



**GLAVNA SLUŽBA  
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA  
REPUBLIKE SRPSKE**

Republika Srpska  
78000 Banja Luka  
Vladike Platona bb  
Tel: +387(0)51/493-555  
Faks: +387(0)51/493-556  
e-mail: [revizija@gsr-rs.org](mailto:revizija@gsr-rs.org)



**Izveštaj revizije učinka**  
**FUNKCIONISANJE SOCIJALNE ZAŠTITE STARIJIH LICA**

**Broj: RU006-23**

**Banja Luka, decembar 2024. godine**



# SADRŽAJ

<b>ZAKLJUČAK REVIZIJE</b> .....	<b>1</b>
<b>LISTA SKRAĆENICA</b> .....	<b>2</b>
<b>PREDGOVOR</b> .....	<b>3</b>
<b>REZIME</b> .....	<b>5</b>
<b>1. UVOD</b> .....	<b>8</b>
1.1. Pozadina i motivi revizije.....	8
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja .....	10
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije.....	10
1.3.1. Obim i ograničenja revizije .....	10
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza .....	11
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza .....	12
1.3.4. Kriterijumi revizije .....	13
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja .....	13
<b>2. OPIS PREDMETA REVIZIJE</b> .....	<b>15</b>
2.1. Karakteristike predmeta revizije.....	15
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti.....	16
2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije .....	18
<b>3. NALAZI</b> .....	<b>19</b>
3.1. Pretpostavke za efikasno funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica .....	19
3.1.1. Prava starijih lica u socijalnoj zaštiti.....	19
3.1.2. Ispunjenost pretpostavki .....	21
3.2. Ostvarivanje prava starijih lica u socijalnoj zaštiti.....	24
3.2.1. Smještaj u ustanovu .....	25
3.2.2. Zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njega u kući.....	30
3.3. Informacije o stanju i rezultatima u socijalnoj zaštiti starijih lica.....	37
3.3.1. Evidencije i baze podataka o socijalnoj zaštiti .....	37
3.3.2. Izvještavanje u sistemu socijalne zaštite.....	39
<b>4. ZAKLJUČCI</b> .....	<b>42</b>
<b>5. PREPORUKE</b> .....	<b>45</b>
<b>6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ</b> .....	<b>49</b>



## ZAKLJUČAK REVIZIJE

### „Funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica“

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom profesionalnih objava, provela reviziju učinka „Funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica“.

Cilj ove revizije jeste da ispita efikasnost funkcionisanja socijalne zaštite starijih lica kroz ostvarivanje prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti funkcionisanje sistema socijalne zaštite starijih lica i ostvarivanje navedenih prava.

Provedena revizija je u organizaciono-institucionalnom pogledu obuhvatila ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti, u oblasti socijalne zaštite starijih lica, Vlade Republike Srpske – Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, jedinica lokalne samouprave, javnih ustanova centara za socijalni rad i javnih ustanova za smještaj starijih lica.

Ovom revizijom obuhvaćen je vremenski period od 2019. do 2023. godine.

Rezultati ispitivanja su prikazani u ovom Izvještaju.

Provedena revizija je pokazala da socijalna zaštita starijih lica, posmatrana kroz ostvarivanje prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, nije u potpunosti efikasna.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim revizijom. Na Nacrt izvještaja primjedbe su dostavili Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Javna ustanova Centar za socijalni rad Trebinje i Javna ustanova Centar za socijalni rad Modriča koje nisu prihvaćene. U dostavljenim primjedbama nisu ponuđeni novi argumenti, dokazi i dokumenti na osnovu kojih bi revizija mogla izvršiti korekcije u Izvještaju, a što bi uticalo na konačne zaključke i preporuke.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojima se u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske treba uputiti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, [www.gsr-rs.org](http://www.gsr-rs.org).

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite, jedinicama lokalne samouprave i javnim ustanovama centrima za socijalni rad. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti socijalnu zaštitu starijih lica u Republici Srpskoj.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Mladenko Marković, vođa revizorskog tima, Milena Broćeta i Marijana Iveljić, članovi revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

## LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
MZSZ	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske
JLS	Jedinica lokalne samouprave
CSR	Javna ustanova Centar za socijalni rad
SOTAK baza	Elektronska baza podataka Informatičnog sistema socijalne zaštite
Strategija	Strategija za unapređenje položaja starijih lica u Republici Srpskoj za period od 2019. do 2028. godine

## PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.<sup>1</sup>

Revizije učinka koje provode vrhovne revizorske institucije su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:<sup>2</sup>

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vežan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanje postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

***„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300***

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

---

<sup>1</sup> ISSAI 100 paragraf 22

<sup>2</sup> ISSAI 300 paragraf 11

Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada Republike Srpske, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspoložemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.



## REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom profesionalnih objava, provela reviziju učinka „Funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica“.

Cilj ove revizije jeste da ispita efikasnost funkcionisanja socijalne zaštite starijih lica kroz ostvarivanje prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti funkcionisanje sistema socijalne zaštite starijih lica i ostvarivanje navedenih prava.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dati su u nastavku.

Nalazi, zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Relativno mali broj jedinica lokalne samouprave, odnosno centara za socijalni rad u Republici Srpskoj (ukupno pet) je krajem 2023. godine imalo starija lica korisnike sva tri posmatrana prava, dok 1/4 nije imala ni jedno starije lice korisnika tih prava;
- Zakon o socijalnoj karti do sredine 2024. godine nije bio donesen, niti je bilo izvjesno kada će Socijalna karta Republike Srpske biti izrađena i kakve će imati funkcionalnosti;
- Jedinice lokalne samouprave uglavnom nisu izrađivale i donosile propisane programsko-planske dokumente relevantne za socijalnu zaštitu starijih lica, niti je osigurana adekvatna informaciona osnova za izradu tih dokumenata;
- Jedinice lokalne samouprave su, u toku 2023. godine, imale različite pristupe u pogledu blagovremenosti izmirenja obaveza po osnovu prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući;
- Revizija se nije uvjerila u razumnoj mjeri da su cijene smještaja utvrđene na način da je vidljiva ukupna cijena smještaja po tržišnim uslovima i njeni pojedinačni elementi, te koji dio ukupne cijene čini zaštićena cijena;
- Ukupni trošak u 2023. godini po jednom korisniku koji je smješten u javnu ustanovu na zahtjev centra za socijalni rad viši je od troška koji je imalo lice smješteno na vlastiti zahtjev;
- Cijene smještaja u 2023. godini u privatnim ustanovama su iznosile od 440 KM do 1.000 KM i uglavnom su bile slične ili niže u odnosu na cijene smještaja u javne ustanove, koje su iznosile od 780 KM do 1.200 KM;
- U posljednjih pet godina broj lica zbrinutih u hraniteljske porodice, koji je bio relativno mali, značajno se smanjio, naročito kada su u pitanju starija lica;
- Krajem 2023. godine ukupno 10 jedinica lokalne samouprave, odnosno centara za socijalni rad je imalo starija lica korisnike prava na zbrinjavanje u hraniteljske porodice, što ukazuje da je ovo pravo nedovoljno razvijeno i zastupljeno u većini jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj;
- Primjena propisa i prakse posmatranih centara za socijalni rad u pogledu zbrinjavanja starijih lica u hraniteljsku porodicu su se tokom 2023. godine razlikovale po više aspekata;
- U posmatranom petogodišnjem periodu broj korisnika prava na pomoć i njegu u kući se smanjuje, s tim da je taj trend nešto blaži kada su u pitanju starija lica. Krajem 2023. godine samo sedam jedinica lokalne samouprave, odnosno centara za socijalni rad je imalo starija lica korisnike prava na pomoć i njegu u kući;
- U posmatranim centrima za socijalni rad u kojima su starija lica ostvarivala pravo na pomoć i njegu u kući prakse su bile različite, kako u pogledu primjene propisa, tako i u pogledu pružaoca usluga i načina realizacije prava;
- Funkcionalnost SOTAK baze u kontekstu potpunosti i ažurnosti podataka čiji unos treba da vrše centri za socijalni rad i mogućnosti korišćenja podataka, u

posmatranom periodu, nije bila u cjelosti objezbjeđena. Održavanje SOTAK baze nije bilo obezbijeđeno u kontinuitetu. U tri od posmatranih osam centara za socijalni rad podaci o socijalnoj zaštiti nisu unošeni u SOTAK bazu, niti je ista na bilo koji način korišćena, a djelimično je to rađeno u dva centra za socijalni rad;

- U posmatranom periodu ustanove socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada Republike Srpske su dostavljale Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite godišnje izvještaje o radu, a ostale ustanove socijalne zaštite to nisu činile;
- Podatke za 2023. godinu o broju korisnika dostavilo je oko polovine ustanova koje imaju ovu obavezu i vode se u Registru ustanova socijalne zaštite, tako da je Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite raspolagalo samo dijelom podataka o broju korisnika i popunjenosti kapaciteta ustanova socijalne zaštite;
- U periodu 2019-2023. godina, u posmatranim jedinicama lokalne samouprave nisu izrađivani izvještaji o realizaciji srednjoročnih i godišnjih programa razvoja socijalne zaštite, niti je po tom osnovu vršeno izvještavanje prema skupštinama gradova, odnosno opština;
- U godišnjim izvještajima o radu centara za socijalni rad uglavnom nisu izdvojeno iskazani podaci o ostvarivanju posmatranih prava starijih lica u socijalnoj zaštiti i utrošenim finansijskim sredstvima za te namjene. Izvještaji nisu orijentisani na učinak, ne pružaju uvid u obim i strukturu angažovanih resursa, ostvarene rezultate i ciljeve u socijalnoj zaštiti starijih lica.

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su zaključci.

Osnovni zaključak ove revizije je da socijalna zaštita starijih lica, posmatrana kroz ostvarivanje prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, nije u potpunosti efikasna.

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

- Ključne pretpostavke za efikasno funkcionisanje sistema socijalne zaštite starijih lica nisu u potpunosti ispunjene;
- U centrima za socijalni rad sadržaj predmeta, odnosno dosijea starijih lica korisnika prava u socijalnoj zaštiti je neujednačen;
- Ukupni troškovi javnog sektora po osnovu smještaja starijih lica na zahtjev centara za socijalni rad su uglavnom viši kada je lice smješteno u javne ustanove u odnosu na troškove smještaja u privatne ustanove i troškove koje imaju lica smještena na vlastiti zahtjev;
- Pravo na zbrinjavanje u hraniteljske porodice je nedovoljno razvijeno i nedovoljno dostupno starijim licima, a ostvaruje se uz različite prakse centara za socijalni rad;
- Pravo na pomoć i njegu u kući je nedovoljno razvijeno i nedovoljno dostupno starijim licima, a pristupi centara za socijalni rad u ostvarivanju ovog prava su veoma neujednačeni;
- Nadležne institucije u sistemu socijalne zaštite ne raspolažu potpunim i blagovremenim informacijama o stanju, rezultatima i ostvarenim ciljevima socijalne zaštite starijih lica.

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Preporuke se upućuju institucijama koje imaju uloge, nadležnosti i odgovornosti u pogledu socijalne zaštite starijih lica: Vladi Republike Srpske, odnosno Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite, jedinicama lokalne samouprave i centrima za socijalni rad.

Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite treba da:

- Preispita i unaprijedi pravni okvir za funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica;
- Dodatno intenzivira aktivnosti na izradi Socijalne karte Republike Srpske, nadogradi i osigura potpunu funkcionalnost Informacionog sistema socijalne zaštite;

- Utvrđuje zaštićenu cijenu smještaja i vrši dodjelu sredstava javnim ustanovama za smještaj starijih lica na način koji osigurava efikasniji utrošak sredstava i unapređuje upravljanje tim ustanovama;
- Kontinuirano analizira i ocjenjuje rezultate i učinak u socijalnoj zaštiti starijih lica i upravljačke odluke donosi na osnovu funkcionalnog mehanizma praćenja i izvještavanja o realizaciji strateških i programsko-planskih dokumenata.

Jedinice lokalne samouprave i centri za socijalni rad trebaju da:

- Osiguraju starijim licima efikasnije ostvarivanje propisanih prava u socijalnoj zaštiti;
- Uspostave funkcionalne evidencije u socijalnoj zaštiti starijih lica;
- Izrađuju i donose programsko-planske dokumente relevantne za socijalnu zaštitu starijih lica i ostvarivanje posmatranih prava, koji su zasnovani na strateškim opredjeljenjima i potrebama starijih lica;
- Osiguraju u dovoljnom obimu i blagovremeno finansiranje centara za socijalni rad i plaćanje obaveza nastalih po osnovu ostvarivanja prava starijih lica u socijalnoj zaštiti;
- Uspostave funkcionalno praćenje i izvještavanje o realizaciji strateških opredjeljenja i programsko-planskih dokumenata u socijalnoj zaštiti starijih lica.

## 1. UVOD

### 1.1. Pozadina i motivi revizije

Starenje je proces tokom koga se događaju promjene u različitim funkcijama ličnosti. Razlikuju se tri osnovna vida starenja: biološko – usporavanje i opadanje u funkcijama organizma s vremenom, psihološko – promjene u psihičkim funkcijama i prilagođavanju ličnosti na starenje, socijalno – promjene u odnosu pojedinca koji stari i društva u kojem živi.<sup>3</sup> Starija lica predstavljaju ranjivu kategoriju društva i u značajnoj mjeri su izloženi riziku socijalne isključenosti.

Starenje je globalni izazov i pitanje koje su prepoznale i Ujedinjene nacije<sup>4</sup> i Savjet Evrope<sup>5</sup>, te u skladu sa tim donijele obavezujuće dokumente u kontekstu budućih koraka država potpisnica u cilju dostojanstvenog i sigurnog starenja i djelotvornog korišćenja prava starijih lica na socijalnu zaštitu.

Socijalna zaštita u cjelini, pa samim tim i starijih lica, prožima se kroz više ciljeva održivog razvoja definisanih u Agendi 2030<sup>6</sup>, primarno cilj 10 „Smanjiti nejednakost unutar i između država“.

Prihvatanjem i preuzimanjem relevantnih međunarodnih obaveza, kao i donošenjem odgovarajućih strateških, pravnih i drugih akata, Republika Srpska (u daljem tekstu RS) se opredijelila da vodi brigu o starijim licima.<sup>7</sup> Donesena je Strategija za unapređenje položaja starijih lica u Republici Srpskoj za period od 2019. do 2028. godine (u daljem tekstu Strategija)<sup>8</sup>, a implementaciju navedene strategije u Programu ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2022-2024. godina Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu Vlada RS) je istakla kao jednu od važnih aktivnosti u ovom periodu. I drugi strateški dokumenti<sup>9</sup> se djelimično tiču starijih lica i njihove socijalne zaštite. U propisima iz oblasti socijalne zaštite utvrđena su prava u socijalnoj zaštiti, postupak i uslovi za ostvarivanje prava, djelatnost ustanova socijalne zaštite i sl.

U Zakonu o socijalnoj zaštiti<sup>10</sup> je utvrđeno da su korisnici socijalne zaštite lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe, a u okviru punoljetnih lica kao korisnici su prepoznata i starija lica bez porodičnog staranja. Propisano je da je korisnik socijalne zaštite punoljetno lice koje ima više od 65 godina, a koje zbog trajnih promjena u psihosocijalnom i zdravstvenom stanju ne može zadovoljavati svoje osnovne potrebe.

U navedenom zakonu utvrđena su prava u socijalnoj zaštiti u vidu novčanih davanja i usluga u socijalnoj zaštiti, a koja gotovo sva mogu ostvarivati i starija lica. Za starija lica bez porodičnog staranja koja nisu u mogućnosti živjeti u domaćinstvu i brinuti o sebi naročito su

---

<sup>3</sup> Strategija za unapređenje položaja starijih lica u Republici Srpskoj za period od 2019. do 2028. godine

<sup>4</sup> Ujedinjene nacije: Druga Svjetska skupština o starenju, 8. - 12. april 2002. godine, Madrid; [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> Savjet Evrope, Revidirana evropska socijalna povelja usvojena u Strazburu 3.5.1996.godine; [http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ljudskaprava/evropska%20socijalna%20povelja%20revidirana\\_.pdf](http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ljudskaprava/evropska%20socijalna%20povelja%20revidirana_.pdf)

<sup>6</sup> U septembru 2015. godine Bosna i Hercegovina se, zajedno sa 192 države članice Ujedinjenih nacija, obavezala na sprovođenje Agende 2030. za održivi razvoj (Agenda 2030), koja se sastoji od 17 ciljeva održivog razvoja i 169 potciljeva

<sup>7</sup> Prilog br 1 - Lista referenci – popis akata

<sup>8</sup> Odluka o usvajanju Strategije za unapređivanje položaja starijih lica u Republici Srpskoj od 2019. do 2028. godine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 88/19)

<sup>9</sup> Strategija socijalne uključenosti Republike Srpske 2021-2027, Strategija socijalne zaštite Republike Srpske za period 2023-2029.

<sup>10</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 37/12, 90/16, 94/19, 42/20 i 36/22)

važna prava u socijalnoj zaštiti koja se odnose na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući.

Pravo na smještaj u ustanovu imaju i starija lica koja zbog nepovoljnih socijalnih, zdravstvenih, stambenih i porodičnih prilika nisu u mogućnosti da žive u porodici, odnosno u domaćinstvu. Takva lica imaju pravo i na zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu. Pravo na pomoć i njegu u kući obezbjeđuje se starijem iznemoglom licu, teško oboljelom licu i drugom licu koje nije u stanju da se brine o sebi. Za finansiranje navedenih prava obezbjeđuju se sredstva u budžetu jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu JLS), a korisnici prava i srodnici učestvuju u finansiranju u skladu sa propisima.

U RS su duži niz godina prisutna nepovoljna demografska kretanja i relevantni indikatori pokazuju kontinuirani proces demografskog starenja. Prema procjenama stanovništva Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske za 2023. godinu u RS u odnosu na popis stanovništva iz 2013. godine ukupan broj stanovnika se smanjio za 56 hiljada, a broj lica sa 65 i više godina se povećao za 45 hiljada, tako da se učešće navedene populacije u ukupnom stanovništvu povećalo za 5 postotnih poena, sa 17% na 22%. Izrazito visok udio starijeg stanovništva imaju nerazvijene i izrazito nerazvijene, male, rubne i pogranične JLS.<sup>11</sup>

Podaci Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske (u daljem tekstu MZSZ) pokazuju da je za realizaciju propisanih prava u socijalnoj zaštiti u 2022. godini utrošeno oko 88 miliona KM. Na kraju 2022. godine u RS je bilo preko 56 hiljada korisnika prava u socijalnoj zaštiti, od čega se oko 24 hiljade odnosilo na starija lica. Starijih lica korisnika prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući bilo je ukupno oko 600.

Značajan broj starijih lica se ne može smjestiti u ustanove za smještaj, jer nemaju dovoljno sredstava za takvu uslugu u privatnom aranžmanu, a za pomoć države ne ispunjavaju kriterijume definisane Zakonom o socijalnoj zaštiti, tako da određeni broj starijih osoba ostaje kući pod povremenim nadzorom socijalnih službi i uz minimalnu državnu podršku.<sup>12</sup>

Ukupna primanja starijih lica često nisu dovoljna za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, što uslovljava da im pojedine usluge, za kojima ta lica imaju potrebu, nisu dostupne. Prosječna penzija u RS za decembar 2023. godine je iznosila 541 KM, a istovremeno je za smještaj u domove za starija lica bilo potrebno izdvojiti dvostruko više.

Prema podacima iz Strategije na kraju 2018. godine u ustanove za smještaj, čiji su osnivači Vlada RS i JLS, bilo je smješteno 845 lica, a u ustanove čiji su osnivači druga pravna i fizička lica 990 korisnika, što ukupno čini 1.835 korisnika.

