могућности дјецe и омладине са сметњама у развоју. У складу са одредбама овог закона и уз уважавање специфичности потреба у социјалној заштити на својој територији, ЈЛС доносе и одлуке о проширеним правима.

За остваривање свих права у социјалној заштити утврђених Законом о социјалној заштити, према подацима МЗСЗ, у петогодишњем периоду од 2019. до 2023. године у РС је утрошено 409 милиона КМ, уз континуирану тенденцију раста броја корисника и износа утрошених средстава по годинама. За реализацију права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући која су у фокусу ове ревизије учинка, у 2023. години, утрошено је 13,6 милиона КМ за око 1.500 корисника.

Табела број 1 - Реализација права из социјалне заштите у РС у 2023. години

Р. бр.	Право	Корисници права		Реализован годишњи износ по праву	
		број	учешће	износ (у мил. КМ)	учешће
1.	Новчана помоћ	3.865	6,8%	10,9	9,5%
2.	Додатак за помоћ и његу другог лица	33.831	59,2%	72,9	63,4%
3.	Подршка у изједн. могућности дјече и омладине са сметњама у развоју	221	0,4%	0,3	0,3%
4.	Смјештај у установу	1.152	2,0%	10,3	9,0%
5.	Збрињавање у хранитељску породицу	285	0,5%	2,8	2,4%
6.	Помоћ и њега у кући	125	0,2%	0,5	0,4%
7.	Дневно збрињавање	352	0,6%	0,9	0,7%
8.	Једнократна новчана помоћ	10.158	17,8%	2,4	2,1%
9.	Лична инвалидна	6.231	10,9%	14,1	12,2%
10.	Савјетовање	971	1,7%	0,0	0,0%
<b>Укупно</b>		<b>57.191</b>	<b>100%</b>	<b>115,1</b>	<b>100%</b>

Извор података: МЗСЗ; Илустрација ГСРЈС РС

Учешће корисника права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући у укупном броју корисника социјалне заштите у 2023. години је око 3%, а наведена права су у укупно утрошеним средствима учествовала са око 12%, што указује да се ради о финансијски захтјевнијим правима у социјалној заштити.

Према подацима за 2023. годину, старијих лица корисника права на смјештај у установу, збрињавања у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући у РС је било око 600, односно нешто више од 1/3 укупног броја корисника тих права. Подаци о утрошеним средствима за реализацију права у социјалној заштити, у попуњеним упитницима достављеним МЗСЗ од стране ЦСР, нису исказани издвојено за старија лица, а према процјенама ревизије у 2023. години износила су око 5 милиона КМ.

Релативно мали број ЈЛС, односно ЦСР (укупно пет) је крајем 2023. године имало старија лица кориснике сва три посматрана права, а 1/4 није имала ни једно старије лице корисника тих права.

Графикон број 1 – Реализована три посматрана права у 63 ЈЛС у 2023. години



Извор података: МЗСЗ; Илустрација ГСРЈС РС



Од осам посматраних ЈЛС, у периоду 2019-2023. година, пет је имало донесене одлуке о проширеним правима у социјалној заштити. Поједина права су се односила и на старија лица и/или посматрана права, попут помоћи за опрему корисника смјештеног у хранитељску породицу у граду Требиње. Наведена права нису представљала алтернативу правима која су у фокусу ове ревизије учинка.

### 3.1.2. Испуњеност претпоставки

На нивоу РС су исказана стратешка одређења у погледу социјалне заштите старијих лица, првенствено у Стратегији. Одређена стратешка одређења релевантна за старија лица исказана су и у Стратегији социјалне заштите Републике Српске за период 2023-2029. У наведеним стратегијама идентификовани су изазови и слабости у социјалној заштити старијих лица. Апострофирана је недовољна развијеност појединих услуга за старија лица и недовољно остваривање права у социјалној заштити, попут помоћи и његе у кући и збрињавања у хранитељску породицу. Указано је и на недостатак социјалне карте, нефункционалност СОТАК базе, недовољну развијеност ванинституционалних услуга у ЈЛС, недовољан број хранитељских породица итд.

Већина ЈЛС које су обухваћене овом ревизијом учинка су, такође, исказала одређена стратешка одређења у области социјалне заштите. Најчешће су одређења исказана у стратегијама развоја ЈЛС, иста су углавном уопштеног карактера и у мањој мјери се директно односе на социјалну заштиту старијих лица и посматрана права. У Стратегији развоја социјалне заштите у граду Требињу 2018-2023. година, као секторској стратегији, исказана су конкретнија стратешка одређења у контексту социјалне заштите старијих лица, попут повећања доступности ванинституционалних облика заштите као што су хранитељство и помоћ у кући.

У РС је усвојен правни оквир у области социјалне заштите у коме су утврђена права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући и прописани услови и критеријуми за остваривање наведених права, а као корисници социјалне заштите наведена су и старија лица без породичног старања.

Посматране ЈЛС, а првенствено ЦСР чији су исте оснивачи, располажу различитим подацима, прије свега, о правима и корисницима права у социјалној заштити. Податке о потенцијалним корисницима ЦСР прибављају кроз рад у заједници, подношењем захтјева и информисањем о потребама старијих лица од стране потенцијалних корисника или сродника, обавјештавањем од стране институција, организација и појединаца. У програмско-планским или другим документима ЈЛС попут Социјалне карте града Приједора и средњорочног програма социјалне заштите, садржани су одређени подаци и информације релевантне за стање и потребе старијих лица у вријеме израде тих докумената.

У ЈЛС нису успостављени регистри старијих лица без примања и породичне бриге. Ревизији од стране ЈЛС и ЦСР није презентовано да су вршена континуирана испитивања и анализе потреба старијих лица која нису обухваћена социјалном заштитом.

Важност израде Социјалне карте Републике Српске је препозната у низу докумената, те се може очекивати да ће њена израда бити значајна за развој социјалне заштите и дјеловање институција како на републичком, тако и на локалном нивоу. Програмом рада Владе РС израда Социјалне карте је планирана у првој половини 2023. године. У годишњим плановима рада МЗСЗ за 2023. и 2024. годину, такође је планирана израда Социјалне карте и Закона о социјалној карти.

Програмима економских реформи<sup>15</sup> је планирано успостављање Регистра социјалне карте Републике Српске чији је циљ стварање јединствене евиденције у области социјалне заштите, као и успостављање механизма за спровођење рационалне и ефикасне социјалне заштите засноване на подацима о социјално-економском статусу појединца и породице у којој појединац живи. Реализација активности успостављања интероперабилног информационог система социјалне карте РС је планирана у 2026. години.

Активности на изради Социјалне карте Републике Српске су интензивирани у 2023. години, а одређене активности се реализују у сарадњи са Свјетском банком. Израда исте је захтјевна у погледу институционалних, финансијских и стручних капацитета и ресурса. Закон о социјалној карти до средине 2024. године није био донесен, нити је било извјесно када ће Социјална карта бити израђена, колико ће израда коштати, из којих извора ће бити обезбијеђена средства и какве ће имати функционалности.

ЈЛС углавном нису израђивале и доносиле прописане програмско-планске документе релевантне за социјалну заштиту старијих лица, нити је осигурана адекватна информационо основа за израду таквих докумената.

Табела број 2 - Средњорочни и годишњи програми развоја социјалне заштите ЈЛС

Р. бр.	ЈЛС	Средњорочни програм развоја социјалне заштите	Период важења	Годишњи програм развоја социјалне заштите
1.	Бања Лука	ДА/НЕ	2018-2020.	НЕ
2.	Приједор	ДА	2021-2025.	НЕ
3.	Добој	НЕ	-	НЕ
4.	Требиње	НЕ	-	НЕ
5.	Дервента	НЕ	-	НЕ
6.	Модрича	НЕ	-	НЕ
7.	Лопаре	НЕ	-	НЕ
8.	Рудо	НЕ	-	НЕ

Извор података: ЈЛС и ЦСР; Илустрација ГСРЈС РС

Град Приједор је једини од посматраних ЈЛС располагао важећим средњорочним програмом развоја социјалне заштите у 2023. години, међутим исти није даље разрађиван на годишњем нивоу у циљу конкретизација мјера и активности, потребних финансијских средстава и очекиваних резултата у социјалној заштити старијих лица.

Најзначајнији годишњи плански документ у контексту социјалне заштите на нивоу ЈЛС су планови, односно програми рада ЦСР. При томе, од осам посматраних ЦСР шест је имало израђене и донесене планове односно програме рада за 2023. годину, а ЦСР Дервента и ЦСР Приједор нису. Планиране активности се нису реферисале, односно није успостављена директна веза са исказаним стратешким одређењима у области социјалне заштите старијих лица и посматраним правима.

По садржају и структури планови рада ЦСР су слични из године у годину, а планирање се углавном врши по појединачним правима без издвајања старијих лица.

Планови рада за текућу годину у ЦСР, који у претходним годинама нису доносили рјешења о признавању права, не садрже активности усмјерене на осигурање остваривања посматраних права у социјалној заштити старијих лица. У плановима

<sup>15</sup> Програм економских реформи Републике Српске за период 2023-2025. године и Програм економских реформи Републике Српске за период 2024-2026. године

рада ЦСР који имају старија лица кориснике посматраних права у социјалној заштити углавном нису дефинисане активности у циљу унапређења остваривања тих права.

За остваривање права у социјалној заштити, укључујући и права старијих лица, ангажовани су значајни институционални капацитети и људски ресурси, првенствено у ЦСР, затим у ЈЛС и МЗСЗ, те установама за смјештај старијих лица и другим пружаоцима услуга.

Крајем 2023. године, у посматраним ЦСР<sup>16</sup>, од укупно 307 запослених стручни радници су чинили 62% запослених уз значајне варијације између ЦСР у зависности од величине, организације и послова који се обављају у ЦСР<sup>17</sup>. Послови у вези са остваривањем посматраних права старијих лица у социјалној заштити су у правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у ЦСР организовани на различите начине. У појединим ЦСР су ти послови организовани у засебним организационим дијеловима или у оквиру радних мјеста која обухватају послове у социјалној заштити старијих лица. У одређеним ЦСР утврђеним радним мјестима су обухваћени послови у вези са остваривањем једног или више права у социјалној заштити, а у појединим ЦСР послови стручних радника нису организовани ни према категоријама корисника, нити према правима, већ обухватају широк спектар послова.

У посматраним ЈЛС, крајем 2023. године, углавном је, у оквиру организационог дијела надлежног за друштвене дјелатности, било систематизовано и једним извршиоцем попуњено радно мјесто чији се опис послова у већој или мањој мјери односи и на социјалну заштиту. Из описа послова се препознаје улога ЈЛС као значајног носиоца социјалне заштите. Послови се односе на праћење и анализе стања, предлагање мјера за унапређење, праћење рада установа социјалне заштите чији је оснивач ЈЛС, израду извјештаја и информација и сл. У области социјалне заштите ЈЛС се у значајној мјери ослањају на капацитете ЦСР чији су оснивачи.

Кључну улогу и креирању политика, планирању и функционисању система социјалне заштите има МЗСЗ као ресорно надлежно министарство у Влади РС. У МЗСЗ, односно Одјељењу за социјалну заштиту, између осталог, обављају се послови<sup>18</sup> који се односе на пружање стручне помоћи у изради прописа, политика, стратегија, програма и пројеката који се односе на унапређење социјалне заштите, надзор над стручним радом установа социјалне заштите и других правних и физичких лица која обављају послове социјалне заштите, послове прикупљања и анализирања података из електронских база, вршења надзора и контроле уноса података у електронске базе, праћења и анализирања потреба старијих лица, збрињавања старијих лица без породичног старања итд. Крајем 2023. године, у овом одјељењу у оквиру дефинисана четири радна мјеста, било је систематизовано шест, а попуњено пет извршилаца.

За адекватно функционисање ЦСР и остваривање права корисника у социјалној заштити важно је да се финансијска средства обезбиједи ЦСР правовремено и у довољном обиму. У посматраним ЈЛС и ЦСР углавном је присутна пракса да се буџетски захтјев ЦСР не уважи у цјелости, односно да у буџету ЈЛС буде утврђен мањи износ од захтијеваног. ЦСР се кроз ребаланс буџета ЈЛС и реалокације обезбјеђују потребна средства, по правилу у већем износу од утврђеног иницијалним буџетом.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Прилог број 3 – Кадровски капацитети центара за социјални рад на 31.12.2023. године

<sup>17</sup> У оквиру Центра за социјални рад Рудо обављају се и послови предшколског образовања и васпитања, те је дио запослених ангажован на тим пословима.