U pomenutim strateškim i drugim dokumentima, kao i u sredstvima javnog informisanja, se navodi da pojedina prava u socijalnoj zaštiti, poput prava na pomoć i njegu u kući i prava na zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu, nisu dovoljno iskorišćena, odnosno da se u mnogim JLS ne realizuju zbog čega potencijalni korisnici tim uslugama nemaju pristup. Takođe se navodi da bi pružanje ovih usluga u zajednici bio mnogo efikasniji pristup rješavanju pitanja njege starijih lica u odnosu na smještaj u ustanove. Određen broj starijih lica nema potrebu ili želju za odlaskom u domove za starija lica, ali imaju potrebu za uslugama pomoći i njege u kući na nivou lokalne zajednice.

U skladu sa postojećim društvenim okolnostima, izazovima koji se očekuju u budućnosti i potrebama društva u cjelini uzrokovanih povećanjem broja starijih lica u ukupnoj populaciji stanovništva, kao i povećanjem potreba za brigom o starijim licima, prava na smještaj u

---

<sup>11</sup> Prilog broj 2 - Podaci o ukupnom broju stanovnika i broju stanovnika sa 65 i više godina na osnovu popisa stanovništva iz 2013. godine i procjene stanovništva za 2023. godinu u RS

<sup>12</sup> Strategija socijalne uključenosti Republike Srpske 2021-2027.

ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući dolaze u prvi plan u cilju iznalaženja najboljeg rješenja za zadovoljenje potreba starijih lica.

## **1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja**

Predmet revizije kojim se bavila ova revizija učinka jeste efikasnost funkcionisanja socijalne zaštite starijih lica u RS sa fokusom na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući.

Osnovni cilj ove revizije jeste da ispita efikasnost funkcionisanja socijalne zaštite starijih lica kroz ostvarivanje prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti funkcionisanje sistema socijalne zaštite starijih lica i ostvarivanje navedenih prava. Posebni i pojedinačni ciljevi revizije proizilaze iz osnovnog cilja i prikazani su u formi revizijskih pitanja.

Pristup reviziji predstavlja kombinaciju sistemskog i pristupa orijentisanog na rezultate. Pristup orijentisan na rezultate podrazumijeva ispitivanje efikasnosti nadležnih institucija u ostvarivanju konkretnih prava u socijalnoj zaštiti starijih lica - smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njega u kući, uz obezbjeđenje ravnopravnosti u pristupu i korišćenju tih prava. Sistemski pristup bavi se ispitivanjem ispunjenosti osnovnih pretpostavki za uspješno funkcionisanje sistema socijalne zaštite starijih lica i ostvarivanjem uloga i nadležnosti institucija u sistemu socijalne zaštite. Ova revizija učinka je primarno studija efikasnosti ostvarivanja prava starijih lica u socijalnoj zaštiti.

Ova revizija se bavila sljedećim osnovnim pitanjem:

Da li socijalna zaštita starijih lica funkcioniše na efikasan način?

U okviru ovog osnovnog pitanja, revizija će ispitivanja usmjeriti na sljedeća tri pitanja:

1. Da li su ispunjene osnovne pretpostavke za efikasno funkcionisanje sistema socijalne zaštite starijih lica?
2. Na koji način nadležne institucije realizuju prava starijih lica u socijalnoj zaštiti?
3. Da li institucije sistema socijalne zaštite obezbjeđuju informacije o stanju i rezultatima socijalne zaštite starijih lica?

## **1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije**

### **1.3.1. Obim i ograničenja revizije**

Revizija je u institucionalno-organizacionom smislu obuhvatila detaljno ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija u uspostavljanju sistema socijalne zaštite i ostvarivanju prava u socijalnoj zaštiti od strane starijih lica, sa fokusom na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući.

Revizija učinka je ispitivala planiranje socijalne zaštite starijih lica u kontekstu vrste, broja i sadržaja programsko-planskih dokumenata i njihove zasnovanosti na utvrđenim pravima i potrebama starijih lica i iskazanim opredjeljenjima, kao i u kontekstu planiranja finansijskih sredstava za realizaciju pojedinačnih prava i njihovog blagovremenog obezbjeđivanja u potrebnom obimu, sa naglaskom na prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući. Takođe, ispitivano je ostvarivanje prava starijih lica na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući u smislu raspoloživih kapaciteta pružalaca usluga i mogućnosti ostvarivanja ovih prava, postupka utvrđivanja ispunjenosti uslova za ostvarivanje prava, komunikacije i saradnje sa drugim institucijama, postupka utvrđivanja cijena i naknada po osnovu ovih prava, načina finansiranja i ostvarivanja prava. Ispitivanjima su obuhvaćeni način i postupci institucija u

praćenju realizacije navedenih prava starijih lica u socijalnoj zaštiti, vođenje evidencija i baza podataka, kao i izvještavanje o ostvarenim rezultatima i uočenim rizicima i izazovima.

Ispitivanje i prikupljanje podataka, dokumenata i informacija je vršeno u institucijama koje imaju ključne nadležnosti i odgovornosti u oblasti socijalne zaštite starijih lica, prije svega u Vladi RS - MZSZ, u izabranim JLS i javnim ustanovama centri za socijalni rad (u daljem tekstu CSR) osnovanim od strane tih JLS i javnim ustanovama socijalne zaštite koje pružaju usluge smještaja.

Ispitivanja su vršena u osam JLS i CSR na području tih JLS, te u tri ustanove socijalne zaštite koje se bave smještajem starijih lica. Kriterijumi za izbor JLS su bili postojanje ustanova socijalne zaštite za smještaj starijih lica, pružanje određene usluge u socijalnoj zaštiti starijim licima i broj korisnika, broj stanovnika i starijih lica i administrativno-teritorijalni raspored.

Vremenski obuhvat revizije bio je pet godina i to od 2019. do 2023. godine. Detaljnijim ispitivanjima je obuhvaćena 2023. godina, s tim da u cilju boljeg sagledavanja i razumijevanja određenih problema i prikupljanja dovoljnih i odgovarajućih revizijskih dokaza, a u pojedinim aspektima ispitivanja su vršena i izvan definisanog petogodišnjeg perioda u skladu sa konkretnim potrebama i revizijskim pitanjima. Ovako definisan vremenski obim revizije bio je adekvatan za davanje odgovora na postavljena pitanja, te donošenje pouzdanih zaključaka i davanje preporuka čijim provođenjem je moguće unaprijediti ostvarivanje prava starijih lica u socijalnoj zaštiti.

Prava starijih lica u socijalnoj zaštiti su generalno ispitivana u okviru sagledavanja ispunjenosti sistemskih pretpostavki za funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica, uključujući planiranje, vođenje evidencija i izvještavanje o realizaciji socijalne zaštite starijih lica.

Revizija se nije bavila pitanjima usklađenosti sa propisima i postupanjem nadležnih institucija u konkretnim slučajevima ostvarivanja prava u socijalnoj zaštiti starijih lica, osim u dijelu i na način koji je u skladu sa pristupom reviziji i u vezi je sa efikasnošću ostvarivanja tih prava. Takođe, revizija se nije bavila poslovanjem javnih institucija i ustanova u sistemu socijalne zaštite, niti kvalitetom pruženih usluga u socijalnoj zaštiti starijih lica.

### **1.3.2. Izvori revizijskih dokaza**

Potrebni podaci, informacije i dokumenta radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja prikupljeni su od institucija/ustanova obuhvaćenih revizijom: Vlada RS - MZSZ, JLS i CSR koje su iste osnovale, javnih ustanova socijalne zaštite koje pružaju usluge smještaja korisnika. Izvori revizijskih dokaza u navedenim institucijama su bili:

- Strateški, programsko-planski i drugi dokumenti Vlade RS i JLS relevantni za položaj starijih lica i ostvarivanje njihovih prava u socijalnoj zaštiti, te izvještaji i informacije o njihovoj realizaciji;
- Zakonski i podzakonski propisi relevantni za ostvarivanje prava starijih lica u socijalnoj zaštiti;
- Dokumentacija o sprovedenom stručnom nadzoru i komunikacija između institucija u sistemu socijalne zaštite;
- Interni akti institucija relevantni za ostvarivanje prava starijih lica u socijalnoj zaštiti;
- Sporazumi, memorandum i slični dokumenti zaključeni između institucija u kontekstu ostvarivanja socijalne i zdravstvene zaštite starijih lica;
- Budžeti JLS, odnosno CSR sa pratećom dokumentacijom;
- Dokumenti o izvršenju Budžeta JLS, odnosno CSR sa pratećom dokumentacijom;
- Godišnji planovi rada i izvještaji o radu MSZS;
- Godišnji programi i planovi rada i izvještaji o radu CSR;
- Dokumentacija o izradi Socijalne karte Republike Srpske i funkcionisanju Informacionog sistema socijalne zaštite (u daljem tekstu SOTAK baza);

- Baza podataka, evidencije, podaci i informacije o realizaciji prava u socijalnoj zaštiti kojima raspolaže MZSZ;
- Podaci i izvještaji u vezi sa socijalnom zaštitom dostavljeni MZSZ od strane ustanova socijalne zaštite;
- Cjenovnici usluga javnih ustanova za smještaj lica i dokumentacija o postupku i načinu utvrđivanja cijena;
- Dokumentacija o (su)finansiranju smještaja lica u ustanovu, kao i (su)finansiranju rada javnih ustanova za smještaj;
- Dokumentacija o ostvarivanju prava u socijalnoj zaštiti pojedinačnih korisnika;
- Evidencije i podaci o angažovanim resursima nadležnih institucija i ustanova u kontekstu realizacije prava starijih lica u socijalnoj zaštiti;
- Istraživanja i analize nadležnih institucija o stanju i izazovima u oblasti socijalne zaštite starijih lica.

Određena dokumenta, podaci i informacije su pribavljeni od Crvenog krsta Republike Srpske (uključujući gradske organizacije u Doboju i Trebinju), privatnih ustanova koje pružaju usluge smještaja starijim licima i humanitarne organizacije koja se bavi pružanjem usluge pomoći i njege u kući. Takođe, izvori revizijskih dokaza su bile povelje, publikacije i drugi dokumenti međunarodnih organizacija i institucija iz oblasti socijalne zaštite i starenja.

### 1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Potrebni podaci i informacije iz navedenih izvora su pribavljeni na sljedeće načine:

- Inspekcijom – pregledom dokumentacije;
- Identifikacijom i analizom strateških i programsko-planskih dokumenata, te informacija i izvještaja o njihovoj realizaciji;
- Analizom zakonskih i podzakonskih propisa, uključujući i interne akte institucija;
- Upitnicima;
- Intervjuima i razgovorima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom;
- Radno-konsultativnim sastancima sa predstavnicima zainteresovanih strana;
- Identifikacijom i mapiranjem procesa, postupaka i procedura;
- Pregledom baza podataka, informacionih sistema i evidencija;
- Analitičkim postupcima;
- Neposrednim uvidom u ustanovama socijalne zaštite;
- Pregledom povelja i publikacija međunarodnih organizacija i institucija iz oblasti socijalne zaštite.

Putem upitnika, popunjenih od strane CSR i javnih ustanova za smještaj starijih lica, su prikupljeni detaljniji podaci o starijim licima korisnicima prava u socijalnoj zaštiti u ustanovama socijalne zaštite koje su obuhvaćene uzorkom. Od MZSZ su putem upitnika prikupljeni podaci o sufinansiranju troškova smještaja korisnika u ustanovama za smještaj starijih lica čiji je osnivač Vlada RS i dodjeli sredstava tim ustanovama po drugim osnovama.

Analiza i vrednovanje prikupljenih revizijskih dokaza izvršeno je primjenom opšteprihvaćenih metoda u reviziji učinka, a primjereno vrsti i karakteru predmeta revizije i raspoloživim podacima i informacijama:

- Metode analize i sinteze;
- Metode indukcije i dedukcije;
- Kvalitativna analiza sadržaja dokumentacije, intervjuja i upitnika;
- Analiza zakonskih i podzakonskih propisa;
- Analitički postupci;
- Komparativne metode;
- Metode statističke analize;
- Druge metode primjerene vrsti prikupljenih podataka i informacija.



#### 1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije su različiti i formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom revizijskog problema koji se ispituje i pitanja na koje treba odgovoriti. Ključni kriterijumi proističu iz iskazanih strateških opredjeljenja i donesenih zakonskih i podzakonskih akata koji se odnose na socijalnu zaštitu starijih lica.

Za ocjenu i zaključivanje o nalazima proisteklim iz provedenih ispitivanja u ovoj reviziji učinka korišćeni su sljedeći kriterijumi:

- U strateškom okviru iz oblasti socijalne zaštite starija lica su prepoznata kao ranjiva kategorija i utvrđen je način unapređenja njihovog položaja;
- U pravnom okviru prava starijih lica u socijalnoj zaštiti i uslovi i postupci ostvarivanja tih prava su jasno utvrđeni;
- Potrebe starijih lica u socijalnoj zaštiti su kontinuirano identifikovane, praćene i analizirane;
- Programsko-planski dokumenti relevantni za socijalnu zaštitu starijih lica su doneseni na osnovu iskazanih strateških opredjeljenja, utvrđenih potreba, blagovremeno i u kontinuitetu i sadrže konkretne mjere i aktivnosti i specifične i mjerljive rezultate koji se namjeravaju realizovati u socijalnoj zaštiti starijih lica;
- Finansiranje ustanova socijalne zaštite se planira i provodi na način koji obezbjeđuje blagovremeno izmirivanje obaveza i adekvatnu realizaciju prava starijih lica;
- Nadležne institucije su obezbijedile ravnopravnost starijim licima u pristupu i korišćenju utvrđenih prava u socijalnoj zaštiti;
- Postupak ostvarivanja prava u socijalnoj zaštiti starijih lica je u najboljem interesu korisnika, jasan, jednostavan i sa trajanjem primjerenim datim okolnostima;
- Ostvarivanje prava starijih lica u socijalnoj zaštiti se evidentira na propisani način i kontinuirano prati;
- Baze podataka i evidencije o ostvarivanju prava u socijalnoj zaštiti su jedinstvene, potpune, ažurne, pouzdane i omogućavaju kreiranje izvještaja i informacija o stanju, izazovima i ostvarenim rezultatima u socijalnoj zaštiti starijih lica;
- Izvještavanje o realizaciji prava starijih lica u socijalnoj zaštiti je blagovremeno, pouzdano i orijentisano na rezultate i sadrži informacije koje su potrebne donosiocima odluka;
- Raspoloživi podaci i informacije o realizaciji prava starijih lica u socijalnoj zaštiti se koriste za donošenje odluka u cilju unapređenja socijalne zaštite starijih lica;
- Utvrđene dobre prakse.

Utvrđivanjem i primjenom navedenog obima revizije, izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija i njihovom analizom prikupljeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi, te su korišćenjem definisanih kriterijuma formirani nalazi i zaključci revizije.

#### 1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1. **Uvod** – osnovni razlozi i motivi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterijume revizije, obim i ograničenja revizije, izvore i metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza.
2. **Opis predmeta revizije** – karakteristike predmeta revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za oblast socijalne zaštite starijih lica.
3. **Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.
4. **Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.

- 5. Preporuke** – date su preporuke čija implementacija od strane Vlade RS, nadležnog ministarstava, JLS i CSR bi trebalo da obezbijedi bolje funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica u RS.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

## 2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

### 2.1. Karakteristike predmeta revizije

Socijalna zaštita je u propisima utvrđena kao djelatnost od opšteg interesa za RS, kojom se pruža pomoć licima kada se nađu u stanju socijalne potrebe i preduzimaju potrebne mjere radi sprečavanja nastajanja i otklanjanja posljedica takvog stanja. Stanje socijalne potrebe je stanje u kojem je licu neophodna pomoć radi savladavanja socijalnih i drugih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Djelatnost socijalne zaštite obuhvata mjere i aktivnosti za stvaranje uslova za ostvarivanje zaštitne funkcije porodice, uslova za samostalan život i rad lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe ili za njihovo aktiviranje u skladu sa sposobnostima, obezbjeđivanje sredstava za život materijalno neobezbijeđenim i za rad nesposobnim licima i drugim građanima koji su u stanju socijalne potrebe, kao i obezbjeđivanje drugih oblika socijalne zaštite.

Prava u socijalnoj zaštiti pripadaju svim licima koja ispunjavaju propisane uslove. Ustanove i pružaoci usluga socijalne zaštite obezbjeđuju ravnopravnost u pristupu i korišćenju prava u socijalnoj zaštiti i u svom djelovanju sprečavaju svaki vid diskriminacije. Korisnici prava su pojedinci, članovi porodice i porodica u cjelini koji se nalaze u stanju socijalne potrebe, a koji i ostvaruju utvrđena prava u socijalnoj zaštiti. Svoje potrebe korisnici prioritarno zadovoljavaju u sredini u kojoj žive. Prava koja realizuju pružanjem usluga korisniku mogu se ostvariti i u partnerstvu javnog, nevladinog i privatnog sektora.

Starije lice bez porodičnog staranja koje se nalazi u stanju socijalne potrebe u propisima je utvrđeno kao jedna od kategorija korisnika socijalne zaštite. To je lice koje ima više od 65 godina, a koje zbog trajnih promjena u psihosocijalnom i zdravstvenom stanju ne može zadovoljiti svoje osnovne životne potrebe. U Zakonu o socijalnoj zaštiti utvrđeno je deset prava u socijalnoj zaštiti, a starija lica mogu biti korisnici većine tih prava. JLS svojom odlukom, u skladu sa potrebama stanovništva, može da utvrdi i druga prava i usluge u socijalnoj zaštiti, uslove i kriterijume za njihovo ostvarivanje.

Pravo na smještaj u ustanovu, pravo na zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pravo na pomoć i njegu u kući, u skladu sa propisanim uslovima, mogu koristiti lica koja nisu u mogućnosti da se na zadovoljavajući način brinu o sebi. Sredstva za finansiranje navedenih prava obezbjeđuju se u budžetu JLS, a korisnici i srodnici, odnosno obveznici izdržavanja, u skladu sa propisanim uslovima, svojim sredstvima učestvuju u troškovima po osnovu ovih prava.

Smještaj u ustanovu podrazumijeva zbrinjavanje u ustanovu socijalne zaštite i u drugu ustanovu koja se nalazi van sistema socijalne zaštite, a primjerena je i ispunjava uslove zbrinjavanja korisnika socijalne zaštite. Pravo na smještaj u ustanovu ima starije lice koje zbog nepovoljnih socijalnih, zdravstvenih i porodičnih prilika nije u mogućnosti da živi u porodici, odnosno domaćinstvu. Starija lica se primarno smještaju u dom za starija lica kao ustanovu socijalne zaštite za smještaj korisnika i gerontološki centar.

Smještaj u ustanovu socijalne zaštite ostvaruje se izborom i upućivanjem korisnika u odgovarajuću ustanovu u kojoj se obezbjeđuje stanovanje, ishrana, odijevanje, njega, pomoć, briga, vaspitanje i obrazovanje, osposobljavanje za privređivanje, radne, kulturno-zabavne, rekreativno-rehabilitacione aktivnosti, zdravstvena zaštita i druge usluge. Smještaj u ustanovu vrši se na osnovu rješenja nadležnog CSR i ugovora o smještaju. Rješenje se donosi na osnovu sprovedenog postupka, ukupne procjene uslova života i stanja korisnika i njegovog okruženja, sagledavanja mogućnosti drugih oblika zbrinjavanja i mišljenja da je zbrinjavanje u ustanovu najcjelishodniji oblik zaštite. Ugovor o smještaju zaključuju ustanova za smještaj i nadležni CSR i dužni su da redovno razmjenjuju informacije o stanju i potrebama korisnika. CSR obezbjeđuje sredstva za lične potrebe korisnika na mjesečnom nivou u iznosu 5% od cijene smještaja.

U budžetu RS, između ostalog, obezbjeđuju se sredstva za sufinansiranje troškova smještaja korisnika, smještenih od strane CSR, u ustanovama socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS, finansiranje izgradnje, adaptacije, sanacije, opremanja i dijela troškova grijanja i održavanja ustanova socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS i finansiranje aktivnosti interventne pomoći u specifičnim slučajevima. Uslovi i način utvrđivanja cijena usluga smještaja korisnika u ustanovu socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS su propisani podzakonskim aktom. Zaštićenu cijenu smještaja u ove ustanove, kao ukupne cijene usluge smještaja, godišnje utvrđuje ministar zdravlja i socijalne zaštite. Takođe, utvrđuje i visinu dijela sufinansiranja troškova smještaja u navedenim ustanovama.

Zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu je oblik zbrinjavanja korisnika u porodicu koja mu obezbjeđuje zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, koja brine o ličnosti korisnika i pomaže mu u ostvarivanju njegovih prava i izvršavanju obaveza. Pravo na zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu ima lice koje, prema relevantnim propisima, ima pravo na smještaj u ustanovu. U hraniteljsku porodicu se može zbrinuti najviše tri punoljetna lica. Izuzetno, zbrinjavanje se može vršiti i u porodicu koja nema status hraniteljske porodice, kada nadležni CSR procijeni da je to neophodno, s tim da je takva porodica dužna da u roku od godinu dana od dana zbrinjavanja korisnika stekne status hraniteljske porodice. Svaki od potencijalnih hranitelja je dužan da pohađa propisani Program pripreme za hraniteljstvo, nakon čega mu CSR izdaje potvrdu za hraniteljstvo.

Hraniteljstvo se obezbjeđuje u vlastitom prostoru hranitelja, korisnika ili drugim objektima koji su posebno izgrađeni ili prilagođeni za tu namjenu. Hranitelji, po pravilu, neposredno brinu o korisniku u svom stambenom prostoru, a izuzetno, hranitelji mogu brinuti o korisniku u stambenom prostoru korisnika ili drugom odgovarajućem prostoru, kada je to u njegovom najboljem interesu. Hranitelj ima pravo na naknadu za rad i naknadu za troškove održavanja korisnika, a porodica koja nije stekla status hraniteljske ima pravo na naknadu za troškove održavanja korisnika.

Bliži uslovi i postupak dobijanja hraniteljske porodice, vrste i oblik zbrinjavanja u hraniteljskoj porodici, način sprovođenja nadzora nad radom hranitelja, način za obračun naknada za rad hranitelja, održavanje i prestanak hraniteljstva su propisani Pravilnikom o hraniteljstvu.

Pravo na pomoć i njegu u kući se obezbjeđuje starijem iznemoglom licu, teško oboljelom licu i drugom licu koje nije u stanju da se brine o sebi. Ovo pravo se obezbjeđuje iz budžetskih sredstava ako lice nema mogućnosti da pomoć i njegu u kući obezbijedi vlastitim sredstvima i sredstvima srodnika koji ima obavezu održavanja u skladu sa zakonom, lice nije zaključilo ugovor o doživotnom održavanju, lice nije ugovorom o darovanju otuđilo imovinu i ukupni prihodi korisnika po svim osnovama ne prelaze iznos od 50% prosječne neto plate u RS ostvarene u prethodnoj godini.

Pomoć i njega u kući obuhvata obavljanje kućnih poslova, održavanje lične higijene, nabavku hrane i organizovanje ishrane i zadovoljavanje drugih svakodnevnih potreba korisnika. Ovu uslugu može pružati ustanova socijalne zaštite, udruženje građana, vjerska zajednica i drugo pravno lice koje ispunjava uslove za realizaciju ovog prava. Način ostvarivanja prava, vrste usluga i učešće korisnika i njihovih srodnika u troškovima pomoći i njege u kući su detaljnije utvrđeni Pravilnikom o ostvarivanju prava na pomoć i njegu u kući.

## **2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti**

Uloge, nadležnosti i odgovornosti u oblasti socijalne zaštite podijeljene su između većeg broja različitih institucija i više nivoa vlasti.

U Ustavu Republike Srpske je utvrđeno da Republika uređuje i obezbjeđuje osnovne ciljeve i pravce demografskog i socijalnog razvoja, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne zaštite, a takođe obezbjeđuje socijalnu sigurnost građana i jamči njen minimum. Narodna

skupština Republike Srpske donosi zakone, druge propise i opšte akte, a Vlada RS predlaže zakone, druge propise i opšte akte, donosi uredbе, odluke i druga akta za izvršavanje zakona, usklađuje i usmjerava rad ministarstava, i drugih republičkih organa i upravnih organizacija i vrši nadzor nad njihovim radom.

Uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija su primarno utvrđene Zakonom o socijalnoj zaštiti i relevantnim podzakonskim propisima. Nosioци socijalne zaštite su Republika i JLS.

Republika uređuje sistem socijalne zaštite, donosi politike i razvojne strategije, utvrđuje prava, kriterijume i korisnike socijalne zaštite, obezbjeđuje dio sredstava za realizaciju prava propisanih ovim zakonom, prati stanje i ostvarivanje prava, osniva i usmjerava rad ustanova socijalne zaštite i brine se da se u okviru ekonomske i socijalne politike ostvaruje optimalan razvoj socijalne zaštite.

MZSZ u skladu sa propisima, između ostalog, vodi Registar ustanova socijalne zaštite, vrši nadzor nad sprovođenjem stručnog rada ustanova socijalne zaštite, bez obzira u čijem vlasništvu je ustanova osnovana, vodi jedinstvenu evidenciju o korisnicima prava i pruženim uslugama i druge evidencije. Ministar zdravlja i socijalne zaštite donosi pravilnike, uputstva, rješenja i druge akte u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti.

JLS donosi godišnji i srednjoročni program socijalne zaštite na osnovu analize socijalnog stanja stanovnika na svom području, donosi odluku o proširenim pravima i druga akta kojima propisuje uslove za ostvarivanje prava i mjera utvrđenih odlukom i programima, obezbjeđuje sredstva za realizaciju prava utvrđenih ovim zakonom i svojim odlukama, obezbjeđuje sredstva za obavljanje djelatnosti socijalne zaštite, osniva i brine se o radu ustanova socijalne zaštite, vrši koordinaciju aktivnosti socijalne zaštite na području JLS, formira radno tijelo za socijalnu zaštitu i obavlja i druge poslove u ostvarivanju ciljeva socijalne zaštite. Nadležni organ JLS propisuje uslove i mjerila za utvrđivanje cijene usluga i utvrđuje cijene usluga u socijalnim ustanovama čiji je osnivač JLS.

Radi vršenja poslova, obezbjeđivanja i ostvarivanja prava u socijalnoj zaštiti utvrđenih ovim zakonom, osnivaju se ustanove socijalne zaštite. Ustanove socijalne zaštite može osnovati Vlada RS, JLS, pravno i fizičko lice u skladu sa propisima. Ustanova socijalne zaštite jednom godišnje podnosi izvještaj o svom radu osnivaču i MZSZ.

JLS osniva CSR<sup>13</sup> koji u provođenju djelatnosti socijalne zaštite i socijalnog rada vrši javna ovlašćenja:

- ✓ Pruža prvu stručnu pomoć građanima;
- ✓ Rješava u prvom stepenu o ostvarivanju prava utvrđenih ovim zakonom i odlukama o proširenim pravima u JLS;
- ✓ Pruža socijalne usluge u postupku rješavanja o pravima iz oblasti socijalne zaštite;
- ✓ Vršі nadzor nad hraniteljskim porodicama;
- ✓ Vodi evidenciju i dokumentaciju o pravima, pruženim uslugama i preduzetim mjerama u okviru svoje djelatnosti i izdaje uvjerenja na osnovu evidencije;
- ✓ Vršі isplatu novčanih prava utvrđenih ovim zakonom i drugim propisima i opštim aktima.

CSR obavlja i stručne poslove u sprovođenju socijalne zaštite i socijalnog rada:

- ✓ Otkriva i prati socijalne potrebe građana i probleme u oblasti socijalne zaštite;
- ✓ Predlaže i preduzima mjere u rješavanju socijalnih potreba građana i prati njihovo izvršenje;
- ✓ Predlaže mjere za unapređivanje socijalne zaštite i planiranje razvoja sistema socijalne zaštite u lokalnim zajednicama, organizuje i sprovodi odgovarajuće oblike socijalne i dječije zaštite i neposredno pruža socijalne usluge;

---

<sup>13</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, član 101.

- ✓ Radi na razvoju raznovrsnih modela zbrinjavanja korisnika u zajednici i socijalnih usluga u skladu sa potrebama korisnika, razvija socijalni rad u zajednici;
- ✓ Pruža usluge pomoći i njege u kući, dnevnog zbrinjavanja i prihvatilišta;
- ✓ Obavlja analitičko-istraživačke poslove u lokalnim zajednicama i druge propisane poslove.

Dom za starija lica svojim korisnicima obezbjeđuje stanovanje, ishranu, njegu, odijevanje, zdravstvenu zaštitu, kulturno-zabavne, rekreativne, okupacione i druge aktivnosti, usluge socijalnog rada i druge usluge zavisno od potreba, sposobnosti i interesovanja korisnika. Može obavljati i poslove pružanja pomoći i njege u kući i dnevnog zbrinjavanja za starija lica. Dom za starija lica može imati socijalno-gerijatrijsko odjeljenje gdje se pružaju usluge starijim licima koja zbog svoga psihofizičkog i zdravstvenog stanja imaju potrebu za intenzivnom brigom i njegom.

Gerontološki centar, pored djelatnosti koje obavlja dom za starija lica, bavi se praćenjem, proučavanjem, vrednovanjem i izvještavanjem o socijalnim i zdravstvenim potrebama, a u skladu sa tim i razvojem i obezbjeđivanjem usluga koje su direktno usmjerene na unapređivanje kvaliteta institucionalnog i vaninstitucionalnog zbrinjavanja starijih lica, koordinacijom djelatnosti aktera u sistemu socijalne zaštite starijih lica, saradnjom sa drugim sektorima i osposobljavanjem i obrazovanjem onih koji sprovode zaštitu starijih lica.

### **2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije**

Oblast socijalne zaštite, uključujući i socijalnu zaštitu starijih lica, primarno je uređena Zakonom o socijalnoj zaštiti i podzakonskim aktima donesenim na osnovu ovog zakona.

U kontekstu predmeta revizije značajni su propisi kojima se uređuje strateško planiranje i upravljanje razvojem u RS, republička uprava, lokalna samouprava, budžetski sistem i upravni postupak.

Pregled najvažnijih zakonskih, podzakonskih i drugih akata koji su relevantni za funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica prikazan je u listi referenci.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Prilog br 1 - Lista referenci – popis akata

### 3. NALAZI

#### 3.1. Pretpostavke za efikasno funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica

Za uspješno funkcionisanje svakog sistema neophodno je da budu ispunjene određene pretpostavke, odnosno preduslovi. Za efikasno funkcionisanje sistema socijalne zaštite starijih lica ključno je obezbijediti odgovarajuća strateška opredjeljenja, pravni okvir, podatke i informacije, programsko-planske dokumente, institucionalni okvir, materijalne, ljudske i finansijske resurse.

Slika broj 1 - Ključne pretpostavke za efikasno funkcionisanje sistema socijalne zaštite starijih lica



Ilustracija: GSRJS RS

##### 3.1.1. Prava starijih lica u socijalnoj zaštiti

Zakonom o socijalnoj zaštiti je utvrđeno 10 prava u socijalnoj zaštiti. Starija lica mogu biti korisnici svih prava, izuzev podrške u izjednačavanju mogućnosti djece i omladine sa smetnjama u razvoju. U skladu sa odredbama ovog zakona i uz uvažavanje specifičnosti potreba u socijalnoj zaštiti na svojoj teritoriji, JLS donose i odluke o proširenim pravima.

Za ostvarivanje svih prava u socijalnoj zaštiti utvrđenih Zakonom o socijalnoj zaštiti, prema podacima MZSZ, u petogodišnjem periodu od 2019. do 2023. godine u RS je utrošeno 409 miliona KM, uz kontinuiranu tendenciju rasta broja korisnika i iznosa utrošenih sredstava po godinama. Za realizaciju prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući koja su u fokusu ove revizije učinka, u 2023. godini, utrošeno je 13,6 miliona KM za oko 1.500 korisnika.

Tabela broj 1 - Realizacija prava iz socijalne zaštite u RS u 2023. godini

R. br.	Pravo	Korisnici prava		Realizovan godišnji iznos po pravu	
		broj	učešće	iznos (u mil. KM)	učešće
1.	Novčana pomoć	3.865	6,8%	10,9	9,5%
2.	Dodatak za pomoć i njegu drugog lica	33.831	59,2%	72,9	63,4%
3.	Podrška u izjedn. mogućnosti djece i omladine sa smetnjama u razvoju	221	0,4%	0,3	0,3%
4.	Smještaj u ustanovu	1.152	2,0%	10,3	9,0%
5.	Zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu	285	0,5%	2,8	2,4%
6.	Pomoć i njega u kući	125	0,2%	0,5	0,4%
7.	Dnevno zbrinjavanje	352	0,6%	0,9	0,7%
8.	Jednokratna novčana pomoć	10.158	17,8%	2,4	2,1%
9.	Lična invalidnina	6.231	10,9%	14,1	12,2%
10.	Savjetovanje	971	1,7%	0,0	0,0%
<b>Ukupno</b>		<b>57.191</b>	<b>100%</b>	<b>115,1</b>	<b>100%</b>

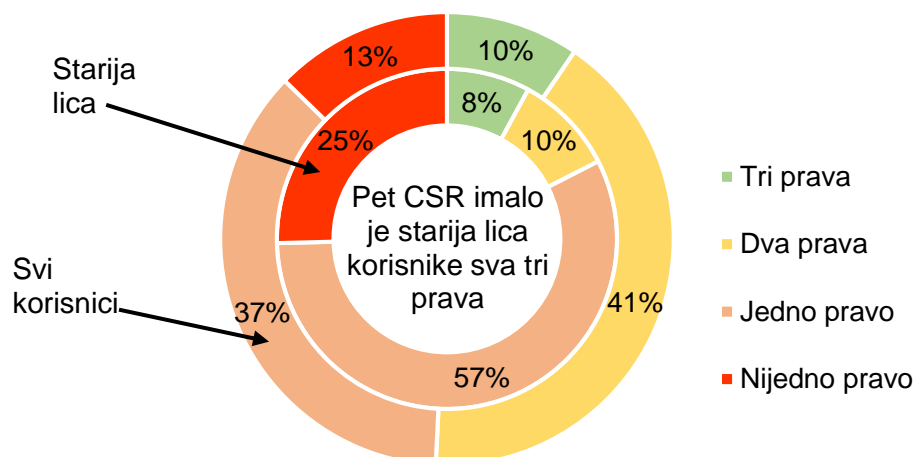
Izvor podataka: MZSZ; Ilustracija GSRJS RS

Učešće korisnika prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući u ukupnom broju korisnika socijalne zaštite u 2023. godini je oko 3%, a navedena prava su u ukupno utrošenim sredstvima učestvovala sa oko 12%, što ukazuje da se radi o finansijski zahtjevnijim pravima u socijalnoj zaštiti.

Prema podacima za 2023. godinu, starijih lica korisnika prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanja u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući u RS je bilo oko 600, odnosno nešto više od 1/3 ukupnog broja korisnika tih prava. Podaci o utrošenim sredstvima za realizaciju prava u socijalnoj zaštiti, u popunjenim upitnicima dostavljenim MZSZ od strane CSR, nisu iskazani izdvojeno za starija lica, a prema procjenama revizije u 2023. godini iznosila su oko 5 miliona KM.

Relativno mali broj JLS, odnosno CSR (ukupno pet) je krajem 2023. godine imalo starija lica korisnike sva tri posmatrana prava, a 1/4 nije imala ni jedno starije lice korisnika tih prava.

Grafikon broj 1 – Realizovana tri posmatrana prava u 63 JLS u 2023. godini



Izvor podataka: MZSZ; Ilustracija GSRJS RS

Od osam posmatranih JLS, u periodu 2019-2023. godina, pet je imalo donesene odluke o proširenim pravima u socijalnoj zaštiti. Pojedina prava su se odnosila i na starija lica i/ili



posmatrana prava, poput pomoći za opremu korisnika smještenog u hraniteljsku porodicu u gradu Trebinje. Navedena prava nisu predstavljala alternativu pravima koja su u fokusu ove revizije učinka.

### 3.1.2. Ispunjenost pretpostavki

Na nivou RS su iskazana strateška opredjeljenja u pogledu socijalne zaštite starijih lica, prvenstveno u Strategiji. Određena strateška opredjeljenja relevantna za starija lica iskazana su i u Strategiji socijalne zaštite Republike Srpske za period 2023-2029. U navedenim strategijama identifikovani su izazovi i slabosti u socijalnoj zaštiti starijih lica. Apostrofirana je nedovoljna razvijenost pojedinih usluga za starija lica i nedovoljno ostvarivanje prava u socijalnoj zaštiti, poput pomoći i njege u kući i zbrinjavanja u hraniteljsku porodicu. Ukazano je i na nedostatak socijalne karte, nefunkcionalnost SOTAK baze, nedovoljnu razvijenost vaninstitucionalnih usluga u JLS, nedovoljan broj hraniteljskih porodica itd.

Većina JLS koje su obuhvaćene ovom revizijom učinka su, takođe, iskazala određena strateška opredjeljenja u oblasti socijalne zaštite. Najčešće su opredjeljenja iskazana u strategijama razvoja JLS, ista su uglavnom uopštenog karaktera i u manjoj mjeri se direktno odnose na socijalnu zaštitu starijih lica i posmatrana prava. U Strategiji razvoja socijalne zaštite u gradu Trebinju 2018-2023. godina, kao sektorskoj strategiji, iskazana su konkretnija strateška opredjeljenja u kontekstu socijalne zaštite starijih lica, poput povećanja dostupnosti vaninstitucionalnih oblika zaštite kao što su hraniteljstvo i pomoć u kući.

U RS je usvojen pravni okvir u oblasti socijalne zaštite u kome su utvrđena prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući i propisani uslovi i kriterijumi za ostvarivanje navedenih prava, a kao korisnici socijalne zaštite navedena su i starija lica bez porodičnog staranja.

Posmatrane JLS, a prvenstveno CSR čiji su iste osnivači, raspolažu različitim podacima, prije svega, o pravima i korisnicima prava u socijalnoj zaštiti. Podatke o potencijalnim korisnicima CSR pribavljaju kroz rad u zajednici, podnošenjem zahtjeva i informisanjem o potrebama starijih lica od strane potencijalnih korisnika ili srodnika, obavještavanjem od strane institucija, organizacija i pojedinaca. U programsko-planskim ili drugim dokumentima JLS poput Socijalne karte grada Prijedora i srednjoročnog programa socijalne zaštite, sadržani su određeni podaci i informacije relevantne za stanje i potrebe starijih lica u vrijeme izrade tih dokumenata.

U JLS nisu uspostavljeni registri starijih lica bez primanja i porodične brige. Reviziji od strane JLS i CSR nije prezentovano da su vršena kontinuirana ispitivanja i analize potreba starijih lica koja nisu obuhvaćena socijalnom zaštitom.

Važnost izrade Socijalne karte Republike Srpske je prepoznata u nizu dokumenata, te se može očekivati da će njena izrada biti značajna za razvoj socijalne zaštite i djelovanje institucija kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou. Programom rada Vlade RS izrada Socijalne karte je planirana u prvoj polovini 2023. godine. U godišnjim planovima rada MZSZ za 2023. i 2024. godinu, takođe je planirana izrada Socijalne karte i Zakona o socijalnoj karti.

Programima ekonomskih reformi<sup>15</sup> je planirano uspostavljanje Registra socijalne karte Republike Srpske čiji je cilj stvaranje jedinstvene evidencije u oblasti socijalne zaštite, kao i uspostavljanje mehanizama za sprovođenje racionalne i efikasne socijalne zaštite zasnovane na podacima o socijalno-ekonomskom statusu pojedinca i porodice u kojoj

---

<sup>15</sup> Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2023-2025. godine i Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2024-2026. godine

pojedinaac živi. Realizacija aktivnosti uspostavljanja interoperabilnog informacionog sistema socijalne karte RS je planirana u 2026. godini.

Aktivnosti na izradi Socijalne karte Republike Srpske su intenzivirane u 2023. godini, a određene aktivnosti se realizuju u saradnji sa Svjetskom bankom. Izrada iste je zahtjevna u pogledu institucionalnih, finansijskih i stručnih kapaciteta i resursa. Zakon o socijalnoj karti do sredine 2024. godine nije bio donesen, niti je bilo izvjesno kada će Socijalna karta biti izrađena, koliko će izrada koštati, iz kojih izvora će biti obezbijedena sredstva i kakve će imati funkcionalnosti.