<sup>18</sup> Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста (Службени гласник Републике Српске, број 6/20, 29/21, 31/22)

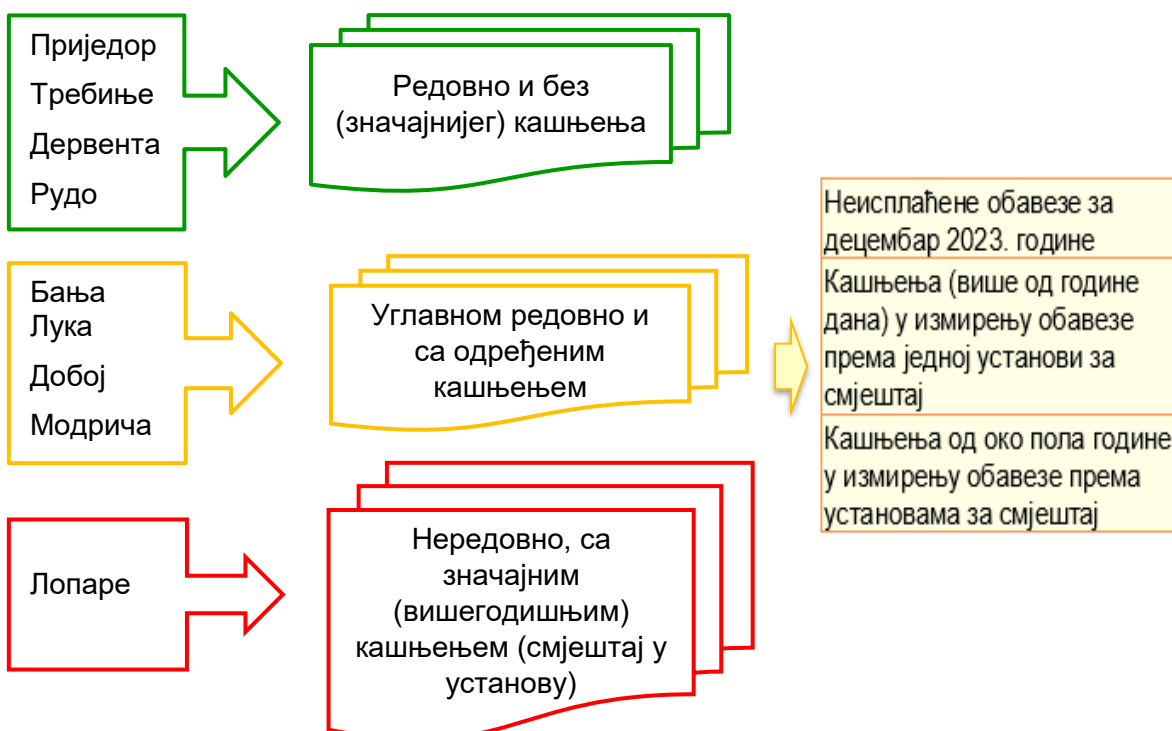
<sup>19</sup> Прилог број 4 – Буџети и извршење буџета јединица локалне самоуправе за буџетског корисника центар за социјални рад за 2023. годину

ЦСР Приједор је у континуитету у периоду 2019-2023. година у буџетском захтјеву упућеном ЈЛС тражио одређени износ средстава за остваривање права на помоћ и његу у кући. У буџетима ЈЛС није видљиво да су тражена средства утврђена/планирана, а сходно томе ЦСР није доносио рјешења о признавању права на помоћ и његу у кући.

Благовремено измирење обавеза по основу права у социјалној заштити је важно за несметано пружање услуга и функционисање пружалаца услуга, као и за правовремено и одговарајуће задовољавање потреба самих корисника. Крајем 2023. године укупна дуговања ЈЛС по основу свих права утврђених у Закону о социјалној заштити су износила око 7 милиона КМ, од чега се 1/4 односила на посматрана три права, доминантно на смјештај у установу социјалне заштите.

ЈЛС које су биле обухваћене испитивањем у овој ревизији учинка су, у току 2023. године, имале различите приступе у погледу благовремености измирења обавеза по основу права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући. Четири ЈЛС су редовно и без значајнијег кашњења измиривале наведене обавезе, углавном на начин да су у текућем мјесецу плаћене све обавезе за претходни мјесец, односно фактуре испостављене у претходном мјесецу. Три су то чиниле углавном редовно са одређеним кашњењима, а једна ЈЛС је обавезе према установама за смјештај измиривала нередовно са значајним, вишегодишњим кашњењима.

Графикон број 2 – Благовременост ЈЛС у измиревању обавеза пружаоцима услуга и хранитељима из социјалне заштите старијих лица у току 2023. године



Извор података: ЈЛС и ЦСР; Илустрација: ГСРЈС РС

### 3.2. Остваривање права старијих лица у социјалној заштити

Поступак остваривања права у социјалној заштити је утврђен у Закону о социјалној заштити и подзаконским актима, те и у другим прописима попут Закона о општем управном поступку. Прописима из области социјалне заштите утврђени су корисници права у социјалној заштити и услови за остваривање појединачних права. У контексту остваривања права старијих лица на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску

породицу и помоћ и његу у кући постоје одређене нејасноће и простор за различита поступања ЦСР у погледу имовине корисника и документовања испуњености појединих услова (продаја и даровање имовине, уговори о доживотном издржавању), обавеза и начина укњижбе права хипотеке, односно забиљежбе потраживања на имовини корисника по основу права у социјалној заштити, начина и могућности остваривања појединих права, укупних прихода корисника, обавеза и учешћа сродника, односно обвезника издржавања у финансирању права у социјалној заштити, утврђивања појединих накнада и цијена услуга.

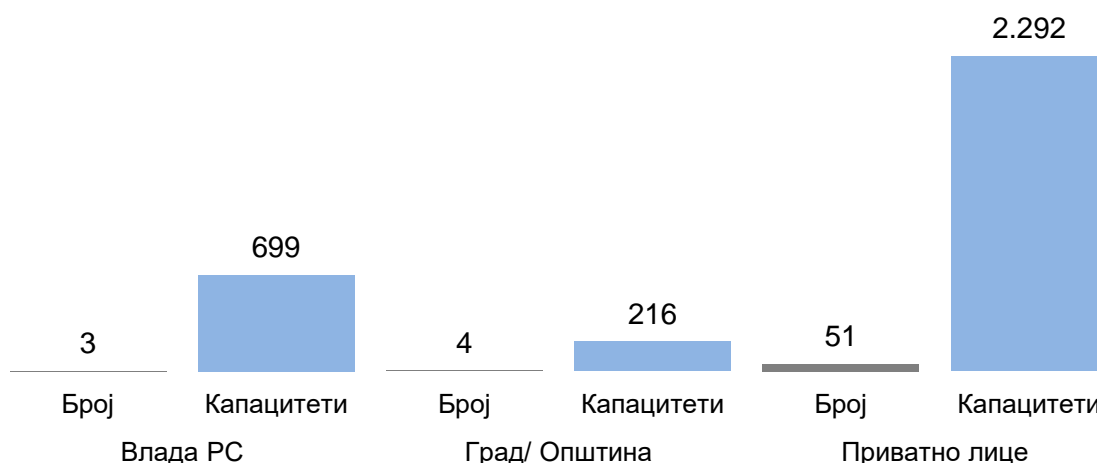
Садржај досијеа, односно предмета корисника је у значајној мјери неуједначен првенствено између посматраних ЦСР, али и унутар самих ЦСР, што у принципу важи за сва посматрана права. Те разлике се односе на обим прикупљених података о приходима корисника, израду индивидуалних планова за корисника, преиспитивање услова за коришћење права у социјалној заштити, начин праћења и надзора над остваривањем услуга и комуникацију са пружоцима услуга и корисницима, податке о имовини и упису забиљежби потраживања, продаји и даровању имовине, податке о обвезницима издржавања и њиховом учешћу у финансирању.

### 3.2.1. Смјештај у установу

Право на смјештај у установу се остварује на основу сагледавања других облика збрињавања и мишљења да је збрињавање у установу најцјелисходнији облик заштите. Стратешка одређења надлежних институција су усмјерена ка деинституционализацији установа социјалне заштите за смјештај корисника и развоју алтернативних услуга социјалне заштите које би утицале како на повећање задовољства самих старијих лица, тако и на смањење трошкова социјалне заштите.

МЗСЗ води Регистар установа социјалне заштите који укључује и установе за смјештај старијих лица, а то су домови за старија лица и геронтолошки центри. Према подацима из овог регистра, РС располаже са укупно 58 установа за смјештај старијих лица са капацитетом од 3.207 мјеста.

Графикон број 3 - Број установа за смјештај старијих лица и капацитети



Извор података: МЗСЗ; Илустрација ГСРЈС РС

РС и ЈЛС су оснивачи седам установа за смјештај старијих лица чији капацитети чине око 1/3 укупних капацитета. При томе, над једном установом за смјештај старијих лица чији је оснивач град Добој<sup>20</sup> у току 2023. године отворен је стечајни поступак, који до средине 2024. године није био окончан. Поред наведених установа социјалне заштите

<sup>20</sup> Јавна установа Дом за старија лица Добој

за смјештај постоје и друге установе које се баве смјештајем старијих лица, попут Дома пензионера у Бањој Луци и Дома пензионера у Требињу, који нису у надлежности МЗСЗ и не воде се у Регистру установа социјалне заштите.

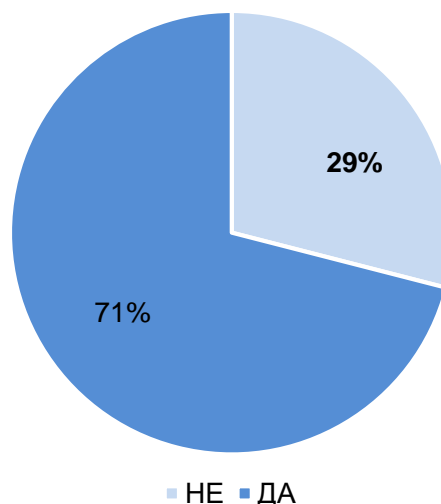
Корисници права у социјалној заштити своје потребе треба да приоритетно задовољавају у средини у којој живе. Међутим, капацитети установа социјалне заштите за смјештај старијих лица нису равномјерно распоређени на територији РС. Око 60 % ЈЛС на својој територији нема установу за смјештај старијих лица, услед чега ЦСР кориснике права морају да упућују у установе за смјештај на територији других ЈЛС.

Према подацима МЗСЗ прикупљеним из ЦСР, број корисника права на смјештај у установу је, на нивоу РС, у периоду 2019-2023. година имао тренд раста. Тренд раста је израженији када су у питању старија лица, тако да је број тих корисника крајем 2023. године био за 1/4 већи у односу на 2019. годину. Крајем 2023. године око 30% ЈЛС, односно ЦСР није имало старија лица кориснике права на смјештај у установу социјалне заштите.

Графикон број 4 - Број корисника права на смјештај у установу у РС, период 2019-2023. година



Графикон број 5 - % исказан број ЈЛС/ЦСР у РС које су крајем 2023. године имали старија лица кориснике права на смјештај у установу социјалне заштите



Извор података: МЗСЗ; Илустрација ГСРЈС РС

Извор података: Појединачни упитници ЦСР; Илустрација ГСРЈС РС

Према подацима из јавних установа за смјештај старијих лица које су обухваћене испитивањем у овој ревизији учинка, њихови капацитети су крајем 2023. године углавном били попуњени, првенствено у организационим дијеловима у којима се збрињавају теже болесни, односно лица која захтијевају континуирану помоћ других лица. Флукуација корисника је била веома изражена, а учешће самосталних, психо-физички очуваних лица корисника смјештаја је било око 15%. Подаци достављени из наведених установа о немогућности смјештаја и нивоу попуњености капацитета показују да нису постојала дужа чекања корисника на смјештај у установу.

Табела број 3 – Смјештај старијих лица у посматраним установама за смјештај у 2023. години

Назив установе	У току 2023. године			На дан 31.12. 2023. године			
	укупно лица	старија лица	учешће старијих лица	укупно лица	старија лица	учешће старијих лица	попуњеност капацитета установа
ЈУ Дом за старија лица Приједор	303	230	76%	186	132	71%	84%
ЈУ Геронтолошки центар Бања Лука	555	454	82%	336	252	75%	95%
ЈУ Геронтолошки центар Дервента	153	136	89%	84	71	85%	81%
<b>УКУПНО</b>	<b>1.011</b>	<b>820</b>	<b>81%</b>	<b>606</b>	<b>455</b>	<b>75%</b>	<b>89%</b>

Извор података: Јавне установе социјалне заштите за смјештај; Илустрација ГСРЈС РС

Корисници ових јавних установа за смјештај старијих лица су углавном била лица смјештена на лични захтјев, а око 1/3 корисника је смјештено на захтјев ЦСР из РС. При томе, у установе су била смјештена и лица млађа од 65 година, а таквих је крајем 2023. године у овим јавним установама било око 1/4. У исто вријеме, у наведеним установама је, на захтјев ЦСР из РС, било смјештено 235 корисника, од чега су 60 % била старија лица.