JLS uglavnom nisu izrađivale i donosile propisane programsko-planske dokumente relevantne za socijalnu zaštitu starijih lica, niti je osigurana adekvatna informaciona osnova za izradu takvih dokumenata.

Tabela broj 2 - Srednjoročni i godišnji programi razvoja socijalne zaštite JLS

R. br.	JLS	Srednjoročni program razvoja socijalne zaštite	Period važenja	Godišnji program razvoja socijalne zaštite
1.	Banja Luka	DA/NE	2018-2020.	NE
2.	Prijedor	DA	2021-2025.	NE
3.	Doboj	NE	-	NE
4.	Trebinje	NE	-	NE
5.	Derventa	NE	-	NE
6.	Modriča	NE	-	NE
7.	Lopare	NE	-	NE
8.	Rudo	NE	-	NE

Izvor podataka: JLS i CSR; Ilustracija GSRJS RS

Grad Prijedor je jedini od posmatranih JLS raspolagao važećim srednjoročnim programom razvoja socijalne zaštite u 2023. godini, međutim isti nije dalje razrađivan na godišnjem nivou u cilju konkretizacija mjera i aktivnosti, potrebnih finansijskih sredstava i očekivanih rezultata u socijalnoj zaštiti starijih lica.

Najznačajniji godišnji planski dokument u kontekstu socijalne zaštite na nivou JLS su planovi, odnosno programi rada CSR. Pri tome, od osam posmatranih CSR šest je imalo izrađene i donesene planove odnosno programe rada za 2023. godinu, a CSR Derventa i CSR Prijedor nisu. Planirane aktivnosti se nisu referisale, odnosno nije uspostavljena direktna veza sa iskazanim strateškim opredjeljenjima u oblasti socijalne zaštite starijih lica i posmatranim pravima.

Po sadržaju i strukturi planovi rada CSR su slični iz godine u godinu, a planiranje se uglavnom vrši po pojedinačnim pravima bez izdvajanja starijih lica.

Planovi rada za tekuću godinu u CSR, koji u prethodnim godinama nisu donosili rješenja o priznavanju prava, ne sadrže aktivnosti usmjerene na osiguranje ostvarivanja posmatranih prava u socijalnoj zaštiti starijih lica. U planovima rada CSR koji imaju starija lica korisnike posmatranih prava u socijalnoj zaštiti uglavnom nisu definisane aktivnosti u cilju unapređenja ostvarivanja tih prava.

Za ostvarivanje prava u socijalnoj zaštiti, uključujući i prava starijih lica, angažovani su značajni institucionalni kapaciteti i ljudski resursi, prvenstveno u CSR, zatim u JLS i MZSZ, te ustanovama za smještaj starijih lica i drugim pružaocima usluga.

Krajem 2023. godine, u posmatranim CSR<sup>16</sup>, od ukupno 307 zaposlenih stručni radnici su činili 62% zaposlenih uz značajne varijacije između CSR u zavisnosti od veličine, organizacije i poslova koji se obavljaju u CSR<sup>17</sup>. Poslovi u vezi sa ostvarivanjem posmatranih prava starijih lica u socijalnoj zaštiti su u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u CSR organizovani na različite načine. U pojedinim CSR su ti poslovi organizovani u zasebnim organizacionim dijelovima ili u okviru radnih mjesta koja obuhvataju poslove u socijalnoj zaštiti starijih lica. U određenim CSR utvrđenim radnim mjestima su obuhvaćeni poslovi u vezi sa ostvarivanjem jednog ili više prava u socijalnoj zaštiti, a u pojedinim CSR poslovi stručnih radnika nisu organizovani ni prema kategorijama korisnika, niti prema pravima, već obuhvataju širok spektar poslova.

U posmatranim JLS, krajem 2023. godine, uglavnom je, u okviru organizacionog dijela nadležnog za društvene djelatnosti, bilo sistematizovano i jednim izvršiocem popunjeno radno mjesto čiji se opis poslova u većoj ili manjoj mjeri odnosi i na socijalnu zaštitu. Iz opisa poslova se prepoznaje uloga JLS kao značajnog nosioca socijalne zaštite. Poslovi se odnose na praćenje i analize stanja, predlaganje mjera za unapređenje, praćenje rada ustanova socijalne zaštite čiji je osnivač JLS, izradu izvještaja i informacija i sl. U oblasti socijalne zaštite JLS se u značajnoj mjeri oslanjaju na kapacitete CSR čiji su osnivači.

Ključnu ulogu i kreiranju politika, planiranju i funkcionisanju sistema socijalne zaštite ima MZSZ kao resorno nadležno ministarstvo u Vladi RS. U MZSZ, odnosno Odjeljenju za socijalnu zaštitu, između ostalog, obavljaju se poslovi<sup>18</sup> koji se odnose na pružanje stručne pomoći u izradi propisa, politika, strategija, programa i projekata koji se odnose na unapređenje socijalne zaštite, nadzor nad stručnim radom ustanova socijalne zaštite i drugih pravnih i fizičkih lica koja obavljaju poslove socijalne zaštite, poslove prikupljanja i analiziranja podataka iz elektronskih baza, vršenja nadzora i kontrole unosa podataka u elektronske baze, praćenja i analiziranja potreba starijih lica, zbrinjavanja starijih lica bez porodičnog staranja itd. Krajem 2023. godine, u ovom odjeljenju u okviru definisana četiri radna mjesta, bilo je sistematizovano šest, a popunjeno pet izvršilaca.

Za adekvatno funkcionisanje CSR i ostvarivanje prava korisnika u socijalnoj zaštiti važno je da se finansijska sredstva obezbijede CSR pravovremeno i u dovoljnom obimu. U posmatranim JLS i CSR uglavnom je prisutna praksa da se budžetski zahtjev CSR ne uvaži u cjelosti, odnosno da u budžetu JLS bude utvrđen manji iznos od zahtijevanog. CSR se kroz rebalans budžeta JLS i realokacije obezbjeđuju potrebna sredstva, po pravilu u većem iznosu od utvrđenog inicijalnim budžetom.<sup>19</sup>

CSR Prijedor je u kontinuitetu u periodu 2019-2023. godina u budžetskom zahtjevu upućenom JLS tražio određeni iznos sredstava za ostvarivanje prava na pomoć i njegu u kući. U budžetima JLS nije vidljivo da su tražena sredstva utvrđena/planirana, a shodno tome CSR nije donosio rješenja o priznavanju prava na pomoć i njegu u kući.

Blagovremeno izmirenje obaveza po osnovu prava u socijalnoj zaštiti je važno za nesmetano pružanje usluga i funkcionisanje pružalaca usluga, kao i za pravovremeno i odgovarajuće zadovoljavanje potreba samih korisnika. Krajem 2023. godine ukupna dugovanja JLS po osnovu svih prava utvrđenih u Zakonu o socijalnoj zaštiti su iznosila oko 7 miliona KM, od čega se 1/4 odnosila na posmatrana tri prava, dominantno na smještaj u ustanovu socijalne zaštite.

---

<sup>16</sup> Prilog broj 3 – Kadrovski kapaciteti centara za socijalni rad na 31.12.2023. godine

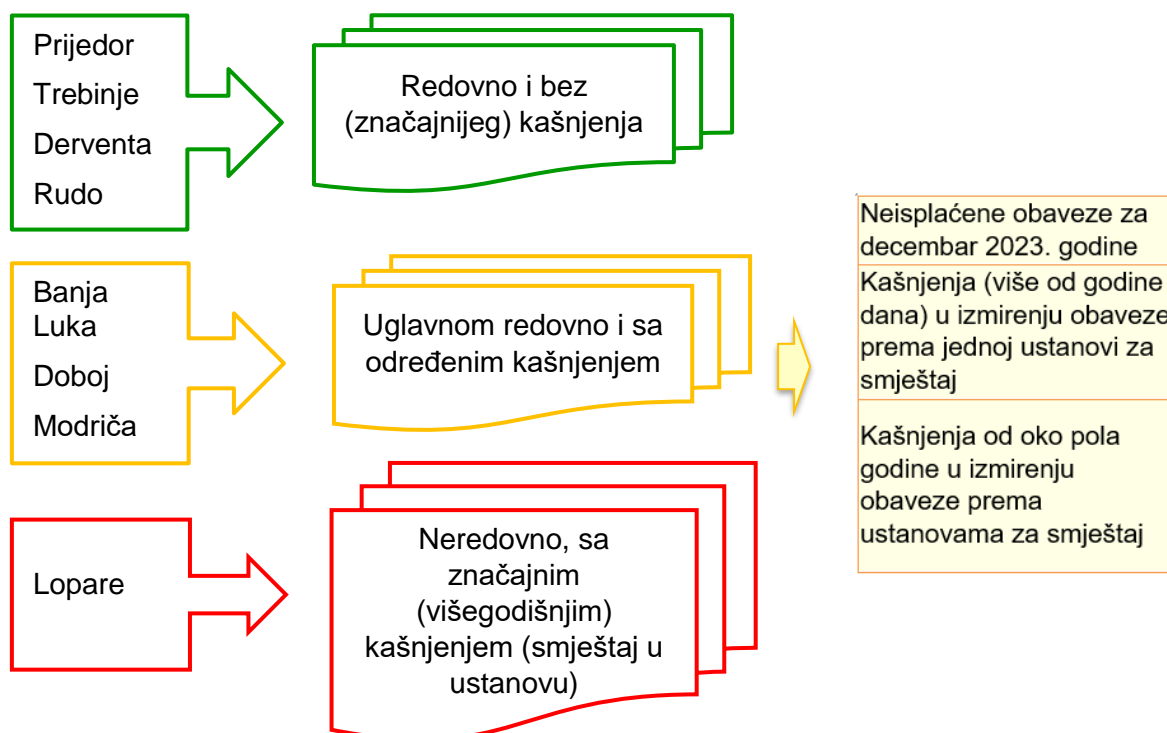
<sup>17</sup> U okviru Centra za socijalni rad Rudo obavljaju se i poslovi predškolskog obrazovanja i vaspitanja, te je dio zaposlenih angažovan na tim poslovima.

<sup>18</sup> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 6/20, 29/21, 31/22)

<sup>19</sup> Prilog broj 4 – Budžeti i izvršenje budžeta jedinica lokalne samouprave za budžetskog korisnika centar za socijalni rad za 2023. godinu

JLS koje su bile obuhvaćene ispitivanjem u ovoj reviziji učinka su, u toku 2023. godine, imale različite pristupe u pogledu blagovremenosti izmirenja obaveza po osnovu prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući. Četiri JLS su redovno i bez značajnijeg kašnjenja izmirivale navedene obaveze, uglavnom na način da su u tekućem mjesecu plaćene sve obaveze za prethodni mjesec, odnosno fakture ispostavljene u prethodnom mjesecu. Tri su to činile uglavnom redovno sa određenim kašnjenjima, a jedna JLS je obaveze prema ustanovama za smještaj izmirivala neredovno sa značajnim, višegodišnjim kašnjenjima.

Grafikon broj 2 – Blagovremenost JLS u izmirivanju obaveza pružaocima usluga i hraniteljima iz socijalne zaštite starijih lica u toku 2023. godine



Izvor podataka: JLS i CSR; Ilustracija: GSRJS RS

### 3.2. Ostvarivanje prava starijih lica u socijalnoj zaštiti

Postupak ostvarivanja prava u socijalnoj zaštiti je utvrđen u Zakonu o socijalnoj zaštiti i podzakonskim aktima, te i u drugim propisima poput Zakona o opštem upravnom postupku. Propisima iz oblasti socijalne zaštite utvrđeni su korisnici prava u socijalnoj zaštiti i uslovi za ostvarivanje pojedinačnih prava. U kontekstu ostvarivanja prava starijih lica na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući postoje određene nejasnoće i prostor za različita postupanja CSR u pogledu imovine korisnika i dokumentovanja ispunjenosti pojedinih uslova (prodaja i darovanje imovine, ugovori o doživotnom izdržavanju), obaveza i načina uknjižbe prava hipoteke, odnosno zabilježbe potraživanja na imovini korisnika po osnovu prava u socijalnoj zaštiti, načina i mogućnosti ostvarivanja pojedinih prava, ukupnih prihoda korisnika, obaveza i učešća srodnika, odnosno obveznika izdržavanja u finansiranju prava u socijalnoj zaštiti, utvrđivanja pojedinih naknada i cijena usluga.

Sadržaj dosijea, odnosno predmeta korisnika je u značajnoj mjeri neujednačen prvenstveno između posmatranih CSR, ali i unutar samih CSR, što u principu važi za sva posmatrana prava. Te razlike se odnose na obim prikupljenih podataka o prihodima korisnika, izradu individualnih planova za korisnika, preispitivanje uslova za korišćenje prava u socijalnoj zaštiti, način praćenja i nadzora nad ostvarivanjem usluga i komunikaciju sa pružaocima

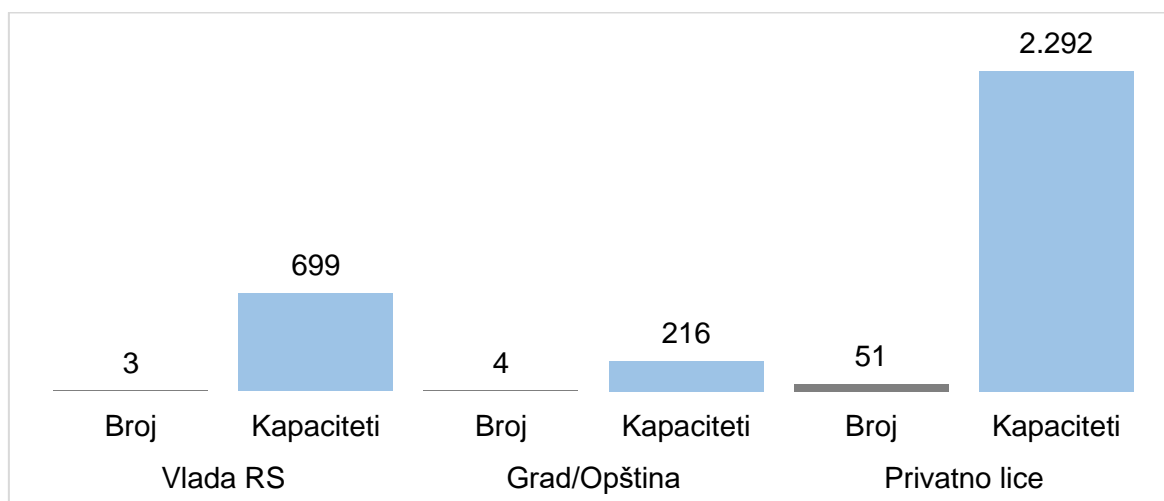
usluga i korisnicima, podatke o imovini i upisu zabilježbi potraživanja, prodaji i darovanju imovine, podatke o obveznicima izdržavanja i njihovom učešću u finansiranju.

### 3.2.1. Smještaj u ustanovu

Pravo na smještaj u ustanovu se ostvaruje na osnovu sagledavanja drugih oblika zbrinjavanja i mišljenja da je zbrinjavanje u ustanovu najcjelishodniji oblik zaštite. Strateška opredjeljenja nadležnih institucija su usmjerena ka deinstitucionalizaciji ustanova socijalne zaštite za smještaj korisnika i razvoju alternativnih usluga socijalne zaštite koje bi uticale kako na povećanje zadovoljstva samih starijih lica, tako i na smanjenje troškova socijalne zaštite.

MZSZ vodi Registar ustanova socijalne zaštite koji uključuje i ustanove za smještaj starijih lica, a to su domovi za starija lica i gerontološki centri. Prema podacima iz ovog registra, RS raspolaže sa ukupno 58 ustanova za smještaj starijih lica sa kapacitetom od 3.207 mjesta.

Grafikon broj 3 - Broj ustanova za smještaj starijih lica i kapaciteti



Izvor podataka: MZSZ; Ilustracija GSRJS RS

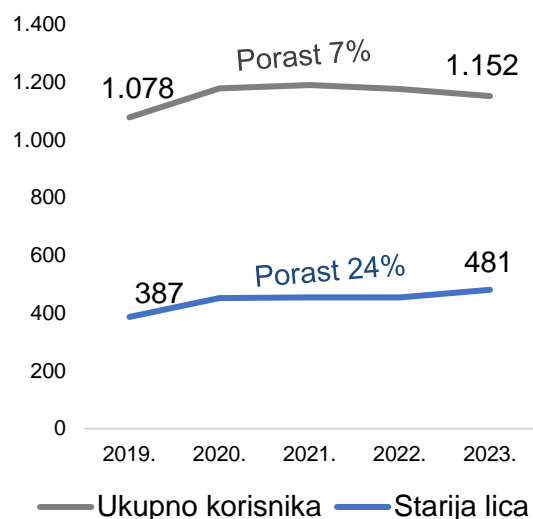
RS i JLS su osnivači sedam ustanova za smještaj starijih lica čiji kapaciteti čine oko 1/3 ukupnih kapaciteta. Pri tome, nad jednom ustanovom za smještaj starijih lica čiji je osnivač grad Doboj<sup>20</sup> u toku 2023. godine otvoren je stečajni postupak, koji do sredine 2024. godine nije bio okončan. Pored navedenih ustanova socijalne zaštite za smještaj postoje i druge ustanove koje se bave smještajem starijih lica, poput Doma penzionera u Banjoj Luci i Doma penzionera u Trebinju, koji nisu u nadležnosti MZSZ i ne vode se u Registru ustanova socijalne zaštite.

Korisnici prava u socijalnoj zaštiti svoje potrebe treba da prioritetno zadovoljavaju u sredini u kojoj žive. Međutim, kapaciteti ustanova socijalne zaštite za smještaj starijih lica nisu ravnomjerno raspoređeni na teritoriji RS. Oko 60 % JLS na svojoj teritoriji nema ustanovu za smještaj starijih lica, usljed čega CSR korisnike prava moraju da upućuju u ustanove za smještaj na teritoriji drugih JLS.

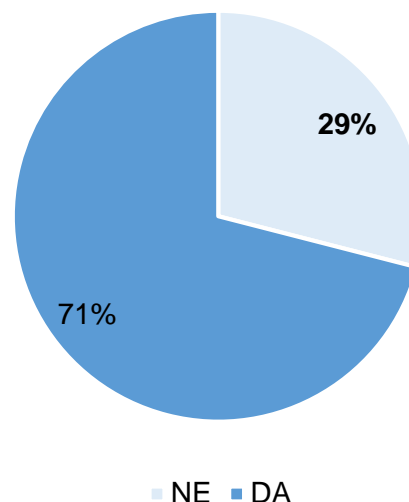
Prema podacima MZSZ prikupljenim iz CSR, broj korisnika prava na smještaj u ustanovu je, na nivou RS, u periodu 2019-2023. godina imao trend rasta. Trend rasta je izraženiji kada su u pitanju starija lica, tako da je broj tih korisnika krajem 2023. godine bio za 1/4 veći u odnosu na 2019. godinu. Krajem 2023. godine oko 30% JLS, odnosno CSR nije imalo starija lica korisnike prava na smještaj u ustanovu socijalne zaštite.

<sup>20</sup> Javna ustanova Dom za starija lica Doboj

Grafikon broj 4 - Broj korisnika prava na smještaj u ustanovu u RS, period 2019-2023. godina



Grafikon broj 5 - % iskazan broj JLS/CSR u RS koje su krajem 2023. godine imali starija lica korisnike prava na smještaj u ustanovu socijalne zaštite



Izvor podataka: MZSZ; Ilustracija GSRJS RS

Izvor podataka: Pojedinačni upitnici CSR; Ilustracija GSRJS RS

Prema podacima iz javnih ustanova za smještaj starijih lica koje su obuhvaćene ispitivanjem u ovoj reviziji učinka, njihovi kapaciteti su krajem 2023. godine uglavnom bili popunjeni, prvenstveno u organizacionim dijelovima u kojima se zbrinjavaju teže bolesni, odnosno lica koja zahtijevaju kontinuiranu pomoć drugih lica. Fluktucija korisnika je bila veoma izražena, a učešće samostalnih, psiho-fizički očuvanih lica korisnika smještaja je bilo oko 15%. Podaci dostavljeni iz navedenih ustanova o nemogućnosti smještaja i nivou popunjenosti kapaciteta pokazuju da nisu postojala duža čekanja korisnika na smještaj u ustanovu.

Tabela broj 3 – Smještaj starijih lica u posmatranim ustanovama za smještaj u 2023. godini

Naziv ustanove	U toku 2023. godine			Na dan 31.12. 2023. godine			
	ukupno lica	starija lica	učešće starijih lica	ukupno lica	starija lica	učešće starijih lica	popunjenost kapaciteta ustanova
JU Dom za starija lica Prijedor	303	230	76%	186	132	71%	84%
JU Gerontološki centar Banja Luka	555	454	82%	336	252	75%	95%
JU Gerontološki centar Derventa	153	136	89%	84	71	85%	81%
<b>UKUPNO</b>	<b>1.011</b>	<b>820</b>	<b>81%</b>	<b>606</b>	<b>455</b>	<b>75%</b>	<b>89%</b>

Izvor podataka: Javne ustanove socijalne zaštite za smještaj; Ilustracija GSRJS RS

Korisnici ovih javnih ustanova za smještaj starijih lica su uglavnom bila lica smještena na lični zahtjev, a oko 1/3 korisnika je smješteno na zahtjev CSR iz RS. Pri tome, u ustanove su bila smještena i lica mlađa od 65 godina, a takvih je krajem 2023. godine u ovim javnim ustanovama bilo oko 1/4. U isto vrijeme, u navedenim ustanovama je, na zahtjev CSR iz RS, bilo smješteno 235 korisnika, od čega su 60 % bila starija lica.

Starija lica korisnici smještaja u ustanovu socijalne zaštite su uglavnom slabijeg zdravstvenog stanja, često slabo pokretni ili nepokretni i imaju potrebu za intenzivnijom zdravstvenom zaštitom. Obezbjedeње zdravstvene zaštite za korisnike predstavljalo je značajan izazov za ustanove socijalne zaštite za smještaj starijih lica budući da postojeći način uređenja i organizacije zdravstvene zaštite nije prilagođen potrebama korisnika tih ustanova. Na te slabosti ukazuje se u strateškim dokumentima, kao i dokumentima MZSZ iz oblasti socijalne zaštite.

Ustanove za smještaj starijih lica su specifičnim pristupima (zapošljavanjem ljekara, dogovorom sa zdravstvenim ustanovama i/ili zaključenim ugovorima o djelu sa porodičnim ljekarima i specijalistima iz drugih oblasti) nastojale da obezbijede zdravstvenu zaštitu korisnicima na način koji je prihvatljiv i za ustanovu i za korisnike. Takvi pristupi su uglavnom zahtijevali dodatni angažman i više troškove za ove javne ustanove.

U zapisnicima o obavljenom stručnom nadzoru koje su tokom 2023. godine izvršile komisije za vršenje redovnog stručnog nadzora nad radom javnih ustanova za smještaj starijih lica čiji je osnivač Vlada RS, a koje su imenovane od strane MZSZ, konstatovano je postajanje navedenih praksi i ukazano na njihove nedostatke. Ustanovama za smještaj nije data konkretna smjernica ili prijedlog za efikasno i sistemsko rješavanje uočenih slabosti.

Na osnovu propisa i prijedloga javnih ustanova za smještaj starijih lica čiji je osnivač Vlada RS, ministar zdravlja i socijalne zaštite je svake godine utvrđivao zaštićene cijene usluga za smještaj korisnika, obuhvaćenih sistemom socijalne zaštite u RS, u tim ustanovama. Iz prijedloga ustanova nije vidljivo da li su cijene smještaja u ustanovama zasnovane na ukupnim troškovima smještaja po tržišnim uslovima i analiziranim pojedinačnim elementima koji se uključuju u cijenu, te šta obuhvata predložena zaštićena cijena. Revizija se nije uvjerila u razumnoj mjeri da su cijene smještaja utvrđene na način da je vidljiva ukupna cijena smještaja po tržišnim uslovima i njeni pojedinačni elementi, te koji dio ukupne cijene čini zaštićena cijena. U pojedinim godinama zaštićena cijena smještaja je utvrđena na nižem nivou od propisanog.

Pravilnikom o utvrđivanju cijene usluga smještaja korisnika su propisani uslovi i način utvrđivanja cijene usluga smještaja korisnika u ustanovu socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS.

Cijenu usluga smještaja u ustanovu utvrđuje upravni odbor ustanove na osnovu ukupnih troškova smještaja po tržišnim uslovima. U Pravilniku su navedeni pojedinačni elementi te cijene.

Zaštićena cijena smještaja predstavlja dio ukupne cijene smještaja.

Ministar zdravlja i socijalne zaštite, u skladu sa zakonom, rješenjem utvrđuje zaštićenu cijenu usluga smještaja za korisnike, najkasnije do 31. decembra tekuće godine, za narednu godinu.

Visina zaštićene cijene usluge smještaja za korisnike za narednu godinu ne može biti manja od 75% prosječne neto plate u RS ostvarene u prvih šest mjeseci tekuće godine.

Pored zaštićene cijene smještaja koje su CSR plaćali javnim ustanovama za smještaj starijih lica čiji je osnivač Vlada RS, MZSZ je u 2023. godini sufinansiralo, na mjesečnom nivou, svakog korisnika smještenog na zahtjev CSR u Dom za starija lica Prijedor u iznosu 430 KM, a korisnika smještenog u Gerontološki centar Banja Luka i Dom za starija lica Istočno Sarajevo 225 KM.

Tabela broj 4 – Cijene usluga smještaja u javne ustanove i njihovo (su)finansiranje u 2023. godini (u KM)

Dom za starija lica Prijedor					Finansiranje: Izgradnja, opremanje, adaptacija; Grijanje; Interventna pomoć		
R. br.	Cijene usluga smještaja	Lični zahtjev	CSR	MZSZ	Javni sektor (CSR+MZSZ)	Ukupno	Po korisniku
1.	Samostalno lice	880	780	430	1.210	1,2 mil.	568
2.	Potpuno zavisno lice	950	870	430	1.300	0,9 mil.	238
<b>37%</b>							

Gerontološki centar Banja Luka					Finansiranje: Izgradnja, opremanje, adaptacija; Grijanje; Interventna pomoć		
R. br.	Cijene usluga smještaja	Lični zahtjev	CSR	MZSZ	Javni sektor (CSR+MZSZ)	Ukupno	Po korisniku
1.	Samostalno lice	965	780	225	1.005	0,9 mil.	238
2.	Potpuno zavisno lice	1.040	870	225	1.095		
<b>5%</b>							

Izvor podataka: MZSZ i javne ustanove za smještaj starijih lica; Ilustracija GSRJS RS

Prikazani podaci pokazuju da su troškovi javnog sektora u 2023. godini po jednom korisniku smještenom u navedene ustanove na zahtjev CSR viši od cijene smještaja koju je plaćao korisnik smješten u te ustanove na vlastiti zahtjev. Djelimično se te razlike mogu odnositi na dodatne troškove zdravstvene zaštite (troškovi lijekova, pelena, prevoza i sl.) koje ustanove obezbjeđuju korisnicima smještenim na zahtjev CSR. Uvidom u cjenovnike usluga ovih ustanova za 2024. godinu vidljivo je da su iste uobzirile instrukciju MZSZ i pristupile ujednačavanju troškova, odnosno cijena smještaja između korisnika smještenog na zahtjev CSR i korisnika smještenog na lični zahtjev.

Vlada RS kao osnivač, odnosno MZSZ, je po osnovu odredbi relevantnih propisa, dodjeljivalo sredstva ustanovama za smještaj starijih lica i po drugim osnovama. U 2023. godini je po osnovu finansiranja izgradnje, adaptacije, sanacije i opremanja, troškova grijanja i održavanja, te interventne pomoći Domu za starija lica Prijedor uplaćeno 1,2 miliona KM, a Gerontološkom centru Banja Luka 0,9 miliona KM. Izračunato na mjesečnom nivou, RS je za ove namjene uplatila 568 KM Domu za starija lica Prijedor i 238 KM Gerontološkom centru Banja Luka po svakom korisniku smještenom u ovu ustanovu.

Cijene usluga u Gerontološkom centru Derventa su bile iste, nezavisno od toga na čiji zahtjev je smješten korisnik. U 2023. godini cijene smještaja su iznosile od 950 KM do 1300 KM mjesečno, u zavisnosti od zdravstvenog stanja i smještajne jedinice. Nadležni organ JLS, koja je osnivač ove ustanove, je davao saglasnost na cjenovnike usluga ustanove, ali nije propisao uslove i mjerila za utvrđivanje cijena usluga. Osnivač je u manjoj mjeri sufinansirao rad ustanove, prvenstveno u dijelu obezbjeđenja sredstava za grijanje, odnosno nabavku peleta, što je u 2023. godini iznosilo oko 30 hiljada KM.

U posmatranih osam CSR je u toku 2023. godine bilo 186 starijih lica korisnika ustanova za smještaj starijih lica, za čiji je smještaj utrošeno 1,37 miliona KM. CSR su uglavnom smještali starija lica, korisnike prava u ustanove za smještaj koje se nalaze na području njihove JLS (oko 90% slučajeva), prvenstveno u javne ustanove za smještaj, ukoliko postoje na teritoriji te JLS.



Tabela broj 5 - Broj starijih lica korisnika smještaja u ustanove za smještaj starijih lica i iznosi troškova njihovog smještaja u 2023. godini

R. br.	CSR	Broj starijih lica korisnika smještaja u 2023. godini			Ukupna sredstva CSR (u KM)	
		ukupno	javne ustanove za smještaj	privatne ustanove za smještaj	sredstva za smještaj	sredstva za lične potrebe
1.	Banja Luka	92	83	9	820.420	39.351
2.	Prijedor	21	18	3	104.782	4.772
3.	Doboj	19	0	19	60.255	1.640
4.	Trebinje	14	14	0	105.985	5.163
5.	Derвента	17	17	0	119.944	5.994
6.	Modriča	11	0	11	40.303	0
7.	Lopare	11	0	11	52.786	200
8.	Rudo	1	1	0	3.950	198
<b>Zbirno</b>		<b>186</b>	<b>133</b>	<b>53</b>	<b>1.308.425</b>	<b>57.317</b>

Izvor podataka: CSR; Ilustracija GSRJS RS

Cijene smještaja u 2023. godini u privatnim ustanovama su iznosile od 440 KM do 1.000 KM i uglavnom su bile slične ili niže u odnosu na cijene smještaja u javne ustanove, koje su iznosile od 780 KM do 1.200 KM. Cijena usluga smještaja u privatne ustanove koju plaća CSR je uglavnom ukupan trošak koji ima javni sektor po tom osnovu. S druge strane, cijene usluga smještaja koje CSR plaća javnim ustanovama za smještaj samo su dio ukupnih troškova javnog sektora po tom osnovu. Pored iznosa sredstava koje plaća CSR za smještaj svojih korisnika u javnim ustanovama za smještaj, postoje troškovi javnog sektora po osnovu izgradnje takvih ustanova, iznosa sufinansiranja po korisniku, sanacije, opremanja grijanja i interventnih pomoći tim ustanovama.

Prakse CSR u pogledu pojedinih aspekata ostvarivanja prava na smještaj u ustanovu starijih lica su se razlikovale između CSR, a u manjoj mjeri i unutar samih CSR.

Ustanove za smještaj pojedinim CSR nisu fakturisale niti su CSR plaćali sredstva za lične potrebe svojih korisnika, usljed čega su korisnici ostali uskraćeni za navedena sredstva. Dodatni troškovi zdravstvene zaštite korisnika (lijekovi, pelene, prevoz) nekada su uključeni u ugovorenu cijenu smještaja, nekada nisu, što otežava upoređivanje cijena, a može imati refleksije i na korisnike. U pojedinim CSR je ugovarano plaćanje ustanovi za smještaj dijela troškova, a korisnici i srodnici su svoje učešće plaćali direktno ustanovi za smještaj, što se može reflektovati na iznos koji CSR treba da plaća za smještaj korisnika.

Zabilježbe potraživanja na imovini korisnika smještaja nisu uvijek izvršene iz razloga što to CSR nije zahtijevao ili Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove nije mogla izvršiti upis zabilježbe. Revizija se nije mogla uvjeriti u razumnoj mjeri da je od strane većine CSR ili JLS naplata potraživanja po osnovu izvršenih zabilježbi praćena i realizovana na adekvatan način. Manji broj CSR nije uspostavio mehanizme praćenja uplata učešća korisnika i obveznika izdržavanja po osnovu smještaja korisnika u ustanovu.

U posmatranim CSR, postupak ostvarivanja prava na smještaj u ustanovu za starija lica, od dana podnošenja zahtjeva za smještaj do dana smještaja u ustanovu, trajao je uglavnom

do mjesec dana. Međutim, česti su slučajevi da je smještaj u ustanovu izvršen prije donošenja rješenja CSR i/ili zaključenja ugovora sa ustanovom za smještaj. Navedeno ukazuje, s jedne strane, da su institucije djelovale u interesu korisnika, a sa druge strane, da su nedovoljno ažurne i efikasne u izvršavanju svojih obaveza.

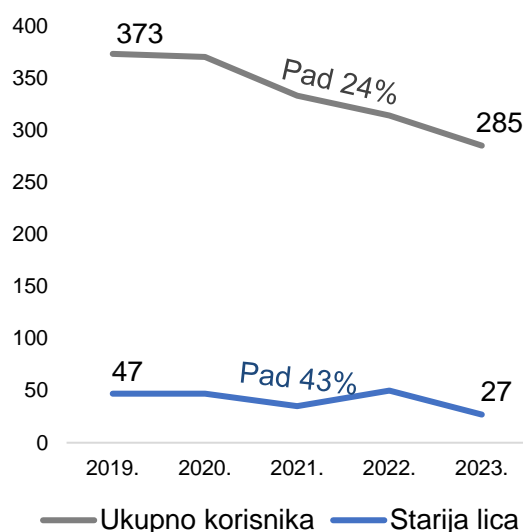
CSR uglavnom nisu mogli dokumentovati da sa ustanovama za smještaj vrše redovnu razmjenu informacija o stanju i potrebama korisnika. Pojedine ustanove za smještaj su CSR na godišnjem nivou dostavljale izvještaje o socijalnom i zdravstvenom stanju korisnika. Stručni radnici su navodili različite prakse npr. da sa korisnicima i/ili zaposlenima u ustanovi komuniciraju telefonskim putem i lično ih posjećuju više puta mjesečno, kao i da se komunikacija odvija povremeno kada se za tim ukaže potreba, o čemu su ponekad sačinjavane zabilješke.

### 3.2.2. Zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njega u kući

#### Zbrinjavanje starijih lica u hraniteljsku porodicu

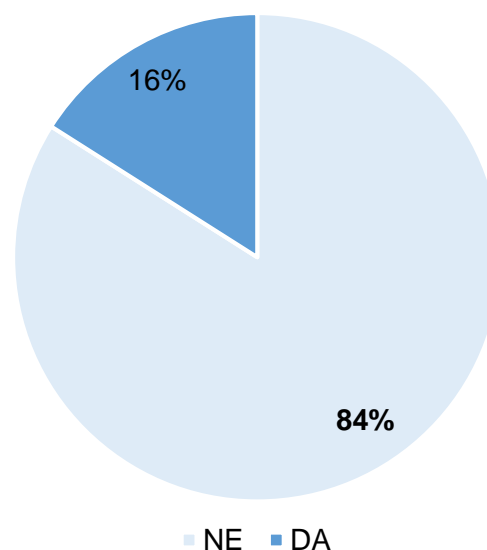
Nadležne institucije u RS su se strateški opredijelile za razvoj hraniteljstva prepoznavajući da je ovaj vid zbrinjavanja za korisnike prihvatljiviji u odnosu na institucionalno zbrinjavanje. Podaci za posljednjih pet godina pokazuju da se broj lica zbrinutih u hraniteljske porodice, koji je bio relativno mali, značajno smanjio, naročito kada su u pitanju starija lica.

Grafikon broj 6 - Broj korisnika hraniteljstva u RS, period 2019-2023. godina



Izvor podataka: MZSZ; Ilustracija GSRJS RS

Grafikon broj 7 - Starija lica korisnici hraniteljstva u JLS u RS krajem 2023. godine



Izvor podataka: Pojedinačni upitnici CSR; Ilustracija GSRJS RS

Krajem 2023. godine ukupno 10 JLS, odnosno CSR je imalo starija lica korisnike prava na zbrinjavanje u hraniteljske porodice, što ukazuje da je ovo pravo nedovoljno razvijeno i zastupljeno u većini JLS u RS.

Od posmatranih osam, u toku 2023. godine, starija lica korisnike prava na zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu imalo je pet CSR. U toku 2023. godine, u ovim CSR nije bilo novih korisnika, a 1/3 korisnika je prestala koristiti ovo pravo, zbog toga što je nastupila smrt korisnika ili je lice postalo korisnik prava na smještaj u ustanovu ili iz nekog drugog razloga.

Tabela broj 6 – Pravo na zbrinjavanje starijih lica u hraniteljske porodice po CSR

R. br.	CSR	Broj korisnika u toku 2023. godine	Broj korisnika na dan 31.12.2023. godine	Troškovi hraniteljstva u 2023. godini				Hranitelji	
				naknada za rad hranitelja	troškovi izdržavanja korisnika	5% cijene smještaja	ukupno	broj	ima potvrdu
1.	Banja Luka	12	8	31.362	64.186	4.700	100.248	10	10
2.	Prijedor	1	0	1.716	3.060	0	4.776	1	1
3.	Doboj	-	-	-	-	-	-	-	-
4.	Trebinje	5	3	14.966	0	0	14.966	3	0
5.	Derventa	-	-	-	-	-	-	-	-
6.	Modriča	2	2	13.800	0	0	13.800	2	1
7.	Lopare	-	-	-	-	-	-	-	-
8.	Rudo	1	1	2.400	0	0	2.400	1	0
Zbirno		21	14	64.245	67.246	4.700	136.191	17	12

Izvor podataka: CSR; Ilustracija GSRJS RS

Posmatrani CSR i JLS nisu prezentovale reviziji dokaze da su izvršene analize koje ukazuju na uzroke nedovoljne dostupnosti i razvijenosti prava na zbrinjavanje starijih lica u hraniteljskim porodicama i utvrđene mjere i ciljevi u kontekstu osiguranja ostvarivanja i razvoja ovog prava u socijalnoj zaštiti starijih lica. Predstavnici CSR kao moguće razloge nedovoljne dostupnosti i razvijenosti ovog prava navode kompleksnost propisanih procedura i specifičnosti hraniteljstva za starija lica, nezainteresovanost potencijalnih hranitelja, njihovu nedovoljnu motivisanost i sl.

U principu, CSR nemaju na raspolaganju osposobljene i zainteresovane hranitelje za starija lica potencijalne nove korisnike ovog prava. U pojedinim CSR ne raspolažu spiskovima potencijalnih hranitelja za starija lica, dok u CSR koji raspolažu takvim spiskovima ukazuju da je neizvjesno da li bi lica koja imaju potvrde za hraniteljstvo i/ili su ranije bili hranitelji za starija lica, to htjeli biti i u budućnosti.

U posmatranom periodu MZSZ je organizovalo obuke za zaposlene u CSR, a fokus tih obuka uglavnom je bio na hraniteljstvu za djecu. Pojedine JLS, odnosno CSR su potencijalnim hraniteljima omogućavali pohađanje programa pripreme za hraniteljstvo i organizovali određene aktivnosti u cilju promocije hraniteljstva i podrške hraniteljima.

Primjena propisa i prakse posmatranih CSR u pogledu zbrinjavanja starijih lica u hraniteljsku porodicu su se tokom 2023. godine razlikovale po više aspekata.