Старија лица корисници смјештаја у установу социјалне заштите су углавном слабијег здравственог стања, често слабо покретни или непокретни и имају потребу за интензивнијом здравственом заштитом. Обезбјеђење здравствене заштите за кориснике представљало је значајан изазов за установе социјалне заштите за смјештај старијих лица будући да постојећи начин уређења и организације здравствене заштите није прилагођен потребама корисника тих установа. На те слабости указује се у стратешким документима, као и документима МЗСЗ из области социјалне заштите.

Установе за смјештај старијих лица су специфичним приступима (запошљавањем љекара, договором са здравственим установама и/или закљученим уговорима о дјелу са породичним љекарима и специјалистима из других области) настојале да обезбиједу здравствену заштиту корисницима на начин који је прихватљив и за установу и за кориснике. Такви приступи су углавном захтијевали додатни ангажман и више трошкове за ове јавне установе.

У записницима о обављеном стручном надзору које су током 2023. године извршиле комисије за вршење редовног стручног надзора над радом јавних установа за смјештај старијих лица чији је оснивач Влада РС, а које су именоване од стране МЗСЗ, констатовано је постајање наведених пракси и указано на њихове недостатке. Установама за смјештај није дата конкретна смјерница или приједлог за ефикасно и системско рјешавање уочених слабости.



На основу прописа и приједлога јавних установа за смјештај старијих лица чији је оснивач Влада РС, министар здравља и социјалне заштите је сваке године утврђивао заштићене цијене услуга за смјештај корисника, обухваћених системом социјалне заштите у РС, у тим установама. Из приједлога установа није видљиво да ли су цијене смјештаја у установама засноване на укупним трошковима смјештаја по тржишним условима и анализираним појединачним елементима који се укључују у цијену, те шта обухвата предложена заштићена цијена. Ревизија се није увјерила у разумној мјери да су цијене смјештаја утврђене на начин да је видљива укупна цијена смјештаја по тржишним условима и њени појединачни елементи, те који дио укупне цијене чини заштићена цијена. У појединим годинама заштићена цијена смјештаја је утврђена на нижем нивоу од прописаног.

Правилником о утврђивању цијене услуга смјештаја корисника су прописани услови и начин утврђивања цијене услуга смјештаја корисника у установу социјалне заштите чији је оснивач Влада РС.

Цијену услуга смјештаја у установу утврђује управни одбор установе на основу укупних трошкова смјештаја по тржишним условима. У Правилнику су наведени појединачни елементи те цијене.

Заштићена цијена смјештаја представља дио укупне цијене смјештаја.

Министар здравља и социјалне заштите, у складу са законом, рјешењем утврђује заштићену цијену услуга смјештаја за кориснике, најкасније до 31. децембра текуће године, за наредну годину.

Висина заштићене цијене услуге смјештаја за кориснике за наредну годину не може бити мања од 75% просјечне нето плате у РС остварене у првих шест мјесеци текуће године.

Поред заштићене цијене смјештаја које су ЦСР плаћали јавним установама за смјештај старијих лица чији је оснивач Влада РС, МЗСЗ је у 2023. години суфинансирало, на мјесечном нивоу, сваког корисника смјештеног на захтјев ЦСР у Дом за старија лица Приједор у износу 430 КМ, а корисника смјештеног у Геронтолошки центар Бања Лука и Дом за старија лица Источно Сарајево 225 КМ.

Табела број 4 – Цијене услуга смјештаја у јавне установе и њихово (су)финансирање у 2023. години (у КМ)

Дом за старија лица Приједор						Финансирање:	
Р. бр.	Цијене услуга смјештаја	Лични захтјев	ЦСР	МЗСЗ	Јавни сектор (ЦСР+МЗСЗ)	Изградња, опремање, адаптација; Гријање; Интервентна помоћ	По кориснику
1.	Самостално лице	880	780	430	1.210	Укупно	По кориснику
2.	Потпуно зависно лице	950	870	430	1.300	1,2 мил.	568
<b>37%</b>							
Геронтолошки центар Бања Лука						Финансирање:	
Р. бр.	Цијене услуга смјештаја	Лични захтјев	ЦСР	МЗСЗ	Јавни сектор (ЦСР+МЗСЗ)	Изградња, опремање, адаптација; Гријање; Интервентна помоћ	По кориснику
1.	Самостално лице	965	780	225	1.005	Укупно	По кориснику
2.	Потпуно зависно лице	1.040	870	225	1.095	0,9 мил.	238
<b>5%</b>							

Извор података: МЗСЗ и јавне установе за смјештај старијих лица; Илустрација ГСРЈС РС



Приказани подаци показују да су трошкови јавног сектора у 2023. години по једном кориснику смјештеном у наведене установе на захтјев ЦСР виши од цијене смјештаја коју је плаћао корисник смјештен у те установе на властити захтјев. Дјелимично се те разлике могу односити на додатне трошкове здравствене заштите (трошкови лијекова, пелена, превоза и сл.) које установе обезбјеђују корисницима смјештеним на захтјев ЦСР. Увидом у ценовнике услуга ових усанова за 2024. годину видљиво је да су исте уобзириле инструкцију МЗСЗ и приступиле уједначавању трошкова, односно цијена смјештаја између корисника смјештеног на захтјев ЦСР и корисника смјештеног на лични захтјев.

Влада РС као оснивач, односно МЗСЗ, је по основу одредби релевантних прописа, додјељивало средства установама за смјештај старијих лица и по другим основама. У 2023. години је по основу финансирања изградње, адаптације, санације и опремања, трошкова гријања и одржавања, те интервентне помоћи Дому за старија лица Приједор уплаћено 1,2 милиона КМ, а Геронтолошком центру Бања Лука 0,9 милиона КМ. Израчунато на мјесечном нивоу, РС је за ове намјене уплатила 568 КМ Дому за старија лица Приједор и 238 КМ Геронтолошком центру Бања Лука по сваком кориснику смјештеном у ову установу.

Цијене услуга у Геронтолошком центру Дервента су биле исте, независно од тога на чији захтјев је смјештен корисник. У 2023. години цијене смјештаја су износиле од 950 КМ до 1300 КМ мјесечно, у зависности од здравственог стања и смјештајне јединице. Надлежни орган ЈЛС, која је оснивач ове установе, је давао сагласност на ценовнике услуга установе, али није прописао услове и мјерила за утврђивање цијена услуга. Оснивач је у мањој мјери суфинансирао рад установе, првенствено у дијелу обезбјеђења средстава за гријање, односно набавку пелета, што је у 2023. години износило око 30 хиљада КМ.

У посматраних осам ЦСР је у току 2023. године било 186 старијих лица корисника усанова за смјештај старијих лица, за чији је смјештај утрошено 1,37 милиона КМ. ЦСР су углавном смјештали старија лица, кориснике права у усанове за смјештај које се налазе на подручју њихове ЈЛС (око 90% случајева), првенствено у јавне усанове за смјештај, уколико постоје на територији те ЈЛС.

Табела број 5 - Број старијих лица корисника смјештаја у усанове за смјештај старијих лица и износи трошкова њиховог смјештаја у 2023. години

Р. бр.	ЦСР	Број старијих лица корисника смјештаја у 2023. години			Укупна средства ЦСР (у КМ)	
		укупно	јавне усанове за смјештај	приватне усанове за смјештај	средства за смјештај	средства за личне потребе
1.	Бања Лука	92	83	9	820.420	39.351
2.	Приједор	21	18	3	104.782	4.772
3.	Добој	19	0	19	60.255	1.640
4.	Требиње	14	14	0	105.985	5.163
5.	Дервента	17	17	0	119.944	5.994
6.	Модрича	11	0	11	40.303	0
7.	Лопаре	11	0	11	52.786	200
8.	Рудо	1	1	0	3.950	198
<b>Збирно</b>		<b>186</b>	<b>133</b>	<b>53</b>	<b>1.308.425</b>	<b>57.317</b>

Извор података: ЦСР; Илустрација ГСРЈС РС

Цијене смјештаја у 2023. години у приватним установама су износиле од 440 КМ до 1.000 КМ и углавном су биле сличне или ниже у односу на цијене смјештаја у јавне установе, које су износиле од 780 КМ до 1.200 КМ. Цијена услуга смјештаја у приватне установе коју плаћа ЦСР је углавном укупан трошак који има јавни сектор по том основу. С друге стране, цијене услуга смјештаја које ЦСР плаћа јавним установама за смјештај само су дио укупних трошкова јавног сектора по том основу. Поред износа средстава које плаћа ЦСР за смјештај својих корисника у јавним установама за смјештај, постоје трошкови јавног сектора по основу изградње таквих установа, износа суфинансирања по кориснику, санације, опремања гријања и интервентних помоћи тим установама.

Праксе ЦСР у погледу појединих аспеката остваривања права на смјештај у установу старијих лица су се разликовале између ЦСР, а у мањој мјери и унутар самих ЦСР.

Установе за смјештај појединим ЦСР нису фактурисале нити су ЦСР плаћали средства за личне потребе својих корисника, услед чега су корисници остали ускраћени за наведена средства. Додатни трошкови здравствене заштите корисника (лијекови, пелене, превоз) некада су укључени у уговорену цијену смјештаја, некада нису, што отежава упоређивање цијена, а може имати рефлексije и на кориснике. У појединим ЦСР је уговорано плаћање установи за смјештај дијела трошкова, а корисници и сродници су своје учешће плаћали директно установи за смјештај, што се може рефлектовати на износ који ЦСР треба да плаћа за смјештај корисника.

Забилежбе потраживања на имовини корисника смјештаја нису увијек извршене из разлога што то ЦСР није захтијевао или Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове није могла извршити упис забилежбе. Ревизија се није могла увјерити у разумној мјери да је од стране већине ЦСР или ЈЛС наплата потраживања по основу извршених забилежби праћена и реализована на адекватан начин. Мањи број ЦСР није успоставио механизме праћења уплата учешћа корисника и обвезника издржавања по основу смјештаја корисника у установу.

У посматраним ЦСР, поступак остваривања права на смјештај у установу за старија лица, од дана подношења захтјева за смјештај до дана смјештаја у установу, трајао је углавном до мјесец дана. Међутим, чести су случајеви да је смјештај у установу извршен прије доношења рјешења ЦСР и/или закључења уговора са установом за смјештај. Наведено указује, с једне стране, да су институције дјеловале у интересу корисника, а са друге стране, да су недовољно ажурне и ефикасне у извршавању својих обавеза.

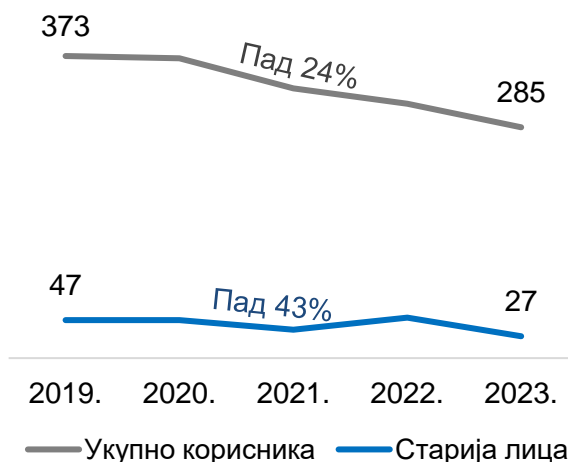
ЦСР углавном нису могли документовати да са установама за смјештај врше редовну размјену информација о стању и потребама корисника. Поједине установе за смјештај су ЦСР на годишњем нивоу достављале извјештаје о социјалном и здравственом стању корисника. Стручни радници су наводили различите праксе нпр. да са корисницима и/или запосленима у установи комуницирају телефонским путем и лично их посјеђују више пута мјесечно, као и да се комуникација одвија повремено када се за тим укаже потреба, о чему су понекад сачињаване забилешке.

### **3.2.2. Збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и њега у кући**

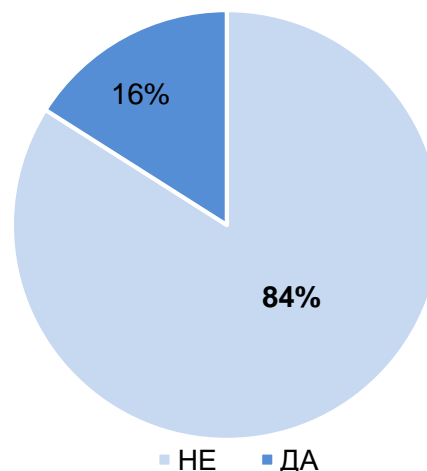
#### **Збрињавање старијих лица у хранитељску породицу**

Надлежне институције у РС су се стратешки определијиле за развој хранитељства препознавајући да је овај вид збрињавања за кориснике прихватљивији у односу на институционално збрињавање. Подаци за посљедњих пет година показују да се број лица збринутих у хранитељске породице, који је био релативно мали, значајно смањило, нарочито када су у питању старија лица.

Графикон број 6 - Број корисника хранитељства у РС, период 2019-2023. година



Графикон број 7 - Старија лица корисници хранитељства у ЈЛС у РС крајем 2023. године



Извор података: МЗСЗ; Илустрација ГСРЈС РС

Извор података: Појединачни упитници ЦСР; Илустрација ГСРЈС РС

Крајем 2023. године укупно 10 ЈЛС, односно ЦСР је имало старија лица кориснике права на збрињавање у хранитељске породице, што указује да је ово право недовољно развијено и заступљено у већини ЈЛС у РС.

Од посматраних осам, у току 2023. године, старија лица кориснике права на збрињавање у хранитељску породицу имало је пет ЦСР. У току 2023. године, у овим ЦСР није било нових корисника, а 1/3 корисника је престала користити ово право, због тога што је наступила смрт корисника или је лице постало корисник права на смјештај у установу или из неког другог разлога.

Табела број 6 – Право на збрињавање старијих лица у хранитељске породице по ЦСР

Р. бр.	ЦСР	Број корисника у току 2023. године	Број корисника на дан 31.12.2023. године	Трошкови хранитељства у 2023. години				Хранитељи	
				накнада за рад хранитеља	трошкови издржавања корисника	5% цијене смјештаја	укупно	број	има потврду
1.	Бања Лука	12	8	31.362	64.186	4.700	100.248	10	10
2.	Приједор	1	0	1.716	3.060	0	4.776	1	1
3.	Добој	-	-	-	-	-	-	-	-
4.	Требиње	5	3	14.966	0	0	14.966	3	0
5.	Дервента	-	-	-	-	-	-	-	-
6.	Модрича	2	2	13.800	0	0	13.800	2	1
7.	Лопаре	-	-	-	-	-	-	-	-
8.	Рудо	1	1	2.400	0	0	2.400	1	0
Збирно		21	14	64.245	67.246	4.700	136.191	17	12

Извор података: ЦСР; Илустрација ГСРЈС РС

Посматрани ЦСР и ЈЛС нису презентовале ревизији доказе да су извршене анализе које указују на узроке недовољне доступности и развијености права на збрињавање старијих лица у хранитељским породицама и утврђене мјере и циљеви у контексту осигурања остваривања и развоја овог права у социјалној заштити старијих лица. Представници ЦСР као могуће разлоге недовољне доступности и развијености овог права наводе комплексност прописаних процедура и специфичности хранитељства за старија лица, незаинтересованост потенцијалних хранитеља, њихову недовољну мотивисаност и сл.

У принципу, ЦСР немају на располагању оспособљене и заинтересоване хранитеље за старија лица потенцијалне нове кориснике овог права. У појединим ЦСР не располажу списковима потенцијалних хранитеља за старија лица, док у ЦСР који располажу таквим списковима указују да је неизвјесно да ли би лица која имају потврде за хранитељство и/или су раније били хранитељи за старија лица, то хтјели бити и у будућности.

У посматраном периоду МЗСЗ је организовало обуке за запослене у ЦСР, а фокус тих обука углавном је био на хранитељству за дјецу. Поједине ЈЛС, односно ЦСР су потенцијалним хранитељима омогућавали похађање програма припреме за хранитељство и организовали одређене активности у циљу промоције хранитељства и подршке хранитељима.

Примјена прописа и праксе посматраних ЦСР у погледу збрињавања старијих лица у хранитељску породицу су се током 2023. године разликовале по више аспеката.

У ЦСР Бања Лука за сва старија лица, кориснике права на збрињавање у хранитељску породицу, хранитељство је било обезбијеђено у властитом стамбеном простору хранитеља. У ЦСР Рудо ситуација је слична, с тим да је корисник хранитељства био збринут у сродничкој породици. У ЦСР Требиње и ЦСР Приједор хранитељи су бринули о корисницима у стамбеном простору корисника, јер је процијењено да је овакав вид збрињавања у најбољем интересу корисника. Хранитељство за старија лица у ЦСР Модрича је суштински обезбијеђено у установама за смјештај старијих лица будући да су хранитељи располагали таквим установама.

ЦСР Приједор је плаћао хранитељу накнаду за рад хранитеља и накнаду за трошкове издржавања корисника. Корисник није имао властита примања, нити је истовремено остваривао друга права у социјалној заштити.

Поред накнаде за рад хранитеља и накнаде за трошкове издржавања корисника, ЦСР Бања Лука је исплаћивао хранитељима и средства за личне потребе корисника у износу 5% од цијене смјештаја старијих лица у установама чији је оснивач Влада РС. Корисници хранитељства у ЦСР Бања Лука су својим примањима учествовали у трошковима збрињавања у хранитељску породицу. Осим једнократне новчане помоћи коју је остварио мањи број корисника хранитељства, нису остваривали друга права у социјалној заштити.

Хранитељима је ЦСР Модрича плаћао мјесечну накнаду за смјештај и друге потребе у фиксном износу (550 КМ, односно 600 КМ) без навођења о којој врсти прописане накнаде се ради. Ревизији није презентован начин на који су утврђени износи накнада. Корисници хранитељства нису имали властита примања и нису истовремено остваривали друга права у социјалној заштити, осим евентуално једнократне новчане помоћи.

ЦСР Рудо је у току 2023. године имао једног корисника који је још 2012. године збринут у сродничку породицу. Уговором који је закључен са хранитељем утврђена је мјесечна накнада за смјештај лица у хранитељску породицу у фиксном износу 200 КМ која је и је исплаћивана у наведеном износу. Корисник хранитељства је истовремено остваривао право на новчану помоћ и право на додатак за помоћ и његу другог лица.

ЦСР Требиње је хранитељима плаћао накнаду за рад хранитеља, али не и накнаду за трошкове издржавања корисника. При томе су корисници хранитељства задржавали све своје приходе укључујући и средства која су истовремено остваривали по основу других права у социјалној заштити, уколико су били корисници тих права (новчана помоћ, додатак за помоћ и његу другог лица и сл.). Хранитељима је на годишњем нивоу исплаћена помоћ за опрему корисника смјештеног у хранитељску породицу по основу одлуке ЈЛС о проширеним правима у социјалној заштити.

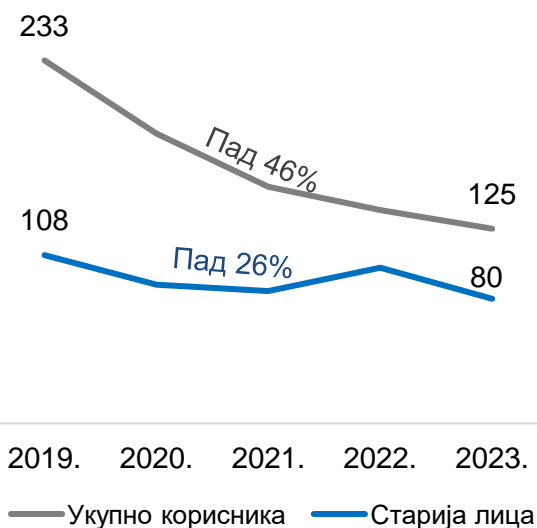
Програм припреме за хранитељство није похађало, односно потврду о хранитељству није посједовало око 30% хранитеља у посматраним ЦСР, уз значајне варијације по ЦСР. Представници ЦСР су навели да се углавном ради о лицима која имају одређена знања и искуство у раду са старијим лицима или се ради о сродницима и познаницима корисника хранитељства.

Поједини ЦСР су на различите начине проводили надзор над радом хранитеља који је дјелимично и документован. Генерално посматрано, надзор ЦСР над радом хранитеља се углавном не проводи у довољној мјери и на прописани начин.

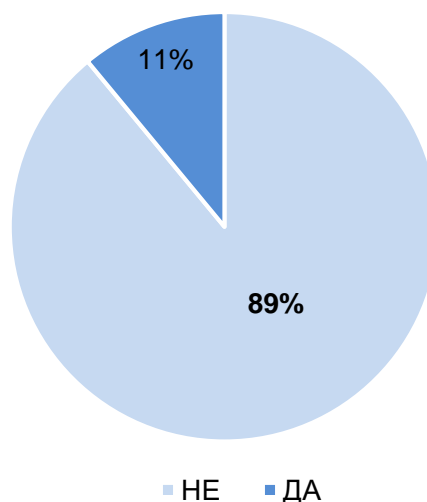
### Помоћ и њега у кући за старија лица

Повећање доступности и развој права на помоћ и његу у кући за старија лица је стратешко опредјељење надлежних институција у РС. У условима све већег броја старачких и самачких домаћинстава препознато је да је ово право често у најбољем интересу корисника, с обзиром да старија лица углавном нису спремна напустити властити дом докле год им то животне околности омогућавају.

Графикон 8 - Број корисника помоћи и његи у кући у РС, период 2019-2023. година



Графикон 9 - Старија лица корисници права на помоћ и његу у кући по ЈЛС у РС крајем 2023. године



Извор података: МЗСЗ; Илустрација ГСРЈС РС

Извор података: Упитници ЦСР; Илустрација ГСРЈС РС

Подаци МЗСЗ у посматраном петогодишњем периоду показују да се број корисника права на помоћ и његу у кући смањује, с тим да је тај тренд нешто блажи када су у питању старија лица. На недовољну доступност и развијеност овог права указује и податак да је крајем 2023. године само седам ЈЛС, односно ЦСР имало старија лица кориснике права на помоћ и његу у кући.

У Регистру установа социјалне заштите који води МЗСЗ само двије установе, односно организације, су евидентирани као центри за помоћ и његу у кући. Поред тога, ревизији је презентовано да је за још једну организацију МЗСЗ утврдило да испуњава прописане услове за пружање услуге помоћи и његе у кући. Поједине јавне установе социјалне заштите (дом за старија лица, геронтолошки центар) у својим оснивачким актима имају наведену могућност да пружају ову услугу, а неке су у посматраном периоду пружале одређене услуге које су по свом карактеру сличне услузи помоћи и његе у кући.

У половини посматраних ЦСР у току 2023. године није било старијих лица корисника права на помоћ и његу у кући. Ревизији у овим ЦСР нису презентовани формални захтјеви старијих лица за остваривање права на помоћ и његу у кући, али су представници ЦСР навели да постоји потреба за пружањем ове услуге на њиховом подручју. Ревизија се није увјерила у разумној мјери да су ЈЛС и ЦСР, у којима старија лица нису остварила услуге помоћи и његе у кући као право у социјалној заштити, анализирали потребе и могућности и предузимали континуиране мјере и активности у циљу да се старијим лицима осигура доступност и развије ово прописима утврђено право. Као разлог немогућности остваривања права старијих лица на помоћ и његу у кући представници ЦСР углавном наводе непостојање установа/организација на подручју ЈЛС које пружају ову услугу.

Табела број 7 – Право на помоћ и његу у кући за старија лица по ЦСР

Р. бр.	ЦСР	Број корисника у току 2023. године	Број корисника на 31.12. 2023. године	Укупни трошкови у 2023. години	Мјесечни трошкови по кориснику	Пружалац услуге
1.	Бања Лука	56	44	231.406	od 107,50 do 860 КМ	ХО "Партнер"
2.	Приједор	-	-	-	-	-
3.	Добој	-	-	-	-	-
4.	Требиње	19	15	Нису засебно исказани	Нису засебно исказани	ЦСР Требиње
5.	Дервента	-	-	-	-	-
6.	Модрича	2	2	4.200	150 и 200 КМ	Физичка лица
7.	Лопаре	-	-	-	-	-
8.	Рудо	3	1	4.375	200; 225 и 300 КМ	Физичка лица
Збирно		80	62	239.981		

Извор података: ЦСР; Илустрација ГСРЈС РС

На подручју Града Добоја, у периоду 2021-2024. година, одређеним лицима су пружане услуге његе и помоћи у кући у оквиру реализације пројекта Старење и здравље<sup>21</sup>. ЦСР Добој није био укључен у наведени пројекат, нити је доносио рјешења о признавању права на помоћ и његу у кући, а самим тим услуге нису реализоване као право у социјалној заштити.

<sup>21</sup> Пројекат Старење и здравље 01. јануар 2021. – 30. новембар 2024. године. Потписници Пројектног Уговора су Град Добој, Градска организација Црвеног крста Добој и Швајцарски Црвени криж, координацијски уред Тузла, Босна и Херцеговина.

У оквиру одређених пројеката, посредством удружења грађана, у граду Приједору су реализоване активности помоћи старијим лицима које су укључивале и услуге које имају елементе послова помоћи и њега у кући, уз учешће и представника ЦСР Приједор. Међутим, ЦСР Приједор у посматраном периоду није доносио рјешења о признавању права на помоћ и његу у кући, нити су поменуте услуге реализоване као право у социјалној заштити за старија лица.

У ЦСР у којима су старија лица остваривала право на помоћ и његу у кући праксе су биле различите, како у погледу примјене прописа, тако и у погледу пружаоца услуга и начина реализације права.