U CSR Banja Luka za sva starija lica, korisnike prava na zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu, hraniteljstvo je bilo obezbijeđeno u vlastitom stambenom prostoru hranitelja. U CSR Rudo situacija je slična, s tim da je korisnik hraniteljstva bio zbrinut u srodničkoj porodici. U CSR Trebinje i CSR Prijedor hranitelji su brinuli o korisnicima u stambenom prostoru korisnika, jer je procijenjeno da je ovakav vid zbrinjavanja u najboljem interesu korisnika. Hraniteljstvo za starija lica u CSR Modriča je suštinski obezbijeđeno u ustanovama za smještaj starijih lica budući da su hranitelji raspolagali takvim ustanovama.

CSR Prijedor je plaćao hranitelju naknadu za rad hranitelja i naknadu za troškove izdržavanja korisnika. Korisnik nije imao vlastita primanja, niti je istovremeno ostvarivao druga prava u socijalnoj zaštiti.

Pored naknade za rad hranitelja i naknade za troškove izdržavanja korisnika, CSR Banja Luka je isplaćivao hraniteljima i sredstva za lične potrebe korisnika u iznosu 5% od cijene smještaja starijih lica u ustanovama čiji je osnivač Vlada RS. Korisnici hraniteljstva u CSR Banja Luka su svojim primanjima učestvovali u troškovima zbrinjavanja u hraniteljsku porodicu. Osim jednokratne novčane pomoći koju je ostvario manji broj korisnika hraniteljstva, nisu ostvarivali druga prava u socijalnoj zaštiti.

Hraniteljima je CSR Modriča plaćao mjesečnu naknadu za smještaj i druge potrebe u fiksnom iznosu (550 KM, odnosno 600 KM) bez navođenja o kojoj vrsti propisane naknade se radi. Reviziji nije prezentovan način na koji su utvrđeni iznosi naknada. Korisnici hraniteljstva nisu imali vlastita primanja i nisu istovremeno ostvarivali druga prava u socijalnoj zaštiti, osim eventualno jednokratne novčane pomoći.

CSR Rudo je u toku 2023. godine imao jednog korisnika koji je još 2012. godine zbrinut u srodničku porodicu. Ugovorom koji je zaključen sa hraniteljem utvrđena je mjesečna naknada za smještaj lica u hraniteljsku porodicu u fiksnom iznosu 200 KM koja je i je isplaćivana u navedenom iznosu. Korisnik hraniteljstva je istovremeno ostvarivao pravo na novčanu pomoć i pravo na dodatak za pomoć i njegu drugog lica.

CSR Trebinje je hraniteljima plaćao naknadu za rad hranitelja, ali ne i naknadu za troškove izdržavanja korisnika. Pri tome su korisnici hraniteljstva zadržavali sve svoje prihode uključujući i sredstva koja su istovremeno ostvarivali po osnovu drugih prava u socijalnoj zaštiti, ukoliko su bili korisnici tih prava (novčana pomoć, dodatak za pomoć i njegu drugog lica i sl.). Hraniteljima je na godišnjem nivou isplaćena pomoć za opremu korisnika smještenog u hraniteljsku porodicu po osnovu odluke JLS o proširenim pravima u socijalnoj zaštiti.

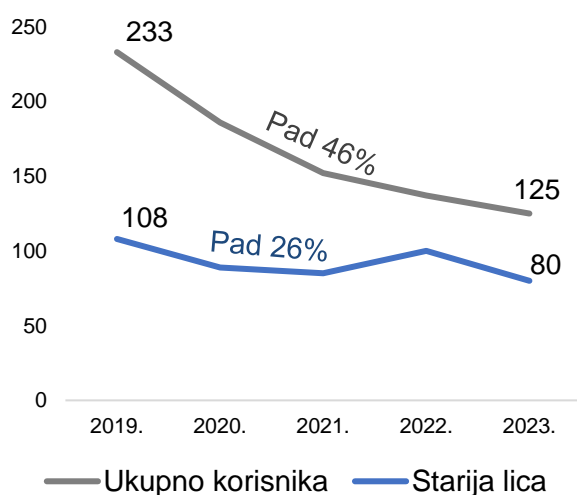
Program pripreme za hraniteljstvo nije pohađalo, odnosno potvrdu o hraniteljstvu nije posjedovalo oko 30% hranitelja u posmatranim CSR, uz značajne varijacije po CSR. Predstavnici CSR su naveli da se uglavnom radi o licima koja imaju određena znanja i iskustvo u radu sa starijim licima ili se radi o srodnicima i poznanicima korisnika hraniteljstva.

Pojedini CSR su na različite načine provodili nadzor nad radom hranitelja koji je djelimično i dokumentovan. Generalno posmatrano, nadzor CSR nad radom hranitelja se uglavnom ne provodi u dovoljnoj mjeri i na propisani način.

### Pomoć i njega u kući za starija lica

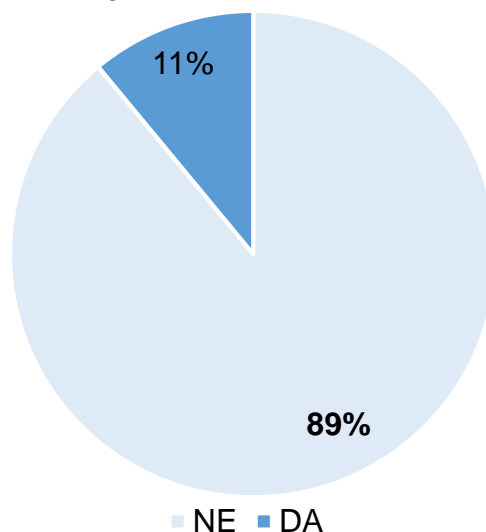
Povećanje dostupnosti i razvoj prava na pomoć i njegu u kući za starija lica je strateško opredjeljenje nadležnih institucija u RS. U uslovima sve većeg broja staračkih i samačkih domaćinstava prepoznato je da je ovo pravo često u najboljem interesu korisnika, s obzirom da starija lica uglavnom nisu spremna napustiti vlastiti dom dokle god im to životne okolnosti omogućavaju.

Grafikon 8 - Broj korisnika pomoći i njege u kući u RS, period 2019-2023. godina



Izvor podataka: MZSZ; Ilustracija GSRJS RS

Grafikon 9 - Starija lica korisnici prava na pomoć i njegu u kući po JLS u RS krajem 2023. godine



Izvor podataka: Upitnici CSR; Ilustracija GSRJS RS

Podaci MZSZ u posmatranom petogodišnjem periodu pokazuju da se broj korisnika prava na pomoć i njegu u kući smanjuje, s tim da je taj trend nešto blaži kada su u pitanju starija lica. Na nedovoljnu dostupnost i razvijenost ovog prava ukazuje i podatak da je krajem 2023. godine samo sedam JLS, odnosno CSR imalo starija lica korisnike prava na pomoć i njegu u kući.

U Registru ustanova socijalne zaštite koji vodi MZSZ samo dvije ustanove, odnosno organizacije, su evidentirane kao centri za pomoć i njegu u kući. Pored toga, reviziji je prezentovano da je za još jednu organizaciju MZSZ utvrdilo da ispunjava propisane uslove za pružanje usluge pomoći i njege u kući. Pojedine javne ustanove socijalne zaštite (dom za starija lica, gerontološki centar) u svojim osnivačkim aktima imaju navedenu mogućnost da pružaju ovu uslugu, a neke su u posmatranom periodu pružale određene usluge koje su po svom karakteru slične usluzi pomoći i njege u kući.

U polovini posmatranih CSR u toku 2023. godine nije bilo starijih lica korisnika prava na pomoć i njegu u kući. Reviziji u ovim CSR nisu prezentovani formalni zahtjevi starijih lica za ostvarivanje prava na pomoć i njegu u kući, ali su predstavnici CSR naveli da postoji potreba za pružanjem ove usluge na njihovom području. Revizija se nije uvjerila u razumnoj mjeri da su JLS i CSR, u kojima starija lica nisu ostvarila usluge pomoći i njege u kući kao pravo u socijalnoj zaštiti, analizirali potrebe i mogućnosti i preduzimali kontinuirane mjere i aktivnosti u cilju da se starijim licima osigura dostupnost i razvije ovo propisima utvrđeno pravo. Kao razlog nemogućnosti ostvarivanja prava starijih lica na pomoć i njegu u kući predstavnici CSR uglavnom navode nepostojanje ustanova/organizacija na području JLS koje pružaju ovu uslugu.

Tabela broj 7 – Pravo na pomoć i njegu u kući za starija lica po CSR

R. br.	CSR	Broj korisnika u toku 2023. godine	Broj korisnika na 31.12. 2023. godine	Ukupni troškovi u 2023. godini	Mjesečni troškovi po korisniku	Pružalac usluge
1.	Banja Luka	56	44	231.406	od 107,50 do 860 KM	HO "Partner"
2.	Prijedor	-	-	-	-	-
3.	Doboj	-	-	-	-	-
4.	Trebinje	19	15	Nisu zasebno iskazani	Nisu zasebno iskazani	CSR Trebinje
5.	Derventa	-	-	-	-	-
6.	Modriča	2	2	4.200	150 i 200 KM	Fizička lica
7.	Lopare	-	-	-	-	-
8.	Rudo	3	1	4.375	200; 225 i 300 KM	Fizička lica
Zbirno		80	62	239.981		

Izvor podataka: CSR; Ilustracija GSRJS RS

Na području Grada Doboja, u periodu 2021-2024. godina, određenim licima su pružane usluge njege i pomoći u kući u okviru realizacije projekta Starenje i zdravlje<sup>21</sup>. CSR Doboj

<sup>21</sup> Projekat Starenje i zdravlje 01. januar 2021. – 30. novembar 2024. godine. Potpisnici Projektog Ugovora su Grad Doboj, Gradska organizacija Crvenog krsta Doboj i Švajcarski Crveni križ, koordinacijski ured Tuzla, Bosna i Hercegovina.

nije bio uključen u navedeni projekat, niti je donosio rješenja o priznavanju prava na pomoć i njegu u kući, a samim tim usluge nisu realizovane kao pravo u socijalnoj zaštiti.

U okviru određenih projekata, posredstvom udruženja građana, u gradu Prijedoru su realizovane aktivnosti pomoći starijim licima koje su uključivale i usluge koje imaju elemente poslova pomoći i njege u kući, uz učešće i predstavnika CSR Prijedor. Međutim, CSR Prijedor u posmatranom periodu nije donosio rješenja o priznavanju prava na pomoć i njegu u kući, niti su pomenute usluge realizovane kao pravo u socijalnoj zaštiti za starija lica.

U CSR u kojima su starija lica ostvarivala pravo na pomoć i njegu u kući prakse su bile različite, kako u pogledu primjene propisa, tako i u pogledu pružaoca usluga i načina realizacije prava.

### **CSR Banja Luka**

Usluge pomoći i njege u kući korisnicima prava u CSR na području grada Banja Luka je pružala humanitarna organizacija, za koju je MZSZ utvrdilo da ispunjava uslove za pružanje ove usluge. CSR Banja Luka je krajem 2023. godine imao više od 1/2 svih starijih lica korisnika ovog prava u RS, a oko 70% korisnika u posmatраних osam CSR. Usluge su pružane po osnovu zaključenog ugovora o saradnji između CSR i te organizacije. Cijene usluge su utvrđene po satu pružene usluge putem aneksa ugovora koji su periodično zaključivani. Obim i učestalost pružanja usluga je ugovaran i ostvarivan prema relevantnim odredbama propisa.

Usluge pomoći i njege u kući su za pojedine korisnike pružene po cijeni koja je viša od maksimalne cijene utvrđene Pravilnikom o ostvarivanju prava na pomoć i njegu u kući. Ukoliko se maksimalna cijena utvrđena ovim pravilnikom preračuna po satu pružene usluge, vidljivo je da su ugovorene cijene u posmatranom periodu bile više, u pojedinim godinama i dvostruko. Ovakve okolnosti ukazuju i na upitnu adekvatnost utvrđivanja maksimalnih cijena u navedenom pravilniku.

Manji broj starijih lica korisnika (njih 7%) prava na pomoć i njegu u kući tokom 2023. godine u CSR Banja Luka je imao ukupne lične prihode (penzija) iznad 50% prosječne neto plate u RS ostvarene u prethodnoj godini. Još 14% starijih lica koji su koristili ovo pravo imalo je ukupne prihode između 40% i 50% prosječne neto plate u RS, a nisu učestvovali u finansiranju pružene usluge pomoći i njege u kući. Predstavnici CSR to obrazlažu time da je uobziren ukupan socio-ekonomski i materijalni status podnosilaca zahtjeva odnosno korisnika.

Starija lica, koji su bili korisnici usluga pomoći i njege u kući u toku 2023. godine, su uglavnom bili istovremeno korisnici i jednog ili više drugih prava u socijalnoj zaštiti, poput prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica, prava na novčanu pomoć i/ili prava na jednokratnu novčanu pomoć. Sredstva po osnovu navedenih prava nisu uračunata u ukupne prihode korisnika po svim osnovama.

Iz predmeta gdje su lica podnosila zahtjev za ostvarivanje prava na pomoć i njegu u kući, a koji nisu rezultirali rješenjem o priznavanju prava vidljivo je da usluga pomoći i njege u kući nije pružana na cjelokupnom području grada Banja Luka (pojedini dijelovima udaljenim od urbanog područja), a što zavisi od spremnosti i mogućnosti pružaoca usluge da realizuje uslugu na određenom području. Pri tome, ni u propisima, niti u zaključenom ugovoru nije utvrđena mogućnost da se cijene razlikuju ukoliko se usluga pruža u udaljenim područjima, a što svakako zahtijeva više troškove za pružaoca usluga.

Na mjesečnom nivou pružalac usluga uz fakturu dostavlja CSR izjašnjenje o realizaciji sati usluga pomoći i njege u kući sa spiskom korisnika za koje je realizovana usluga pomoći i njege u kući i navedenim brojem sati pružene usluge za svakog korisnika. U izjašnjenju se navodi da njegovatelji svakodnevno popunjavaju obrazac o svom radu sa različitim podacima koji potpisuju i korisnici. Stručni radnik CSR formalno provjerava spisak korisnika o čemu sačinjava zabilješku, nakon čega se može izvršiti plaćanje. Reviziji nije

prezentovano da CSR ima uspostavljene mehanizme praćenja i kontrole rada pružaoca usluga na terenu.

### CSR Trebinje

Usluge pomoći i njege u kući na području grada Trebinja realizovao je CSR Trebinje putem Tima pomoći i njege u kući koji čine medicinska sestra, gerontodomačica/ njegovateljica, vozač – logističar i socijalni radnik koji koordiniše procesom. Reviziji nije prezentovan poseban akt o osnivanju ovog tima (poslovi pomoći i njege u kući se navode u Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u CSR), niti dokument da je MZSZ utvrdilo da CSR ispunjava uslove za pružanje ove usluge.

Pored značajnog broja korisnika po osnovu donesenih rješenja o priznavanju prava (15 krajem 2023. godine), neke usluge slične pomoći i njezi u kući su pružane i drugim starijim licima koja nisu formalno korisnici ovog prava u socijalnoj zaštiti. U pružanju usluga korisnicima su uključene i druge organizacije. Usluge pomoći i njege u kući su pružane uglavnom u manjem obimu i sa manjom učestalošću od propisanih, naročito kada su u pitanju korisnici koji su udaljeni od urbanog područja grada, gdje pružanje usluge zahtjeva znatno više troškove. Predstavnici CSR su ukazali da se broj korisnika značajno smanjio zbog propisanih strogih uslova za ostvarivanje prava.

CSR Trebinje nije iskazivao odvojeno troškove koje ima po osnovu pružanja usluge pomoći i njege u kući. Troškovi se odnose prvenstveno na plate angažovanih zaposlenika, prevozna sredstva, gorivo, lijekove, sanitetski materijal i sl.

Starija lica, koji su bili korisnici usluga pomoći i njege u kući u toku 2023. godine, većinom su bili istovremeno korisnici i jednog ili više drugih prava u socijalnoj zaštiti, poput prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica, prava na novčanu pomoć i/ili prava na jednokratnu novčanu pomoć. Sredstva po osnovu navedenih prava nisu uračunata u ukupne prihode korisnika po svim osnovama. Svi korisnici su imali ukupne prihode niže od 40% prosječne neto plate u RS ostvarene u prethodnoj godini.

Tim pomoći i njege u kući za svakog korisnika vodi evidenciju, tzv. „List praćenja“ u kome se navodi datum posjete, vrsta pružene usluge, izvršilac i eventualno zapažanje pružaoca usluge.

### CSR Rudo

Usluge pomoći i njege u kući starijim licima korisnicima ovog prava u socijalnoj zaštiti pružala su fizička lica. Prema navodima predstavnika CSR, pružaoci usluga uobičajeno žive u blizini korisnika i imaju iskustva u radu sa starijim licima i/ili su prošli edukacije u vezi pružanja navedenih usluga, a na području JLS ne postoji ustanova ili organizacija koja može realizovati pravo na pomoć i njegu u kući.

Za sva starija lica koja su koristila pravo na pomoć i njegu u kući tokom 2023. godine, rješenjima CSR je korisnicima priznato

## PRAVILNIK O OSTVARIVANJU PRAVA NA POMOĆ I NJEGU

**Član 4.**  
Pravo na pomoć i njegu u kući iz budžetskih sredstava ostvaruje lice ako nema mogućnosti da ovo pravo obezbijedi vlastitim sredstvima i sredstvima srodnika koji imaju obavezu izdržavanja, lice koje nije zaključilo ugovor o doživotnom izdržavanju, lice koje nije ugovorom o darovanju otuđilo imovinu i lice čiji ukupni prihodi po svim osnovama ne prelaze iznos od 50% od prosječne neto plate u Republici Srpskoj ostvarene u prethodnoj godini.

**Član 5.**  
(1) Korisnik učestvuje u troškovima pomoći i njege u kući ukoliko mu ukupni mjesečni prihodi po svim osnovama prelaze iznos 40% prosječne neto plate u Republici ostvarene u prethodnoj godini.  
(2) Učešće korisnika u troškovima pomoći i njege u kući podrazumijeva iznos koji prelazi 40% prosječne neto plate u Republici ostvarene u prethodnoj godini.

ovo pravo u trajanju od 15 časova sedmično, a usluge se pružaju najmanje tri puta sedmično. Obaveze pružaocu usluge su ugovorene na isti način, u skladu sa donesenim rješenjima, ali su mjesečne cijene usluga utvrđene u različitim iznosima, 100 KM (aneksom 225 KM), 200 KM i 300 KM.

Sva starija lica, koja su bili korisnici usluge pomoći i njege u kući u toku 2023. godine, istovremeno su bili i korisnici jednog ili više drugih prava u socijalnoj zaštiti, poput prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica, prava na novčanu pomoć i/ili prava na jednokratnu novčanu pomoć. Sredstva po osnovu navedenih prava nisu uračunata u ukupne prihode korisnika po svim osnovama. Svi korisnici su imali ukupne prihode niže od 40% prosječne neto plate u RS ostvarene u prethodnoj godini.

Pružalac usluge dostavlja CSR na mjesečnom nivou popunjen obrazac tzv. „Izveštaj njegovatelja“ u kome, pored podatka o korisniku usluge, dostavlja i opisni izvještaj o pruženim uslugama bez navođenja konkretnih podataka o broju sati pružene usluge, datuma i vremena kada je usluga pružena. Obrazac izvještaja potpisuje i socijalni radnik uz preciziranje da li se izvještaj pružaoca usluge prihvata ili ne uz navođenje razloga za to. Socijalni radnik povremeno sačinjava pisane zabilješke o terenskim posjetama i praćenju rada pružaoca usluge.

### CSR Modriča

Usluge pomoći i njege u kući starijim licima korisnicima ovog prava u socijalnoj zaštiti pružala su fizička lica. Predstavnici CSR su naveli da su pružaoci usluga uglavnom srodnici, odnosno lica bliska sa korisnicima, a na području JLS ne postoji ustanova ili organizacija koja može realizovati pravo na pomoć i njegu u kući.