### **ЦСР Бања Лука**

Услуге помоћи и њега у кући корисницима права у ЦСР на подручју града Бања Лука је пружала хуманитарна организација, за коју је МЗСЗ утврдило да испуњава услове за пружање ове услуге. ЦСР Бања Лука је крајем 2023. године имао више од 1/2 свих старијих лица корисника овог права у РС, а око 70% корисника у посматраним осам ЦСР. Услуге су пружане по основу закљученог уговора о сарадњи између ЦСР и те организације. Цијене услуге су утврђене по сату пружене услуге путем анекса уговора који су периодично закључивани. Обим и учесталост пружања услуга је уговоран и оствариван према релевантним одредбама прописа.

Услуге помоћи и њега у кући су за поједине кориснике пружене по цијени која је виша од максималне цијене утврђене Правилником о остваривању права на помоћ и његу у кући. Уколико се максимална цијена утврђена овим правилником прерачуна по сату пружене услуге, видљиво је да су уговорене цијене у посматраном периоду биле више, у појединим годинама и двоструко. Овакве околности указују и на упитну адекватност утврђивања максималних цијена у наведеном правилнику.

Мањи број старијих лица корисника (њих 7%) права на помоћ и његу у кући током 2023. године у ЦСР Бања Лука је имао укупне личне приходе (пензија) изнад 50% просјечне нето плате у РС остварене у претходној години. Још 14% старијих лица који су користили ово право имало је укупне приходе између 40% и 50% просјечне нето плате у РС, а нису учествовали у финансирању пружене услуге помоћи и њега у кући. Представници ЦСР то образлажу тиме да је уобзирен укупан социо-економски и материјални статус подносилаца захтјева односно корисника.

Старија лица, који су били корисници услуга помоћи и њега у кући у току 2023. године, су углавном били истовремено корисници и једног или више других права у социјалној заштити, попут права на додатак за помоћ и његу другог лица, права на новчану помоћ и/или права на једнократну новчану помоћ. Средства по основу наведених права нису урачуната у укупне приходе корисника по свим основама.

Из предмета гдје су лица подносила захтјев за остваривање права на помоћ и његу у кући, а који нису резултирали рјешењем о признавању права видљиво је да услуга помоћи и њега у кући није пружана на цјелокупном подручју града Бања Лука (појединим дијеловима удаљеним од урбаног подручја), а што зависи од спремности и могућности пружаоца услуге да реализује услугу на одређеном подручју. При томе, ни у прописима, нити у закљученом уговору није утврђена могућност да се цијене разликују уколико се услуга пружа у удаљеним подручјима, а што свакако захтијева више трошкове за пружаоца услуга.

На мјесечном нивоу пружалац услуга уз фактуру доставља ЦСР изјашњење о реализацији сати услуга помоћи и њега у кући са списком корисника за које је реализована услуга помоћи и њега у кући и наведеним бројем сати пружене услуге за сваког корисника. У изјашњењу се наводи да његоватељи свакодневно попуњавају образац о свом раду са различитим подацима који потписују и корисници. Стручни радник ЦСР формално провјерава списак корисника о чему сачињава забиљешку,



након чега се може извршити плаћање. Ревизији није представљено да ЦСР има успостављене механизме праћења и контроле рада пружаоца услуга на терену.

### ЦСР Требиње

Услуге помоћи и његе у кући на подручју града Требиња реализовао је ЦСР Требиње путем Тима помоћи и његе у кући који чине медицинска сестра, геронтодомаћица/ његователјица, возач – логистичар и социјални радник који координише процесом. Ревизији није представљен посебан акт о оснивању овог тима (послови помоћи и његе у кући се наводе у Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у ЦСР), нити документ да је МЗСЗ утврдило да ЦСР испуњава услове за пружање ове услуге.

Поред значајног броја корисника по основу донесених рјешења о признавању права (15 крајем 2023. године), неке услуге сличне помоћи и њези у кући су пружане и другим старијим лицима која нису формално корисници овог права у социјалној заштити. У пружању услуга корисницима су укључене и друге организације. Услуге помоћи и његе у кући су пружане углавном у мањем обиму и са мањом учесталошћу од прописаних, нарочито када су у питању корисници који су удаљени од урбаног подручја града, гдје пружање услуга захтјева знатно више трошкове. Представници ЦСР су указали да се број корисника значајно смањио због прописаних строгих услова за остваривање права.

ЦСР Требиње није исказивао одвојено трошкове које има по основу пружања услуге помоћи и његе у кући. Трошкови се односе првенствено на плате ангажованих запосленика, превозна средства, гориво, лијекове, санитарски материјал и сл.

Старија лица, који су били корисници услуга помоћи и његе у кући у току 2023. године, већином су били истовремено корисници и једног или више других права у социјалној заштити, попут права на додатак за помоћ и његу другог лица, права на новчану помоћ и/или права на једнократну новчану помоћ. Средства по основу наведених права нису урачуната у укупне приходе корисника по свим основама. Сви корисници су имали укупне приходе ниже од 40% просјечне нето плате у РС остварене у претходној години.

Тим помоћи и његе у кући за сваког корисника води евиденцију, тзв. „Лист праћења“ у коме се наводи датум посјете, врста пружене услуге, извршилац и евентуално запажање пружаоца услуге.

### ЦСР Рудо

Услуге помоћи и његе у кући старијим лицима корисницима овог права у социјалној заштити пружала су

## ПРАВИЛНИК О ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА НА ПОМОЋ И ЊЕГУ У КУЋИ

### Члан 4.

Право на помоћ и његу у кући из буџетских средстава остварује лице ако нема могућности да ово право обезбједи властитим средствима и средствима сродника који имају обавезу издржавања, лице које није закључило уговор о доживотном издржавању, лице које није уговором о даровању отуђило имовину и лице чији укупни приходи по свим основама не прелазе износ од 50% од просјечне нето плате у Републици Српској остварене у претходној години.

### Члан 5.

(1) Корисник учествује у трошковима помоћи и његе у кући уколико му укупни мјесечни приходи по свим основама прелазе износ 40% просјечне нето плате у Републици остварене у претходној години.

(2) Учешће корисника у трошковима помоћи и његе у кући подразумијева износ који прелази 40% просјечне нето плате у Републици остварене у претходној години.



физичка лица. Према наводима представника ЦСР, пружаоци услуга уобичајено живе у близини корисника и имају искуства у раду са старијим лицима и/или су прошли едукације у вези пружања наведених услуга, а на подручју ЈЛС не постоји установа или организација која може реализовати право на помоћ и његу у кући.

За сва старија лица која су користила право на помоћ и његу у кући током 2023. године, рјешењима ЦСР је корисницима признато ово право у трајању од 15 часова седмично, а услуге се пружају најмање три пута седмично. Обавезе пружаоцу услуге су уговорене на исти начин, у складу са донесеним рјешењима, али су мјесечне цијене услуга утврђене у различитим износима, 100 КМ (анексом 225 КМ), 200 КМ и 300 КМ.

Сва старија лица, која су били корисници услуге помоћи и његе у кући у току 2023. године, истовремено су били и корисници једног или више других права у социјалној заштити, попут права на додатак за помоћ и његу другог лица, права на новчану помоћ и/или права на једнократну новчану помоћ. Средства по основу наведених права нису урачуната у укупне приходе корисника по свим основама. Сви корисници су имали укупне приходе ниже од 40% просјечне нето плате у РС остварене у претходној години.

Пружалац услуге доставља ЦСР на мјесечном нивоу попуњен образац тзв. „Извјештај његоватеља“ у коме, поред податка о кориснику услуге, доставља и описни извјештај о пруженим услугама без навођења конкретних подака о броју сати пружене услуге, датума и времена када је услуга пружена. Образац извјештаја потписује и социјални радник уз прецизирање да ли се извјештај пружаоца услуге прихвата или не уз навођење разлога за то. Социјални радник повремено сачињава писане забиљешке о теренским посјетама и праћењу рада пружаоца услуге.

### ЦСР Модрича

Услуге помоћи и његе у кући старијим лицима корисницима овог права у социјалној заштити пружала су физичка лица. Представници ЦСР су навели да су пружаоци услуга углавном сродници, односно лица блиска са корисницима, а на подручју ЈЛС не постоји установа или организација која може реализовати право на помоћ и његу у кући.

У рјешењима ЦСР којима је признато право на помоћ и његу у кући и уговорима закљученим са физичким лицима пружаоцима услуге, за старија лица која су користила ово право у 2023. години, не наводи се број часова и учесталост пружања услуге. У уговорима се наводи да је пружалац услуге обавезан обављати кућне послове, одржавати личну хигијену, набављати храну и организовати исхрану, односно водити рачуна о

## ПРАВИЛНИК О ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА НА ПОМОЋ И ЊЕГУ У КУЋИ

### Члан 6.

Цијена трошкова помоћи и његе у кући утврђује се на мјесечном нивоу и не може бити већа од 40% од просјечне нето плате остварене у републици у претходној години, у складу са законом.

### Члан 10.

Услуге помоћи и његе у кући могу пружати установе социјалне заштите, удружења грађана, вјерске заједнице и друго правно лице које испуњава услове за реализацију овог права.

### Члан 11.

(1) Услуге помоћи и његе у кући пружалац услуга обезбјеђује кориснику у складу са индивидуалним планом.

(2) Услуге помоћи и његе у кући не могу се вршити временски мање од пет часова седмично, нити више од 20 часова седмично.

(3) Услуге помоћи и његе у кући пружају се најмање три пута седмично.

(4) Пружалац услуга треба да омогући да код једног корисника услуге буде ангажован исти радник.

прилагођеној исхрани и задовољење других свакодневних потреба. Иако су у уговорима обавезе дефинисане на сличан начин, мјесечне цијене услуге су утврђене у различитим износима, 150 КМ и 200 КМ.

Оба старија лица, корисника права на помоћ и његу у кући у 2023. години, су истовремено били корисници бар још једног права у социјалној заштити, права на додатак за помоћ и његу другог лица и/или права на новчану помоћ. Корисници нису имали властитих прихода, попут пензије.

У уговорима закљученим са пружаоцима услуга помоћи и његе у кући старијим лицима је наведено да ће ЦСР вршити контролу провођења уговора, те у случају потребе пружати стручну помоћ. Представници ЦСР нису презентовали ревизији да је вршено праћење и контрола обима и начина на који пружаоци услуга реализују послове помоћи и његе у кући.

### **3.3. Информације о стању и резултатима у социјалној заштити старијих лица**

Располагање потпуним, поузданим и правовременим подацима и организованим евиденцијама у социјалној заштити је важно за креирање извјештаја и информација које омогућавају адекватан увид у стање и изазове у овој области. Такве информације су основа за свеобухватно и поуздано сагледавање остварених резултата и циљева, као и креирање мјера и активности у циљу унапређења социјалне заштите.

Надлежне институције су препознале важност евиденција у области социјалне заштите и у прописима утврдиле обавезу вођења различитих врста евиденција. Јединствену евиденцију о корисницима права и пруженим услугама води МЗСЗ. ЦСР обавезни су да воде евиденцију о оствареним правима, услугама и корисницима права и услуга у социјалној заштити путем електронске базе података Информационог система социјалне заштите, односно СОТАК базе, као подсистема Информационог система МЗСЗ у оквиру Информационог система Републике Српске.

У циљу обезбјеђивања правовремених и свеобухватних информација у области социјалне заштите и доношења управљачких одлука које су на њима засноване, надлежне институције су утврдиле носиоце, врсте, садржај и учесталост извјештавања у социјалној заштити, првенствено у прописима из те области, а у ширем контексту и у прописима из области стратешког планирања и развоја у РС.

#### **3.3.1. Евиденције и базе података о социјалној заштити**

Кључне евиденције о правима и корисницима у социјалној заштити треба да се воде у СОТАК бази, која је успостављена и у надлежности је МЗСЗ. Функционалност СОТАК базе у контексту потпуности и ажурности података чији унос треба да врше ЦСР и могућности коришћења података, у посматраном периоду, није била у цјелости објезбијеђена.

У годишњим плановима рада МЗСЗ планиране су активности у циљу надоградње СОТАК базе и увезивање са осталим изворима електронских података. Наведене активности нису реализоване.

Одржавање Информационог система социјалне заштите МЗСЗ, односно СОТАК базе, у посматраном периоду није било обезбијеђено у континуитету. У периоду од марта 2021. до краја фебруара 2022. године није постојао закључен уговор МЗСЗ са привредним друштвом за пружање услуга одржавања информационог система. У том периоду су постојала одређена ограничења у погледу коришћења СОТАК базе, нпр. креирања налога за корисника /запосленика ЦСР је било могуће само у случају да ЦСР плати привредном друштву наведену услугу или је ЦСР морао чекати да се уговор закључи да би запосленику било омогућено да ради у овој бази. Уговор о

одржавању није био закључен за 2024. годину, будући да су почетком године донесене двије одлуке о поништењу поступака јавне набавке услуга одржавања информационог система из разлога што ни једна понуда није пристигла у утврђеном року. Услјед тога, након истека претходног уговора у марту 2024. године, поново није било обезбијеђено одржавање СОТАК базе.

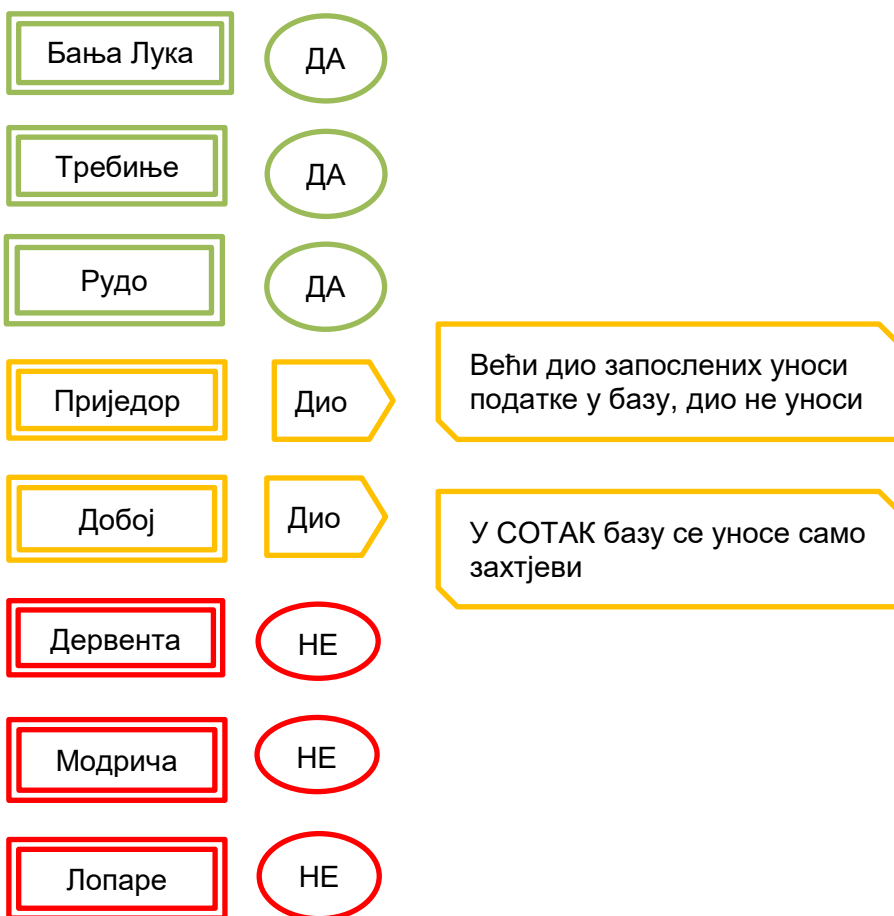
МЗСЗ је упозоравало ЦСР на некоришћење СОТАК базе и на прописану обавезу да ЦСР воде евиденцију о оствареним правима, услугама и корисницима у социјалној заштити путем СОТАК базе. Посљедњи такав допис упућен је ЦСР од стране МЗСЗ у 2019. години. Из дописа је видљиво да ЦСР и након достављених упозорења у мањој мјери или никако не користе СОТАК базу.

У условима недовољне функционалности СОТАК базе, МЗСЗ је креирало упитник на основу којег је на годишњем нивоу прикупљало различите податке из ЦСР, првенствено о правима и корисницима права у социјалној заштити. За сваку појединачну годину у периоду 2019-2023. година, МЗСЗ је обједињавало податке из достављених попуњених упитника од стране појединачних ЦСР и израђивало табеле са збирним подацима на нивоу РС. Одређени подаци у социјалној заштити, попут броја корисника права, исказани су одвојено за старија лица.

Попуњавање и обрада упитника је била захтјевна у погледу ангажовања потребних ресурса, како у ЦСР тако и МЗСЗ. Овако прикупљени и обједињени подаци су ограничени у погледу садржаја, ажурности и поузданости и као такви не могу бити адекватна замјена информационом систему.

У три од посматраних осам ЦСР подаци у социјалној заштити нису уношени у СОТАК базу, нити је иста на било који начин коришћена, а дјелимично је то рађено у два ЦСР.

Графикон број 10 – Коришћење СОТАК базе у ЦСР



Извор података: ЦСР; Илустрација ГСРЈС РС

Могућности СОТАК базе, у смислу креирања и коришћења одређених извјештаја и информација, у ограниченој мјери се користе и у ЦСР који врше унос података у ту базу. Углавном се користе за увид у евентуално остварена права и услуге које се пружају појединачним корисницима.

У условима изражене флукуације запослених и чињенице да поједини ЦСР дуги низ година не користе базу, значајан дио запослених у ЦСР нема потребна знања и вјештине за адекватно коришћење СОТАК базе. Посљедњу обуку запослених у ЦСР за коришћење ове базе МЗСЗ је организовало 2021. године.

ЦСР су водили различите (интерне) евиденције о правима и корисницима права у социјалној заштити на нивоу ЦСР и/или појединих запослених. Такве евиденције су вођене у условима некоришћења СОТАК базе или су биле допуна података из те базе. Коришћене су за различите потребе у ЦСР, за плаћање пружених услуга, обављање послова стручних радника, извјештавање према надлежним институцијама и сл. Расположиве евиденције ЦСР по форми и садржају углавном нису погодне за свеобухватне анализе стања и резултата у социјалној заштити старијих лица.

### **3.3.2. Извјештавање у систему социјалне заштите**

#### **Извјештавање ка Влади РС**

Стратегија је усвојена прије доношења важећих прописа у области стратешког планирања и управљања развојем у РС. У самој стратегији утврђено је ко, на који начин и у којим роковима прати и извјештава о њеној реализацији. Иако је акциони план саставни дио ове стратегије, истом је предвиђено да се доносе и годишњи акциони планови. Праћење и извјештавање о реализацији наведене стратегије није вршено на начин како је у истој утврђено, нити су израђивани годишњи акциони планови.

МЗСЗ је први пут крајем 2023. године учинило важан корак и од великог броја различитих институција (око 110) прикупило податке и израдило Извјештај о реализацији Стратегије за унапређење положаја старијих лица у Републици Српској за период од 2019. до 2023. године који је Влада РС, као информацију, усвојила у априлу 2024. године. Извјештај показује да су, од стране надлежних институција, предузимане одређене активности у циљу реализације утврђених стратешких одређења, али у мањем обиму од планираног када су у питању мјере и активности које се односе на социјалну заштиту старијих лица и остваривање посматраних права.

Извјештај је сачињен на бази непотпуних података, јер значајан број институција није доставило тражене податке и информације. Исти је углавном описног карактера и не пружа јасан преглед напретка у реализацији стратешких циљева на бази постављених индикатора за праћење њених ефеката, нити даје препоруке за наредни период у циљу ефикасније реализације овог стратешког документа.

У годишњим извјештајима о раду МЗСЗ, израђеним у периоду 2019-2023. година, садржани су одређени подаци и информације о реализацији активности које су значајне и за социјалну заштиту старијих лица, попут доношења Социјалне карте Републике Српске, израде Закона о социјалној карти и побољшања функционалности СОТАК базе. Из истих је видљиво да наведене активности углавном нису реализоване или нису реализоване планираном динамиком.

### Извјештавање ка МЗСЗ

У посматраном периоду установе социјалне заштите чији је оснивач Влада РС су достављале МЗСЗ годишње извјештаје о раду. Ревизија се није увјерила у разумној мјери да су такви извјештаји анализирани од стране МЗСЗ нпр. у контексту сагледавања изазова у њиховом раду и евентуалном предлагању мјера за унапређење њиховог рада. Остале установе социјалне заштите нису МЗСЗ достављале годишње извјештаје о раду. Одређене податке и информације о раду установа социјалне заштите и поштовању прописаних процедура у социјалној заштити, у посматраном периоду, МЗСЗ је прибавило по основу извршеног стручног надзора над радом појединих установа, укључујући и установе које имају важне улоге у остваривању права старијих лица у социјалној заштити. МЗСЗ је на годишњем нивоу извршило стручни надзор над неколико (углавном до три) установа социјалне заштите, првенствено установа у јавном власништву.

Установе социјалне заштите, изузимајући ЦСР, имају обавезу да на годишњем нивоу достављају МЗСЗ податке о броју корисника. Доминантно су то установе за смјештај старијих лица. Податке за 2023. годину доставило је око половине установа које имају ову обавезу и воде се у Регистру установа социјалне заштите, тако да је МЗСЗ располагало само дијелом података о броју корисника и попуњености капацитета установа социјалне заштите.

У условима непотпуног коришћења СОТАК базе, ЦСР су, на годишњем нивоу у посматраном периоду, достављали МЗСЗ податке о правима и корисницима права у социјалној заштити. Подаци су достављани путем попуњених упитника на начин како је то захтијевало МЗСЗ.

### Извјештавање на нивоу ЈЛС

У периоду 2019-2023. година, у посматраним ЈЛС нису израђивани извјештаји о реализацији средњорочних и годишњих програма развоја социјалне заштите, нити је по том основу вршено извјештавање према скупштинама градова, односно општина. Наведено је у вези са чињеницом да прописани програми углавном нису ни израђивани.

## ПРОПИСИ У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Закон о социјалној заштити:

Члан 89.

(1) Установа социјалне заштите подноси извјештај о свом раду оснивачу и Министарству.

(2) Извјештај из става 1. овог члана установа социјалне заштите подноси једном годишње.

Члан 142. (дио)

(1) Министарство надлежно за социјалну заштиту врши надзор над спровођењем стручног рада установа социјалне заштите, без обзира у чијем власништву је установа основана.

(2) Стручни надзор обухвата преглед стања у погледу организације рада, рада стручних радника, радника на осталим пословима социјалне заштите, сарадника, коришћења стручних метода рада, поштивања прописаних процедура, квалитета и обима обављених услуга.

Правилник о вођењу евиденција у социјалној заштити:

Члан 12. (дио)

(1) Установе из члана 2. став 3. (Напомена: установе социјалне заштите за смјештај, центар за помоћ и његу у кући, геронтолошки центар итд.) овог правилника достављају Министарству податке о броју корисника једном годишње, до 31. јануара текуће године за претходну годину, електронском и редовном поштом.

Табела број 8 - Извјештавање на нивоу ЈЛС (ка Скупштини града/општине)

Р. бр.	ЈЛС	Извјештаји о реализацији средњорочних и годишњих програма развоја социјалне заштите ЈЛС	Извјештаји о реализацији годишњих програма/ планова рада ЦСР
1.	Бања Лука	НЕ	ДА
2.	Приједор	НЕ	ДА
3.	Добој	НЕ	ДА
4.	Требиње	НЕ	ДА
5.	Дервента	НЕ	ДА
6.	Модрича	НЕ	ДА
7.	Лопаре	НЕ	ДА
8.	Рудо	НЕ	ДА

Извор података: ЈЛС и ЦСР; Илустрација ГСРЈС РС

Основни вид извјештавања о социјалној заштити на нивоу ЈЛС су били годишњи извјештаји о раду ЦСР које је усвајала скупштина града, односно општине. Годишњи извјештаји о раду посматраних ЦСР су из године у годину имали сличну форму и структуру. Извјештаји су углавном садржавали опште, квантитативне податке о реализованим правима и корисницима и не указују на ризике и изазове са којима се ЦСР суочавао у социјалној заштити старијих лица (нпр. да ЦСР није у могућности да реализује одређена права у социјалној заштити старијих лица, да се обавезе према пружаоцима услуга не измирују редовно и без кашњења и сл.)

У годишњим извјештајима о раду ЦСР углавном нису издвојено исказани подаци о остваривању посматраних права старијих лица у социјалној заштити и утрошеним финансијским средствима за те намјене. У складу са тим, извјештаји нису оријентисани на учинак, не пружају увид у обим и структуру ангажованих ресурса, остварене резултате и циљеве у социјалној заштити старијих лица.

Поједине ЈЛС су за 2023. годину израђивале извјештаје о реализацији стратегија у којима су исказана одређене стратешка опредјељења у погледу социјалне заштите старијих лица. Међутим, исти не пружају податке и информације о реализованим мјерама и активностима, оствареним резултатима и циљевима у социјалној заштити старијих лица у контексту посматраних права. Годишњи извјештаји о раду (градо)начелника у ЈЛС у којима су израђивани, такође не пружају податке и информације о резултатима социјалне заштите старијих лица у контексту посматраних права.

## 4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка „Функционисање социјалне заштите старијих лица“ са циљем да испита ефикасност функционисања социјалне заштите старијих лица кроз остваривање права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама понуде препоруке чијим провођењем је могуће унаприједити функционисање система социјалне заштите старијих лица и остваривање наведених права.