U rješenjima CSR kojima je priznato pravo na pomoć i njegu u kući i ugovorima zaključenim sa fizičkim licima pružaocima usluge, za starija lica koja su koristila ovo pravo u 2023. godini, ne navodi se broj časova i učestalost pružanja usluge. U ugovorima se navodi da je pružalac usluge obavezan obavljati kućne poslove, održavati ličnu higijenu, nabavljati hranu i organizovati ishranu, odnosno voditi računa o prilagođenoj ishrani i zadovoljenje drugih svakodnevnih potreba. Iako su u ugovorima obaveze definisane na sličan način, mjesečne cijene usluge su utvrđene u različitim iznosima, 150 KM i 200 KM.

Oba starija lica, korisnika prava na pomoć i njegu u kući u 2023. godini, su istovremeno bili korisnici bar još jednog prava u socijalnoj zaštiti, prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica i/ili prava na novčanu pomoć. Korisnici nisu imali vlastitih prihoda, poput penzije.

U ugovorima zaključenim sa pružaocima usluga pomoći i njege u kući starijim licima je navedeno da će CSR vršiti kontrolu provođenja ugovora, te u slučaju potrebe pružati stručnu pomoć. Predstavnici CSR nisu prezentovali reviziji da je vršeno praćenje i kontrola obima i načina na koji pružaoci usluga realizuju poslove pomoći i njege u kući.

## PRAVILNIK O OSTVARIVANJU PRAVA NA POMOĆ I NJEGU U KUĆI

Član 6.  
Cijena troškova pomoći i njege u kući utvrđuje se na mjesečnom nivou i ne može biti veća od 40% od prosječne neto plate ostvarene u republici u prethodnoj godini, u skladu sa zakonom.

Član 10.  
Usluge pomoći i njege u kući mogu pružati ustanove socijalne zaštite, udruženja građana, vjerske zajednice i drugo pravno lice koje ispunjava uslove za realizaciju ovog prava.

Član 11.  
(1) Usluge pomoći i njege u kući pružalac usluga obezbjeđuje korisniku u skladu sa individualnim planom.

(2) Usluge pomoći i njege u kući ne mogu se vršiti vremenski manje od pet časova sedmično, niti više od 20 časova sedmično.

(3) Usluge pomoći i njege u kući pružaju se najmanje tri puta sedmično.

(4) Pružalac usluga treba da omogući da kod jednog korisnika usluge bude angažovan isti radnik.



### 3.3. Informacije o stanju i rezultatima u socijalnoj zaštiti starijih lica

Raspolaganje potpunim, pouzdanim i pravovremenim podacima i organizovanim evidencijama u socijalnoj zaštiti je važno za kreiranje izvještaja i informacija koje omogućavaju adekvatan uvid u stanje i izazove u ovoj oblasti. Takve informacije su osnova za sveobuhvatno i pouzdano sagledavanje ostvarenih rezultata i ciljeva, kao i kreiranje mjera i aktivnosti u cilju unapređenja socijalne zaštite.

Nadležne institucije su prepoznale važnost evidencija u oblasti socijalne zaštite i u propisima utvrdile obavezu vođenja različitih vrsta evidencija. Jedinstvenu evidenciju o korisnicima prava i pruženim uslugama vodi MZSZ. CSR obavezni su da vode evidenciju o ostvarenim pravima, uslugama i korisnicima prava i usluga u socijalnoj zaštiti putem elektronske baze podataka Informacionog sistema socijalne zaštite, odnosno SOTAK baze, kao podsistema Informacionog sistema MZSZ u okviru Informacionog sistema Republike Srpske.

U cilju obezbjeđivanja pravovremenih i sveobuhvatnih informacija u oblasti socijalne zaštite i donošenja upravljačkih odluka koje su na njima zasnovane, nadležne institucije su utvrdile nosioce, vrste, sadržaj i učestalost izvještavanja u socijalnoj zaštiti, prvenstveno u propisima iz te oblasti, a u širem kontekstu i u propisima iz oblasti strateškog planiranja i razvoja u RS.

#### 3.3.1. Evidencije i baze podataka o socijalnoj zaštiti

Ključne evidencije o pravima i korisnicima u socijalnoj zaštiti treba da se vode u SOTAK bazi, koja je uspostavljena i u nadležnosti je MZSZ. Funkcionalnost SOTAK baze u kontekstu potpunosti i ažurnosti podataka čiji unos treba da vrše CSR i mogućnosti korišćenja podataka, u posmatranom periodu, nije bila u cjelosti obezbijeđena.

U godišnjim planovima rada MZSZ planirane su aktivnosti u cilju nadogradnje SOTAK baze i uvezivanje sa ostalim izvorima elektronskih podataka. Navedene aktivnosti nisu realizovane.

Održavanje Informacionog sistema socijalne zaštite MZSZ, odnosno SOTAK baze, u posmatranom periodu nije bilo obezbijeđeno u kontinuitetu. U periodu od marta 2021. do kraja februara 2022. godine nije postojao zaključen ugovor MZSZ sa privrednim društvom za pružanje usluge održavanja informacionog sistema. U tom periodu su postojala određena ograničenja u pogledu korišćenja SOTAK baze, npr. kreiranja naloga za korisnika /zaposlenika CSR je bilo moguće samo u slučaju da CSR plati privrednom društvu navedenu uslugu ili je CSR morao čekati da se ugovor zaključi da bi zaposleniku bilo omogućeno da radi u ovoj bazi. Ugovor o održavanju nije bio zaključen za 2024. godinu, budući da su početkom godine donesene dvije odluke o poništenju postupaka javne nabavke usluga održavanja informacionog sistema iz razloga što ni jedna ponuda nije pristigla u utvrđenom roku. Usljed toga, nakon isteka prethodnog ugovora u martu 2024. godine, ponovo nije bilo obezbijeđeno održavanje SOTAK baze.

MZSZ je upozoravalo CSR na nekorišćenje SOTAK baze i na propisanu obavezu da CSR vode evidenciju o ostvarenim pravima, uslugama i korisnicima u socijalnoj zaštiti putem SOTAK baze. Posljednji takav dopis upućen je CSR od strane MZSZ u 2019. godini. Iz dopisa je vidljivo da CSR i nakon dostavljenih upozorenja u manjoj mjeri ili nikako ne koriste SOTAK bazu.

U uslovima nedovoljne funkcionalnosti SOTAK baze, MZSZ je kreiralo upitnik na osnovu kojeg je na godišnjem nivou prikupljalo različite podatke iz CSR, prvenstveno o pravima i korisnicima prava u socijalnoj zaštiti. Za svaku pojedinačnu godinu u periodu 2019-2023. godina, MZSZ je objedinjavalo podatke iz dostavljenih popunjenih upitnika od strane pojedinačnih CSR i izrađivalo tabele sa zbirnim podacima na nivou RS. Određeni podaci u socijalnoj zaštiti, poput broja korisnika prava, iskazani su odvojeno za starija lica.

Popunjavanje i obrada upitnika je bila zahtjevna u pogledu angažovanja potrebnih resursa, kako u CSR tako i MZSZ. Ovako prikupljeni i objedinjeni podaci su ograničeni u pogledu sadržaja, ažurnosti i pouzdanosti i kao takvi ne mogu biti adekvatna zamjena informacionom sistemom.

U tri od posmatranih osam CSR podaci u socijalnoj zaštiti nisu unošeni u SOTAK bazu, niti je ista na bilo koji način korišćena, a djelimično je to rađeno u dva CSR.

Grafikon broj 10 – Korišćenje SOTAK baze u CSR



Izvor podataka: CSR; Ilustracija GSRJS RS

Mogućnosti SOTAK baze, u smislu kreiranja i korišćenja određenih izvještaja i informacija, u ograničenoj mjeri se koriste i u CSR koji vrše unos podataka u tu bazu. Uglavnom se koriste za uvid u eventualno ostvarena prava i usluge koje se pružaju pojedinačnim korisnicima.

U uslovima izražene fluktuacije zaposlenih i činjenice da pojedini CSR dugi niz godina ne koriste bazu, značajan dio zaposlenih u CSR nema potrebna znanja i vještine za adekvatno korišćenje SOTAK baze. Posljednju obuku zaposlenih u CSR za korišćenje ove baze MZSZ je organizovalo 2021. godine.

CSR su vodili različite (interne) evidencije o pravima i korisnicima prava u socijalnoj zaštiti na nivou CSR i/ili pojedinih zaposlenih. Takve evidencije su vođene u uslovima nekorišćenja SOTAK baze ili su bile dopuna podataka iz te baze. Korišćene su za različite potrebe u CSR, za plaćanje pruženih usluga, obavljanje poslova stručnih radnika, izvještavanje prema nadležnim institucijama i sl. Raspoložive evidencije CSR po formi i sadržaju uglavnom nisu pogodne za sveobuhvatne analize stanja i rezultata u socijalnoj zaštiti starijih lica.

### 3.3.2. Izvještavanje u sistemu socijalne zaštite

#### Izvještavanje ka Vladi RS

Strategija je usvojena prije donošenja važećih propisa u oblasti strateškog planiranja i upravljanja razvojem u RS. U samoj strategiji utvrđeno je ko, na koji način i u kojim rokovima prati i izvještava o njenoj realizaciji. Iako je akcioni plan sastavni dio ove strategije, istom je predviđeno da se donose i godišnji akcioni planovi. Praćenje i izvještavanje o realizaciji navedene strategije nije vršeno na način kako je u istoj utvrđeno, niti su izrađivani godišnji akcioni planovi.

MZSZ je prvi put krajem 2023. godine učinilo važan korak i od velikog broja različitih institucija (oko 110) prikupilo podatke i izradilo Izvještaj o realizaciji Strategije za unapređenje položaja starijih lica u Republici Srpskoj za period od 2019. do 2023. godine koji je Vlada RS, kao informaciju, usvojila u aprilu 2024. godine. Izvještaj pokazuje da su, od strane nadležnih institucija, preduzimate određene aktivnosti u cilju realizacije utvrđenih strateških opredjeljenja, ali u manjem obimu od planiranog kada su u pitanju mjere i aktivnosti koje se odnose na socijalnu zaštitu starijih lica i ostvarivanje posmatranih prava.

Izvještaj je sačinjen na bazi nepotpunih podataka, jer značajan broj institucija nije dostavilo tražene podatke i informacije. Isti je uglavnom opisnog karaktera i ne pruža jasan pregled napretka u realizaciji strateških ciljeva na bazi postavljenih indikatora za praćenje njenih efekata, niti daje preporuke za naredni period u cilju efikasnije realizacije ovog strateškog dokumenta.

U godišnjim izvještajima o radu MZSZ, izrađenim u periodu 2019-2023. godina, sadržani su određeni podaci i informacije o realizaciji aktivnosti koje su značajne i za socijalnu zaštitu starijih lica, poput donošenja Socijalne karte Republike Srpske, izrade Zakona o socijalnoj karti i poboljšanja funkcionalnosti SOTAK baze. Iz istih je vidljivo da navedene aktivnosti uglavnom nisu realizovane ili nisu realizovane planiranom dinamikom.

#### Izvještavanje ka MZSZ

U posmatranom periodu ustanove socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS su dostavljale MZSZ godišnje izvještaje o radu. Revizija se nije uvjerila u razumnoj mjeri da su takvi izvještaji analizirani od strane MZSZ npr. u kontekstu sagledavanja izazova u njihovom radu i eventualnom predlaganju mjera za unapređenje njihovog rada. Ostale ustanove socijalne zaštite nisu MZSZ dostavljale godišnje izvještaje o radu. Određene podatke i informacije o radu ustanova socijalne zaštite i poštovanju propisanih procedura u socijalnoj zaštiti, u posmatranom periodu, MZSZ je pribavilo po osnovu izvršenog stručnog nadzora nad radom pojedinih ustanova, uključujući i ustanove koje imaju važne uloge u ostvarivanju prava starijih lica u socijalnoj zaštiti. MZSZ je na godišnjem nivou izvršilo stručni nadzor nad nekoliko (uglavnom do tri) ustanova socijalne zaštite, prvenstveno ustanova u javnom vlasništvu.

#### PROPISI U OBLASTI SOCIJALNE ZAŠTITE

##### Zakon o socijalnoj zaštiti:

##### Član 89.

- (1) Ustanova socijalne zaštite podnosi izvještaj o svom radu osnivaču i Ministarstvu.
- (2) Izvještaj iz stava 1. ovog člana ustanova socijalne zaštite podnosi jednom godišnje.

##### Član 142. (dio)

- (1) Ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu vrši nadzor nad sprovođenjem stručnog rada ustanova socijalne zaštite, bez obzira u čijem vlasništvu je ustanova osnovana.
- (2) Stručni nadzor obuhvata pregled stanja u pogledu organizacije rada, rada stručnih radnika, radnika na ostalim poslovima socijalne zaštite, saradnika, korišćenja stručnih metoda rada, poštivanja propisanih procedura, kvaliteta i obima obavljenih usluga.

Ustanove socijalne zaštite, izuzimajući CSR, imaju obavezu da na godišnjem nivou dostavljaju MZSZ podatke o broju korisnika. Dominantno su to ustanove za smještaj starijih lica. Podatke za 2023. godinu dostavilo je oko polovine ustanova koje imaju ovu obavezu i vode se u Registru ustanova socijalne zaštite, tako da je MZSZ raspolagalo samo dijelom podataka o broju korisnika i potpunosti kapaciteta ustanova socijalne zaštite.

U uslovima nepotpunog korišćenja SOTAK baze, CSR su, na godišnjem nivou u posmatranom periodu, dostavljali MZSZ podatke o pravima i korisnicima prava u socijalnoj zaštiti. Podaci su dostavljani putem popunjenih upitnika na način kako je to zahtijevalo MZSZ.

## PROPISI U OBLASTI SOCIJALNE ZAŠTITE

Pravilnik o vođenju evidencija u socijalnoj zaštiti:

### Član 12. (dio)

(1) Ustanove iz člana 2. stav 3. (Napomena: ustanove socijalne zaštite za smještaj, centar za pomoć i njegu u kući, gerontološki centar itd.) ovog pravilnika dostavljaju Ministarstvu podatke o broju korisnika jednom godišnje, do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, elektronskom i redovnom poštom.

### Izveštavanje na nivou JLS

U periodu 2019-2023. godina, u posmatranim JLS nisu izrađivani izvještaji o realizaciji srednjoročnih i godišnjih programa razvoja socijalne zaštite, niti je po tom osnovu vršeno izveštavanje prema skupštinama gradova, odnosno opština. Navedeno je u vezi sa činjenicom da propisani programi uglavnom nisu ni izrađivani.

Tabela broj 8 - Izveštavanje na nivou JLS (ka Skupštini grada/opštine)

R. br.	JLS	Izveštaji o realizaciji srednjoročnih i godišnjih programa razvoja socijalne zaštite JLS	Izveštaji o realizaciji godišnjih programa/ planova rada CSR
1.	Banja Luka	NE	DA
2.	Prijedor	NE	DA
3.	Doboj	NE	DA
4.	Trebinje	NE	DA
5.	Derventa	NE	DA
6.	Modriča	NE	DA
7.	Lopare	NE	DA
8.	Rudo	NE	DA

Izvor podataka: JLS i CSR; Ilustracija GSRJS RS

Osnovni vid izveštavanja o socijalnoj zaštiti na nivou JLS su bili godišnji izvještaji o radu CSR koje je usvajala skupština grada, odnosno opštine. Godišnji izvještaji o radu posmatranih CSR su iz godine u godinu imali sličnu formu i strukturu. Izvještaji su uglavnom sadržavali opšte, kvantitativne podatke o realizovanim pravima i korisnicima i ne ukazuju na rizike i izazove sa kojima se CSR suočavao u socijalnoj zaštiti starijih lica (npr. da CSR nije u mogućnosti da realizuje određena prava u socijalnoj zaštiti starijih lica, da se obaveze prema pružaocima usluga ne izmiruju redovno i bez kašnjenja i sl.)

U godišnjim izvještajima o radu CSR uglavnom nisu izdvojeno iskazani podaci o ostvarivanju posmatranih prava starijih lica u socijalnoj zaštiti i utrošenim finansijskim

sredstvima za te namjene. U skladu sa tim, izvještaji nisu orijentisani na učinak, ne pružaju uvid u obim i strukturu angažovanih resursa, ostvarene rezultate i ciljeve u socijalnoj zaštiti starijih lica.

Pojedine JLS su za 2023. godinu izrađivale izvještaje o realizaciji strategija u kojima su iskazana određene strateška opredjeljenja u pogledu socijalne zaštite starijih lica. Međutim, isti ne pružaju podatke i informacije o realizovanim mjerama i aktivnostima, ostvarenim rezultatima i ciljevima u socijalnoj zaštiti starijih lica u kontekstu posmatranih prava. Godišnji izvještaji o radu (grado)načelnika u JLS u kojima su izrađivani, takođe ne pružaju podatke i informacije o rezultatima socijalne zaštite starijih lica u kontekstu posmatranih prava.

## 4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka „Funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica“ sa ciljem da ispita efikasnost funkcionisanja socijalne zaštite starijih lica kroz ostvarivanje prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti funkcionisanje sistema socijalne zaštite starijih lica i ostvarivanje navedenih prava.

Na osnovu nalaza revizije učinka, prezentovanih u prethodnim poglavljima, utvrđeni su zaključci. **Osnovni zaključak ove revizije je da socijalna zaštita starijih lica, posmatrana kroz ostvarivanje prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, nije u potpunosti efikasna.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

### 4.1 Ključne pretpostavke za efikasno funkcionisanje sistema socijalne zaštite starijih lica nisu u potpunosti ispunjene.

Nadležne institucije ne raspolažu potpunim, pouzdanim i ažurnim podacima, evidencijama i informacijama o socijalnoj zaštiti starijih lica i njihovim potrebama koje bi bile odgovarajuća osnova za sagledavanje stanja i planiranje socijalne zaštite starijih lica. Socijalna karta Republike Srpske je u izradi, a jedinice lokalne samouprave uglavnom ne raspolažu registrima starijih lica bez primanja i porodične brige i analizama potreba starijih lica u socijalnoj zaštiti. Informacioni sistem socijalne zaštite, odnosno SOTAK baza nije u potpunosti funkcionalna, a pojedini centri za socijalni rad istu uopšte ne koriste.

Programsko-planski dokumenti (godišnji akcioni planovi za realizaciju strateških opredjeljenja, godišnji i srednjoročni programi socijalne zaštite u jedinicama lokalne samouprave), koji bi bili odgovarajuća razrada i operacionalizacija strateških opredjeljenja u socijalnoj zaštiti starijih lica, nadležne institucije uglavnom se ne izrađuju i ne donose ili takvi dokumenti ne sadrže mjere usmjerene na obezbjeđenje dostupnosti i razvoja posmatranih prava.

Potrebna sredstva za funkcionisanje centara za socijalni rad se uglavnom obezbjeđuju kroz rebalanse budžeta jedinica lokalne samouprave i realokacije sredstava, a dio jedinica lokalne samouprave obaveze nastale po osnovu realizacije prava starijih lica na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući isplaćuje neredovno i sa kašnjenjem što može uticati na funkcionisanje centara za socijalni rad, ostvarivanje prava korisnika i pružanje usluga u socijalnoj zaštiti.

### 4.2 U centrima za socijalni rad sadržaj predmeta, odnosno dosijea starijih lica korisnika prava u socijalnoj zaštiti je neujednačen.

Sadržaj predmeta/dosijea starijih lica korisnika prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, u kontekstu pribavljenih i izrađenih dokumenata, se značajno razlikuje između centara za socijalni rad, a manje razlike postoje i unutar istih centara za socijalni rad. Nedostatak pojedinih dokumenata ukazuje na činjenice da dokument nije pribavljen ili da nije odložen u dosije, odnosno da određena aktivnost nije urađena ili je urađena a nije dokumentovana, što otežava praćenje postupanja zaposlenih u ostvarivanju prava korisnika.

U većini dosijea nedostaje veći ili manji broj dokumenata koji potvrđuju da je redovno vršeno preispitivanje prava, da su podaci o приходима korisnika i srodnika pribavljeni iz svih relevantnih izvora, da su izrađeni individualni planovi za korisnike, da je stručni tim sačinio mišljenje, da je izvršena zabilježba potraživanja na imovini, da je redovno vršeno praćenje i komunikacija sa pružaocima usluga i korisnicima itd.