На основу налаза ревизије учинка, презентованих у претходним поглављима, утврђени су закључци. **Основни закључак ове ревизије је да социјална заштита старијих лица, посматрана кроз остваривање права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, није у потпуности ефикасна.**

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

### 4.1 Кључне претпоставке за ефикасно функционисање система социјалне заштите старијих лица нису у потпуности испуњене.

Надлежне институције не располажу потпуним, поузданим и ажурним подацима, евиденцијама и информацијама о социјалној заштити старијих лица и њиховим потребама које би биле одговарајућа основа за сагледавање стања и планирање социјалне заштите старијих лица. Социјална карта Републике Српске је у изради, а јединице локалне самоуправе углавном не располажу регистрима старијих лица без примања и породичне бриге и анализама потреба старијих лица у социјалној заштити. Информациони систем социјалне заштите, односно СОТАК база није у потпуности функционална, а поједини центри за социјални рад исту уопште не користе.

Програмско-плански документи (годишњи акциони планови за реализацију стратешких опредјељења, годишњи и средњорочни програми социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе), који би били одговарајућа разрада и операционализација стратешких опредјељења у социјалној заштити старијих лица, надлежне институције углавном се не израђују и не доносе или такви документи не садрже мјере усмјерене на обезбјеђење доступности и развоја посматраних права.

Потребна средства за функционисање центара за социјални рад се углавном обезбјеђују кроз ребалансе буџета јединица локалне самоуправе и реалокације средстава, а дио јединица локалне самоуправе обавезе настале по основу реализације права старијих лица на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући исплаћује нередовно и са кашњењем што може утицати на функционисање центара за социјални рад, остваривање права корисника и пружање услуга у социјалној заштити.

### 4.2 У центрима за социјални рад садржај предмета, односно досијеа старијих лица корисника права у социјалној заштити је неуједначен.

Садржај предмета/досијеа старијих лица корисника права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, у контексту прибављених и израђених докумената, се значајно разликује између центара за социјални рад, а мање разлике постоје и унутар истих центара за социјални рад. Недостатак појединих докумената указује на чињенице да документ није прибављен или да није одложен у досије, односно да одређена активност није урађена или је урађена а није документована, што отежава праћење поступања запослених у остваривању права корисника.

У већини досијеа недостаје већи или мањи број докумената који потврђују да је редовно вршено преиспитивање права, да су подаци о приходима корисника и

сродника прибављени из свих релевантних извора, да су израђени индивидуални планови за кориснике, да је стручни тим сачинио мишљење, да је извршена забиљежба потраживања на имовини, да је редовно вршено праћење и комуникација са пружаоцима услуга и корисницима итд.

**4.3 Укупни трошкови јавног сектора по основу смјештаја старијих лица на захтјев центара за социјални рад су углавном виши када је лице смјештено у јавне установе у односу на трошкове смјештаја у приватне установе и трошкове које имају лица смјештена на властити захтјев.**

Јавним установама за смјештај старијих лица чији је оснивач Влада Републике Српске, поред износа заштићене цијене смјештаја коју су плаћали центри за социјални рад за своје кориснике, оснивач односно Министарство здравља и социјалне заштите уплаћивало је одређени мјесечни износ по сваком таквом кориснику на име суфинансирања смјештаја. У складу са тим, мјесечни трошкови јавног сектора по старијем лицу кориснику права на смјештај у овим установама у 2023. години износили су од 1.005 КМ до 1.300 КМ и били су 5% односно 37% виши у односу на цијену смјештаја коју су плаћала лица смјештена у ове установе на властити захтјев.

Министарство здравља и социјалне заштите је уплаћивало наведеним јавним установама одређена средства и по основу финансирања изградње, адаптације, санације, опремања, гријања и евентуално интервентне помоћи. Смјештај старијих лица у приватне установе центри за социјални рад су на мјесечном нивоу плаћали у распону од 440 КМ до 1000 КМ што углавном представља укупне трошкове јавног сектора по кориснику. Отуда су трошкови смјештаја старијих лица корисника права на смјештај у приватним установама били нижи него када је такво лице смјештено у јавну установу.

**4.4 Право на збрињавање у хранитељске породице је недовољно развијено и недовољно доступно старијим лицима, а остварује се уз различите праксе центара за социјални рад.**

Иако су се надлежне институције стратешки определијиле за развој хранитељства као хуманијег и за кориснике адекватнијег вида збрињавања у односу на институционално збрињавање, подаци показују да се број старијих лица збринутих у хранитељске породице у периоду од 2019. до 2023. године готово преполовио. На недовољну доступност и развијеност овог права у социјалној заштити указују и подаци да је крајем 2023. године у Републици Српској укупно било 27 старијих лица корисника права на збрињавање у хранитељску породицу у 10 центара за социјални рад.

Обезбјеђење већег броја едукованих и мотивисаних хранитеља за старија лица је изазов за све надлежне институције у области социјалне заштите. Посматране јединице локалне самоуправе и центри за социјални рад ревизији углавном нису презентовали доказе да су извршене анализе постојећег стања и проблема у остваривању овог права и утврђене мјере и активности које би требале обезбиједити доступност и развој права старијих лица на збрињавање у хранитељску породицу. Три од осам центара за социјални рад у 2023. години није имало старија лица кориснике овог права, а праксе центара за социјални рад који су имали такве кориснике су биле неуједначене у погледу простора у којем је обезбијеђено хранитељство, обуке хранитеља, начина утврђивања и висине накнада хранитељима, остваривања других права из социјалне заштите од стране корисника овог права итд.



**4.5 Право на помоћ и његу у кући је недовољно развијено и недовољно доступно старијим лицима, а приступи центара за социјални рад у остваривању овог права су неуједначени.**

Мада је право на помоћ и његу у кући у стратешким актима препознато као право које је значајно за старија лица и које је потребно додатно развијати, број старијих лица корисника овог права се у периоду 2019-2023. година смањило за 1/4. Крајем 2023. године у Републици Српској укупно је било 80 старијих лица корисника овог права у седам центара за социјални рад, а укупно три организације су регистроване односно располажу документом да испуњавају услове за пружање услуге помоћи и његе у кући.

Јединице локалне самоуправе и центри за социјални рад суочавају се са тешкоћама у остваривању овог права у контексту досљедне примјене прописа и постојања организација које пружају ову услугу, при чему углавном нису ни учинили довољне напоре у циљу осигурања доступности и развоја овог права на свом подручју. Приступи посматраних центара за социјални рад у остваривању овог права су се значајно разликовали у погледу пружалаца услуге, обима и учесталости пружања услуге, начина утврђивања и висине цијена услуге и праћења реализације услуге.

**4.6 Надлежне институције у систему социјалне заштите не располажу потпуним и благовременим информацијама о стању, резултатима и оствареним циљевима социјалне заштите старијих лица.**

Извјештавање према Влади Републике Српске не пружа континуиран и потпун увид у реализацију планираних мјера и стратешких циљева у области социјалне заштите старијих лица и остваривања права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући. Дио установа социјалне заштите за које је утврђена обавеза извјештавања доставља Министарству здравља и социјалне заштите годишње извјештаје о раду и податке из социјалне заштите старијих лица.

На нивоу јединица локалне самоуправе се не израђују и не доносе извјештаји о реализацији средњорочних и годишњих програма социјалне заштите, што је у вези са чињеницом да се ови програми углавном и не израђују. Најобимнији подаци о социјалној заштити, оствареним правима и корисницима на подручју јединице локалне самоуправе садржани су у годишњим извјештајима о раду центара за социјални рад. Међутим, исти не пружају свеобухватне информације о остваривању посматраних права издвојено за старија лица, нити садрже анализу и оцјену остварених учинака у погледу социјалне заштите старијих лица и остваривања посматраних права.

## 5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије.

Препоруке се упућују институцијама које имају кључне улоге, надлежности и одговорности у погледу функционисања социјалне заштите старијих лица, а то су Влада Републике Српске, односно Министарство здравља и социјалне заштите, јединице локалне самоуправе и центри за социјални рад.

Ефикасност функционисања социјалне заштите старијих лица може се унаприједити усклађеним и координисаним провођењем препорука на свим нивоима и од стране свих институција којима су препоруке упућене. Влада Републике Српске, Министарство здравља и социјалне заштите, локалне самоуправе, јавних установа центри за социјални рад, као и других установа социјалне заштите чији су оснивачи Влада Републике Српске и јединице локалне самоуправе (установе за смјештај старијих лица) треба да одговарајућом комбинацијом мјера и активности правног, социјалног, финансијског, административног и техничког карактера дјелују у правцу јачања друштвене бриге о старијим лицима, осигурања приступа, остваривања и развоја права старијих лица у социјалној заштити.

### **Препоруке за Владу Републике Српске и Министарство здравља и социјалне заштите**

У циљу ефикасног функционисања система социјалне заштите старијих лица и остваривања њихових права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, потребно је да Влада Републике Српске, односно Министарство здравља и социјалне заштите:

#### **5.1 Преиспита и унаприједи правни оквир за функционисање социјалне заштите старијих лица.**

Потребно је да Министарство здравља и социјалне заштите на основу сагледавања нивоа реализације стратешких одређења, изазова у примјени постојећих прописа, свеобухватних података, извјештаја и информација прибављених од стране јединица локалне самоуправе, установа социјалне заштите и других заинтересованих страна преиспита правни оквир релевантан за остваривање права старијих лица на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући.

Унапређење правног оквира треба бити усмјерено ка отклањању уочених нејасноћа и осигурања потпуне и уједначене примјене прописа, уважавању специфичности потреба здравствене заштите корисника установа за смјештај, поједностављењу процедура и већој флексибилности у остваривању права старијих лица на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, већој мотивисаности и подршци физичким и правним лицима за бављење хранитељством и пружање услуга помоћи и његе у кући старијим лицима.

#### **5.2 Додатно интензивира активности на изради Социјалне карте Републике Српске, надогради и осигура потпуну функционалност Информационог система социјалне заштите.**

На основу доступних и додатно прибављених података и информација потребно је објективно процијенити и планирати потребне ресурсе, дефинисати и досљедно реализовати утврђене кораке у циљу ефикасног успостављања Социјалне карте Републике Српске и осигурања њене функционалности.

Треба свеобухватно преиспитати функционалност Информационог система социјалне заштите, односно СОТАК базе, организовати и провести обуке корисника,

осигурати коришћење базе у центрима за социјални рад уз успостављање ефикасних и ефективних механизма надзора, те извршити надоградњу базе у складу са утврђеним потребама и обезбиједити њено континуирано одржавање. Надоградња базе треба бити усаглашена са успостављањем интероперабилног информационог система социјалне карте Републике Српске.

### **5.3 Утврђује заштићену цијену смјештаја и врши додјелу средстава јавним установама за смјештај старијих лица на начин који осигурава ефикаснији утрошак средстава и унапређује управљање тим установама.**

Цијена услуга смјештаја у јавне установе за смјештај старијих лица чији је оснивач Влада Републике Српске треба да се утврђује на једнообразан начин, а на основу укупних трошкова смјештаја корисника према тржишним условима, са утврђеним појединачним елементима те цијене. Заштићена цијена смјештаја треба да се утврђује на основу тако израчунате цијене услуга смјештаја, при чему треба дефинисати који дио укупне цијене смјештаја чини заштићена цијена и шта обухвата. Износ суфинансирања по кориснику смјештеном на захтјев центара за социјални рад у ове установе треба да је у директној вези са овако утврђеном укупном и заштићеном цијеном смјештаја.

Финансирање изградње, санације, адаптације јавних установа за смјештај старијих лица чији је оснивач Влада Републике Српске треба да се врши по основу дугорочних програма који уважавају специфичне околности у којима се налази свака установа са јасно утврђеним обавезама и одговорностима установе за одрживо функционисање и остваривање планираних циљева.

### **5.4 Континуирано анализира и оцјењује резултате и учинак у социјалној заштити старијих лица и управљачке одлуке доноси на основу функционалног механизма праћења и извјештавања о реализацији стратешких и програмско-планских докумената.**

Потребно је да се обезбиједи правовремено извјештавање надлежних институција и континуирано праћење реализације мјера и циљева садржаних у стратешким и планским документима који се односе на социјалну заштиту старијих лица и посматрана права наспрам објективно постављених и међусобно усклађених индикатора. Такође, надлежним институцијама требају бити правовремено доступни комплетни и поуздани подаци и информације о старијим лицима корисницима права у социјалној заштити, првенствено путем обезбјеђења електронских евиденција и база података и на основу њих сачињених информација.

На основу овако прибављених података и информација и достављених извјештаја потребно је анализирати и оцјењивати резултате и учинак у социјалној заштити старијих лица на нивоу Републике Српске и у складу са тим доносити одлуке и предузимати корективне мјере како би се остварили утврђени циљеви социјалне заштите старијих лица.

## **Препоруке за јединице локалне самоуправе и центре за социјални рад**

У циљу ефикасног функционисања система социјалне заштите старијих лица и остваривања њихових права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући, потребно је да јединице локалне самоуправе и центри за социјални рад:

### **5.5 Осигурају старијим лицима ефикасније остваривање прописаних права у социјалној заштити.**

Јединице локалне самоуправе и центри за социјални рад треба да активно учествују и дају конструктиван допринос у преиспитивању и унапређењу правног оквира за

функционисање социјалне заштите у контексту остваривања права старијих лица на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући.

На основу иновираних прописа и извршених анализа потреба старијих лица, треба да ангажују расположиве институционалне, људске и друге капацитете у циљу осигурања могућности да старија лица остварују утврђена права из социјалне заштите, нарочито права на збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући. Остваривање права старијих лица треба бити засновано на досљедној примјени прописаних процедура, документовању проведених активности и уз уважавање принципа да корисници права своје потребе приоритетно задовољавају у средини у којој живе.

#### **5.6 Успоставе функционалне евиденције у социјалној заштити старијих лица.**

Потребно је да јединице локалне самоуправе и центри за социјални рад осигурају постојање поузданих, потпуних и ажурних података и евиденција у социјалној заштити. Евиденције треба да омогуће издвојене податке о остваривању појединачних права старијих лица у социјалној заштити.

Центри за социјални рад треба да располажу обученим запосленицима који ће правовремено и редовно уносити све прописане податке и документе из социјалне заштите у Информациони систем социјалне заштите, односно СОТАК базу. Јединице локалне самоуправе треба да успоставе ефикасну контролу како би центри за социјални рад, чији су исте оснивачи, досљедно извршавали своје обавезе по основу уноса података и коришћења СОТАК базе.

#### **5.7 Израђују и доносе програмско-планске документе релевантне за социјалну заштиту старијих лица и остваривање посматраних права, који су засновани на стратешким одређењима и потребама старијих лица.**

На основу стратешких одређења у области социјалне заштите старијих лица на републичком и локалном нивоу, евиденција о правима и корисницима права и извршених анализа потреба старијих лица, јединице локалне самоуправе и центри за социјални рад треба да израђују и доносе програмско-планске документе релевантне за социјалну заштиту старијих лица и остваривање права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући.

Утврђене мјере у програмско-планским документима треба да се односе на старија лица и буду у вези са стратешким циљевима, јасно дефинисане, међусобно усклађене и мјерљиве, са утврђеним очекиваним резултатима и развојним ефектима, носиоцима, финансијским пројекцијама и изворима финансирања, периодом провођења и одговорностима за координацију и провођење.

#### **5.8 Осигурају у довољном обиму и благовремено финансирање центара за социјални рад и плаћање обавеза насталих по основу остваривања права старијих лица у социјалној заштити.**

Јединице локалне самоуправе треба да планирају и правовремено обезбиједи довољна финансијска средства центрима за социјални рад чији су оснивачи како би се остваривање права старијих лица у социјалној заштити несметано одвијало. Средства је потребно планирати и обезбиједити за реализацију права старијих лица у социјалној заштити, укључујући и права на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући.

Потребно је да се обавезе према пружаоцима услуга и лицима у социјалној заштити које су настале по основу остваривања права старијих лица на смјештај у установу, збрињавање у хранитељску породицу и помоћ и његу у кући исплаћују редовно и без кашњења.

**5.9 Успоставе функционално праћење и извјештавање о реализацији стратешких одређења и програмско-планских докумената у социјалној заштити старијих лица.**

Потребно је да се на нивоу јединице локалне самоуправе обезбиједи правовремено и континуирано праћење и извјештавање о реализацији мјера и циљева садржаних у стратешким и планским документима на подручју јединице локалне самоуправе, а који се односе на социјалну заштиту старијих лица и остваривање посматраних права. Кључни носилац података и информација у погледу остваривања права старијих лица у социјалној заштити на нивоу јединице локалне самоуправе треба да буде надлежни центар за социјални рад.

На основу прибављених података и информација и достављених извјештаја потребно је да надлежни органи јединице локалне самоуправе анализирају и оцјењују резултате и учинак у социјалној заштити старијих лица на свом подручју и у складу са тим доносе одлуке и предузимају корективне мјере како би се остварили утврђени циљеви социјалне заштите старијих лица.

Вођа ревизорског тима  
Младенко Марковић, с.р.

Члан ревизорског тима  
Милена Броћета, с.р.

Члан ревизорског тима  
Маријана Ивељић, с.р.

## 6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

### **Прилог број 1:**

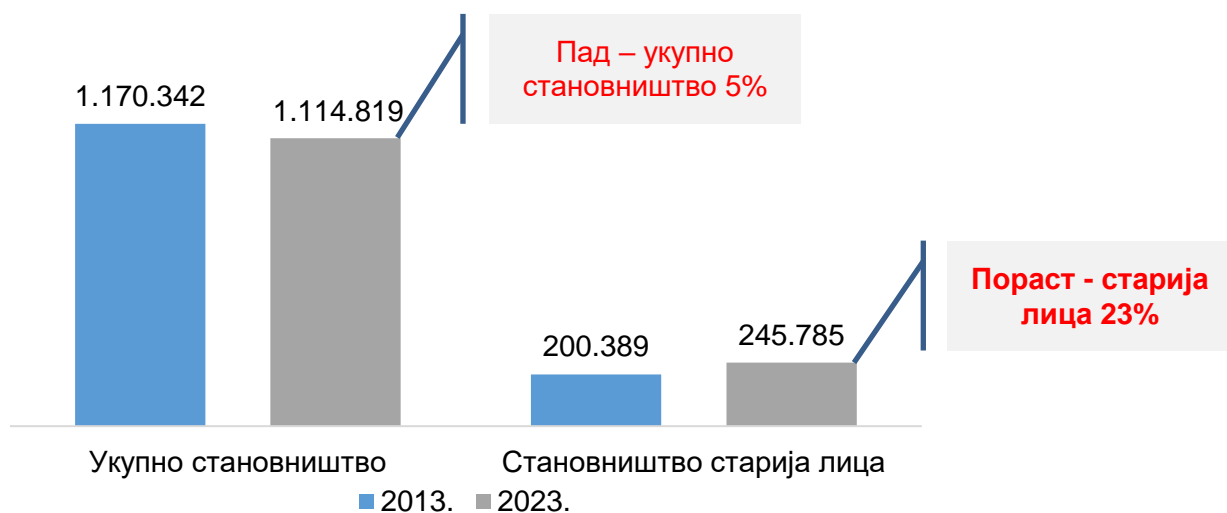
Листа референци – попис аката

1. Устав Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11 и 73/19);
2. Закон о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 118/08);
3. Закон о социјалној заштити („Службени гласник Републике Српске“, број: 37/12, 90/16, 94/19, 42/20, 36/22);
4. Породични закон („Службени гласник Републике Српске“, број: 17/23 и 27/24);
5. Закон о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“, број: 13/02, 87/07, 50/10, 66/18);
6. Закон о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“, број: 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 и 90/23);
7. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“, број: 97/16, 36/19, 61/21);
8. Закон о буџетском систему Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 121/12, 52/14, 103/15, 15/16);
9. Закон о стратешком планирању и управљању развојем у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број: 63/21);
10. Уредба о стратешким документима у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број: 94/21);
11. Уредба о спроведбеним документима у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број: 8/22);
12. Правилник о условима за оснивање установа социјалне заштите и обављање дјелатности социјалне заштите („Службени гласник Републике Српске“, број: 90/17, 89/22);
13. Правилник о остваривању права на помоћ и његу у кући („Службени гласник Републике Српске“, број: 2/14);
14. Правилник о утврђивању цијене услуга смјештаја корисника („Службени гласник Републике Српске“, број: 12/13);
15. Правилник о учешћу у трошковима издржавања, смјештаја у установу и збрињавања у хранитељску породицу („Службени гласник Републике Српске“, број: 88/13);
16. Правилник о садржају и начину вођења Регистра установа социјалне заштите („Службени гласник Републике Српске“, број: 5/14);
17. Правилник о вођењу евиденција у социјалној заштити („Службени гласник Републике Српске“, број: 113/16);
18. Правилник о вршењу стручног надзора („Службени гласник Републике Српске“, број: 15/15);

19. Рјешења о суфинансирању трошкова смјештаја корисника смјештених од јавне установе центар за социјални рад у установе социјалне заштите чији је оснивач Влада Републике Српске за 2019, 2020, 2021, 2022, 2023. и 2024. годину;
20. Рјешења о заштићеној цијени смјештаја за 2019, 2020, 2021, 2022, 2023. и 2024. годину;
21. Уредбе, одлуке, закључци Владе Републике Српске;
22. Уједињене нације: Друга Свјетска скупштина о старењу, 8. - 12. април 2002. године, Мадрид;  
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n02/397/51/pdf/n0239751.pdf?token=znw5n1NIS8NdJgAUps&fe=true>;
23. Савјет Европе, Ревидирана европска социјална повеља усвојена у Стразбуру 3.5.1996.године;  
[http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ljudskaprava/evropska%20socijalna%20povelja%20\\_revidirana .pdf](http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ljudskaprava/evropska%20socijalna%20povelja%20_revidirana.pdf);
24. Стратегија за унапређење положаја старијих лица у Републици Српској за период од 2019. до 2028. године;
25. Стратегија социјалне заштите Републике Српске за период 2023-2029;
26. Стратегија социјалне укључености Републике Српске 2021-2027;
27. Програм економских реформи Републике Српске за период 2023-2025. године и Програм економских реформи Републике Српске за период 2024-2026. године;
28. Годишњи планови и извјештаји о раду Министарства здравља и социјалне заштите за 2019, 2020, 2021, 2022 и 2023. годину;
29. Стратегија развоја социјалне заштите у граду Требињу 2018-2023. година;
30. Стратегије развоја посматраних ЈЛС важеће у периоду 2019-2023. година;
31. Средњорочни програми развоја социјалне заштите Бања Лука и Приједор и Социјална карта града Приједор;
32. Програми/планови рада и извјештаји о раду посматраних ЦСР за 2019, 2020, 2021, 2022. и 2023. годину;
33. Буџети ЈЛС обухваћених ревизијом и извјештаји о извршењу буџета за 2019, 2020, 2021, 2022. и 2023. годину;
34. Регистар установа социјалне заштите Министарства здравља и социјалне заштите;
35. Збирни подаци и упитници Министарства здравља и социјалне заштите попуњени од стране јавних установа центара за социјални рад за 2019, 2020, 2021, 2022. и 2023. годину;
36. Упитници ГСРЈС РС попуњени од стране Министарства здравља и социјалне заштите, јавних установа центара за социјални рад и јавних установа за смјештај старијих лица из узорка;
37. Предмети/досијеи корисника три посматрана права преузети од центара за социјални рад и установа за смјештај старијих лица обухваћених ревизијом;
38. Правилници, одлуке, закључци, рјешења, записници, дописи, анализе, евиденције, планови, извјештаји, пројекти, приједлози, информације и друга релевантна документација прибављена од институција обухваћених ревизијом.

**Прилог број 2:**

Подаци о укупном становништву и старијим лицима према процјенама за 2023. годину у односу на попис становништва извршен 2013. године



Извор података: Републички завод за статистику Републике Српске; Илустрација ГСРЈС РС

**Прилог број 3:**

Кадровски капацитети центара за социјални рад на 31.12.2023. године

Р. бр.	Центар за социјални рад	Укупно запослених	Стручних радника		Остали радници	
			неодређено	одређено	неодређено	одређено
1.	Бања Лука	118	71	11	33	3
2.	Приједор	53	28	2	23	0
3.	Добој	44	28	4	11	1
4.	Требиње	36	15	4	14	3
5.	Дервента	14	8	1	5	0
6.	Модрича	12	8	1	1	2
7.	Лопаре	16	4	2	6	4
8.	Рудо	14	4	0	10	0
Укупно		307	166	25	103	13

Извор података: ЦСР; Илустрација: ГСРЈС РС



**Прилог број 4:**

Буџети и извршење буџета јединица локалне самоуправе за буџетског корисника центар за социјални рад за 2023. годину

Р. бр.	ЦСР	Захтјев ЦСР	Буџет	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Извршење	Извршење / Буџет (%)
1	Бања Лука	24.492.000	23.665.700	23.665.700	24.898.700	24.689.055	104
2	Приједор	11.365.921	8.963.883	9.481.420	9.464.720	9.207.255	103
3	Добој	5.943.200	5.840.200	6.674.000	6.771.000	6.584.300	113
4	Требиње	3.391.670	3.391.670	3.494.910	3.494.910	3.412.488	101
5	Дервента	2.324.440	2.293.470	2.610.786	2.623.441	2.618.111	114
6	Модрича	2.773.800	2.542.000	2.808.100		2.808.100	110
7	Лопаре	1.498.180	1.498.180	1.521.457		1.520.521	101
8	Рудо	1.287.482	1.310.320	1.438.200		1.423.628	109
Збирно		53.076.693	49.505.423	51.694.573		52.263.458	106

Извор података: ЈЛС; Илустрација: ГСРЈС РС