#### **4.3 Ukupni troškovi javnog sektora po osnovu smještaja starijih lica na zahtjev centara za socijalni rad su uglavnom viši kada je lice smješteno u javne ustanove u odnosu na troškove smještaja u privatne ustanove i troškove koje imaju lica smještena na vlastiti zahtjev.**

Javnim ustanovama za smještaj starijih lica čiji je osnivač Vlada Republike Srpske, pored iznosa zaštićene cijene smještaja koju su plaćali centri za socijalni rad za svoje korisnike, osnivač odnosno Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite uplaćivalo je određeni mjesečni iznos po svakom takvom korisniku na ime sufinansiranja smještaja. U skladu sa tim, mjesečni troškovi javnog sektora po starijem licu korisniku prava na smještaj u ovim ustanovama u 2023. godini iznosili su od 1.005 KM do 1.300 KM i bili su 5% odnosno 37% viši u odnosu na cijenu smještaja koju su plaćala lica smještena u ove ustanove na vlastiti zahtjev.

Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite je uplaćivalo navedenim javnim ustanovama određena sredstva i po osnovu finansiranja izgradnje, adaptacije, sanacije, opremanja, grijanja i eventualno interventne pomoći. Smještaj starijih lica u privatne ustanove centri za socijalni rad su na mjesečnom nivou plaćali u rasponu od 440 KM do 1000 KM što uglavnom predstavlja ukupne troškove javnog sektora po korisniku. Otuda su troškovi smještaja starijih lica korisnika prava na smještaj u privatnim ustanovama bili niži nego kada je takvo lice smješteno u javnu ustanovu.

#### **4.4 Pravo na zbrinjavanje u hraniteljske porodice je nedovoljno razvijeno i nedovoljno dostupno starijim licima, a ostvaruje se uz različite prakse centara za socijalni rad.**

Iako su se nadležne institucije strateški opredijelile za razvoj hraniteljstva kao humanijeg i za korisnike adekvatnijeg vida zbrinjavanja u odnosu na institucionalno zbrinjavanje, podaci pokazuju da se broj starijih lica zbrinutih u hraniteljske porodice u periodu od 2019. do 2023. godine gotovo prepolovio. Na nedovoljnu dostupnost i razvijenost ovog prava u socijalnoj zaštiti ukazuju i podaci da je krajem 2023. godine u Republici Srpskoj ukupno bilo 27 starijih lica korisnika prava na zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu u 10 centara za socijalni rad.

Obezbjedenje većeg broja edukovanih i motivisanih hranitelja za starija lica je izazov za sve nadležne institucije u oblasti socijalne zaštite. Posmatrane jedinice lokalne samouprave i centri za socijalni rad reviziji uglavnom nisu prezentovali dokaze da su izvršene analize postojećeg stanja i problema u ostvarivanju ovog prava i utvrđene mjere i aktivnosti koje bi trebale obezbijediti dostupnost i razvoj prava starijih lica na zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu. Tri od osam centara za socijalni rad u 2023. godini nije imalo starija lica korisnike ovog prava, a prakse centara za socijalni rad koji su imali takve korisnike su bile neujednačene u pogledu prostora u kojem je obezbijeđeno hraniteljstvo, obuke hranitelja, načina utvrđivanja i visine naknada hraniteljima, ostvarivanja drugih prava iz socijalne zaštite od strane korisnika ovog prava itd.

#### **4.5 Pravo na pomoć i njegu u kući je nedovoljno razvijeno i nedovoljno dostupno starijim licima, a pristupi centara za socijalni rad u ostvarivanju ovog prava su neujednačeni.**

Mada je pravo na pomoć i njegu u kući u strateškim aktima prepoznato kao pravo koje je značajno za starija lica i koje je potrebno dodatno razvijati, broj starijih lica korisnika ovog prava se u periodu 2019-2023. godina smanjio za 1/4. Krajem 2023. godine u Republici Srpskoj ukupno je bilo 80 starijih lica korisnika ovog prava u sedam centara za socijalni rad, a ukupno tri organizacije su registrovane odnosno raspolažu dokumentom da ispunjavaju uslove za pružanje usluge pomoći i njege u kući.

Jedinice lokalne samouprave i centri za socijalni rad suočavaju se sa teškoćama u ostvarivanju ovog prava u kontekstu dosljedne primjene propisa i postojanja organizacija koje pružaju ovu uslugu, pri čemu uglavnom nisu ni učinili dovoljne napore u cilju osiguranja dostupnosti i razvoja ovog prava na svom području. Pristupi posmatranih centara za socijalni rad u ostvarivanju ovog prava su se značajno razlikovali u pogledu pružalaca

usluge, obima i učestalosti pružanja usluge, načina utvrđivanja i visine cijena usluge i praćenja realizacije usluge.

**4.6 Nadležne institucije u sistemu socijalne zaštite ne raspolažu potpunim i blagovremenim informacijama o stanju, rezultatima i ostvarenim ciljevima socijalne zaštite starijih lica.**

Izveštavanje prema Vladi Republike Srpske ne pruža kontinuiran i potpun uvid u realizaciju planiranih mjera i strateških ciljeva u oblasti socijalne zaštite starijih lica i ostvarivanja prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući. Dio ustanova socijalne zaštite za koje je utvrđena obaveza izveštavanja dostavlja Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite godišnje izvještaje o radu i podatke iz socijalne zaštite starijih lica.

Na nivou jedinica lokalne samouprave se ne izrađuju i ne donose izvještaji o realizaciji srednjoročnih i godišnjih programa socijalne zaštite, što je u vezi sa činjenicom da se ovi programi uglavnom i ne izrađuju. Najobimniji podaci o socijalnoj zaštiti, ostvarenim pravima i korisnicima na području jedinice lokalne samouprave sadržani su u godišnjim izvještajima o radu centara za socijalni rad. Međutim, isti ne pružaju sveobuhvatne informacije o ostvarivanju posmatranih prava izdvojeno za starija lica, niti sadrže analizu i ocjenu ostvarenih učinaka u pogledu socijalne zaštite starijih lica i ostvarivanja posmatranih prava.



## 5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije.

Preporuke se upućuju institucijama koje imaju ključne uloge, nadležnosti i odgovornosti u pogledu funkcionisanja socijalne zaštite starijih lica, a to su Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, jedinice lokalne samouprave i centri za socijalni rad.

Efikasnost funkcionisanja socijalne zaštite starijih lica može se unaprijediti usklađenim i koordinisanim provođenjem preporuka na svim nivoima i od strane svih institucija kojima su preporuke upućene. Vlada Republike Srpske, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, lokalne samouprave, javnih ustanova centri za socijalni rad, kao i drugih ustanova socijalne zaštite čiji su osnivači Vlada Republike Srpske i jedinice lokalne samouprave (ustanove za smještaj starijih lica) treba da odgovarajućom kombinacijom mjera i aktivnosti pravnog, socijalnog, finansijskog, administrativnog i tehničkog karaktera djeluju u pravcu jačanja društvene brige o starijim licima, osiguranja pristupa, ostvarivanja i razvoja prava starijih lica u socijalnoj zaštiti.

### **Preporuke za Vladu Republike Srpske i Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite**

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema socijalne zaštite starijih lica i ostvarivanja njihovih prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, potrebno je da Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite:

#### **5.1 Preispita i unaprijedi pravni okvir za funkcionisanje socijalne zaštite starijih lica.**

Potrebno je da Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite na osnovu sagledavanja nivoa realizacije strateških opredjeljenja, izazova u primjeni postojećih propisa, sveobuhvatnih podataka, izvještaja i informacija pribavljenih od strane jedinica lokalne samouprave, ustanova socijalne zaštite i drugih zainteresovanih strana preispita pravni okvir relevantan za ostvarivanje prava starijih lica na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući.

Unapređenje pravnog okvira treba biti usmjereno ka otklanjanju uočenih nejasnoća i osiguranja potpune i ujednačene primjene propisa, uvažavanju specifičnosti potreba zdravstvene zaštite korisnika ustanova za smještaj, pojednostavljenju procedura i većoj fleksibilnosti u ostvarivanju prava starijih lica na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, većoj motivisanosti i podršci fizičkim i pravnim licima za bavljenje hraniteljstvom i pružanje usluga pomoći i njege u kući starijim licima.

#### **5.2 Dodatno intenzivira aktivnosti na izradi Socijalne karte Republike Srpske, nadogradi i osigura potpunu funkcionalnost Informacionog sistema socijalne zaštite.**

Na osnovu dostupnih i dodatno pribavljenih podataka i informacija potrebno je objektivno procijeniti i planirati potrebne resurse, definisati i dosljedno realizovati utvrđene korake u cilju efikasnog uspostavljanja Socijalne karte Republike Srpske i osiguranja njene funkcionalnosti.

Treba sveobuhvatno preispitati funkcionalnost Informacionog sistema socijalne zaštite, odnosno SOTAK baze, organizovati i provesti obuke korisnika, osigurati korišćenje baze u centrima za socijalni rad uz uspostavljanje efikasnih i efektivnih mehanizama nadzora, te izvršiti nadogradnju baze u skladu sa utvrđenim potrebama i obezbijediti njeno kontinuirano održavanje. Nadogradnja baze treba biti usaglašena sa uspostavljanjem interoperabilnog informacionog sistema socijalne karte Republike Srpske.

### **5.3 Utvrđuje zaštićenu cijenu smještaja i vrši dodjelu sredstava javnim ustanovama za smještaj starijih lica na način koji osigurava efikasniji utrošak sredstava i unapređuje upravljanje tim ustanovama.**

Cijena usluga smještaja u javne ustanove za smještaj starijih lica čiji je osnivač Vlada Republike Srpske treba da se utvrđuje na jednoobrazan način, a na osnovu ukupnih troškova smještaja korisnika prema tržišnim uslovima, sa utvrđenim pojedinačnim elementima te cijene. Zaštićena cijena smještaja treba da se utvrđuje na osnovu tako izračunate cijene usluga smještaja, pri čemu treba definisati koji dio ukupne cijene smještaja čini zaštićena cijena i šta obuhvata. Iznos sufinansiranja po korisniku smještenom na zahtjev centara za socijalni rad u ove ustanove treba da je u direktnoj vezi sa ovako utvrđenom ukupnom i zaštićenom cijenom smještaja.

Finansiranje izgradnje, sanacije, adaptacije javnih ustanova za smještaj starijih lica čiji je osnivač Vlada Republike Srpske treba da se vrši po osnovu dugoročnih programa koji uvažavaju specifične okolnosti u kojima se nalazi svaka ustanova sa jasno utvrđenim obavezama i odgovornostima ustanove za održivo funkcionisanje i ostvarivanje planiranih ciljeva.

### **5.4 Kontinuirano analizira i ocjenjuje rezultate i učinak u socijalnoj zaštiti starijih lica i upravljačke odluke donosi na osnovu funkcionalnog mehanizma praćenja i izvještavanja o realizaciji strateških i programsko-planskih dokumenata.**

Potrebno je da se obezbijedi pravovremeno izvještavanje nadležnih institucija i kontinuirano praćenje realizacije mjera i ciljeva sadržanih u strateškim i planskim dokumentima koji se odnose na socijalnu zaštitu starijih lica i posmatrana prava naspram objektivno postavljenih i međusobno usklađenih indikatora. Takođe, nadležnim institucijama trebaju biti pravovremeno dostupni kompletni i pouzdani podaci i informacije o starijim licima korisnicima prava u socijalnoj zaštiti, prvenstveno putem obezbjeđenja elektronskih evidencija i baza podataka i na osnovu njih sačinjenih informacija.

Na osnovu ovako pribavljenih podataka i informacija i dostavljenih izvještaja potrebno je analizirati i ocjenjivati rezultate i učinak u socijalnoj zaštiti starijih lica na nivou Republike Srpske i u skladu sa tim donositi odluke i preduzimati korektivne mjere kako bi se ostvarili utvrđeni ciljevi socijalne zaštite starijih lica.

### **Preporuke za jedinice lokalne samouprave i centre za socijalni rad**

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema socijalne zaštite starijih lica i ostvarivanja njihovih prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući, potrebno je da jedinice lokalne samouprave i centri za socijalni rad:

### **5.5 Osiguraju starijim licima efikasnije ostvarivanje propisanih prava u socijalnoj zaštiti.**

Jedinice lokalne samouprave i centri za socijalni rad treba da aktivno učestvuju i daju konstruktivan doprinos u preispitivanju i unapređenju pravnog okvira za funkcionisanje socijalne zaštite u kontekstu ostvarivanja prava starijih lica na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući.

Na osnovu inoviranih propisa i izvršenih analiza potreba starijih lica, treba da angažuju raspoložive institucionalne, ljudske i druge kapacitete u cilju osiguranja mogućnosti da starija lica ostvaruju utvrđena prava iz socijalne zaštite, naročito prava na zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući. Ostvarivanje prava starijih lica treba biti zasnovano na dosljednoj primjeni propisanih procedura, dokumentovanju provedenih

aktivnosti i uz uvažavanje principa da korisnici prava svoje potrebe prioritarno zadovoljavaju u sredini u kojoj žive.

#### **5.6 Uspostave funkcionalne evidencije u socijalnoj zaštiti starijih lica.**

Potrebno je da jedinice lokalne samouprave i centri za socijalni rad osiguraju postojanje pouzdanih, potpunih i ažurnih podataka i evidencija u socijalnoj zaštiti. Evidencije treba da omoguće izdvojene podatke o ostvarivanju pojedinačnih prava starijih lica u socijalnoj zaštiti.

Centri za socijalni rad treba da raspolažu obučanim zaposlenicima koji će pravovremeno i redovno unositi sve propisane podatke i dokumente iz socijalne zaštite u Informacioni sistem socijalne zaštite, odnosno SOTAK bazu. Jedinice lokalne samouprave treba da uspostave efikasnu kontrolu kako bi centri za socijalni rad, čiji su iste osnivači, dosljedno izvršavali svoje obaveze po osnovu unosa podataka i korišćenja SOTAK baze.

#### **5.7 Izrađuju i donose programsko-planske dokumente relevantne za socijalnu zaštitu starijih lica i ostvarivanje posmatranih prava, koji su zasnovani na strateškim opredjeljenjima i potrebama starijih lica.**

Na osnovu strateških opredjeljenja u oblasti socijalne zaštite starijih lica na republičkom i lokalnom nivou, evidencija o pravima i korisnicima prava i izvršenih analiza potreba starijih lica, jedinice lokalne samouprave i centri za socijalni rad treba da izrađuju i donose programsko-planske dokumente relevantne za socijalnu zaštitu starijih lica i ostvarivanje prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući.

Utvrđene mjere u programsko-planskim dokumentima treba da se odnose na starija lica i budu u vezi sa strateškim ciljevima, jasno definisane, međusobno usklađene i mjerljive, sa utvrđenim očekivanim rezultatima i razvojnim efektima, nosiocima, finansijskim projekcijama i izvorima finansiranja, periodom provođenja i odgovornostima za koordinaciju i provođenje.

#### **5.8 Osiguraju u dovoljnom obimu i blagovremeno finansiranje centara za socijalni rad i plaćanje obaveza nastalih po osnovu ostvarivanja prava starijih lica u socijalnoj zaštiti.**

Jedinice lokalne samouprave treba da planiraju i pravovremeno obezbijede dovoljna finansijska sredstva centrima za socijalni rad čiji su osnivači kako bi se ostvarivanje prava starijih lica u socijalnoj zaštiti nesmetano odvijalo. Sredstva je potrebno planirati i obezbijediti za realizaciju prava starijih lica u socijalnoj zaštiti, uključujući i prava na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući.

Potrebno je da se obaveze prema pružaocima usluga i licima u socijalnoj zaštiti koje su nastale po osnovu ostvarivanja prava starijih lica na smještaj u ustanovu, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu i pomoć i njegu u kući isplaćuju redovno i bez kašnjenja.

#### **5.9 Uspostave funkcionalno praćenje i izvještavanje o realizaciji strateških opredjeljenja i programsko-planskih dokumenata u socijalnoj zaštiti starijih lica.**

Potrebno je da se na nivou jedinice lokalne samouprave obezbijedi pravovremeno i kontinuirano praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera i ciljeva sadržanih u strateškim i planskim dokumentima na području jedinice lokalne samouprave, a koji se odnose na socijalnu zaštitu starijih lica i ostvarivanje posmatranih prava. Ključni nosilac podataka i informacija u pogledu ostvarivanja prava starijih lica u socijalnoj zaštiti na nivou jedinice lokalne samouprave treba da bude nadležni centar za socijalni rad.

Na osnovu pribavljenih podataka i informacija i dostavljenih izvještaja potrebno je da nadležni organi jedinice lokalne samouprave analiziraju i ocjenjuju rezultate i učinak u socijalnoj zaštiti starijih lica na svom području i u skladu sa tim donose odluke i preduzimaju korektivne mjere kako bi se ostvarili utvrđeni ciljevi socijalne zaštite starijih lica.

Vođa revizorskog tima  
Mladenko Marković, s.r.

Član revizorskog tima  
Milena Broćeta, s.r.

Član revizorskog tima  
Marijana Iveljić, s.r.

## 6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

### **Prilog broj 1:**

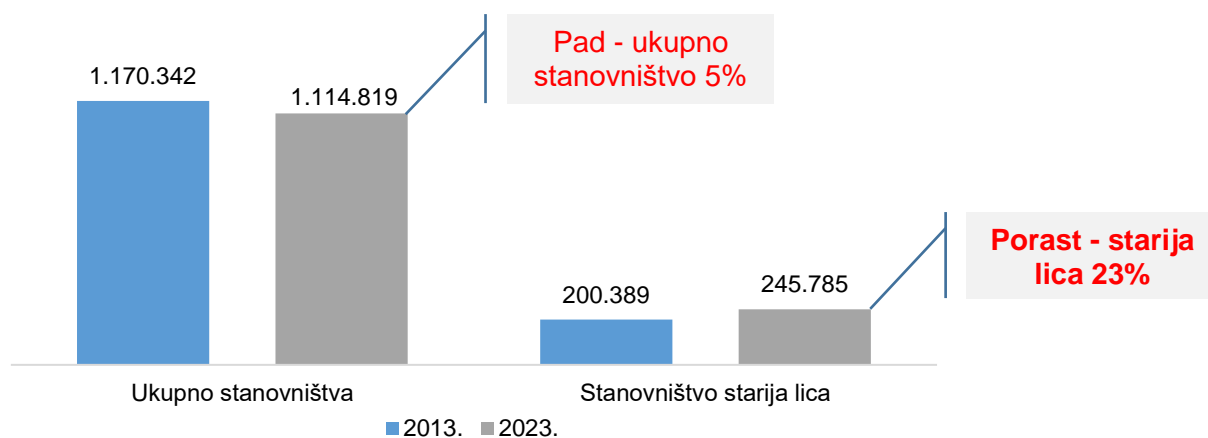
Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/92 –prečišćeni tekst, 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 i 73/19);
2. Zakon o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 118/08);
3. Zakon o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 37/12, 90/16, 94/19, 42/20, 36/22);
4. Porodični zakon („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 17/23 i 27/24);
5. Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 13/02, 87/07, 50/10, 66/18);
6. Zakon o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 i 90/23);
7. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 97/16, 36/19, 61/21);
8. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 121/12, 52/14, 103/15, 15/16);
9. Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 63/21);
10. Uredba o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 94/21);
11. Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 8/22);
12. Pravilnik o uslovima za osnivanje ustanova socijalne zaštite i obavljanje djelatnosti socijalne zaštite („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 90/17, 89/22);
13. Pravilnik o ostvarivanju prava na pomoć i njegu u kući („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 2/14);
14. Pravilnik o utvrđivanju cijene usluga smještaja korisnika („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 12/13);
15. Pravilnik o učešću u troškovima izdržavanja, smještaja u ustanovu i zbrinjavanja u hraniteljsku porodicu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 88/13);
16. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra ustanova socijalne zaštite („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 5/14);
17. Pravilnik o vođenju evidencija u socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 113/16);
18. Pravilnik o vršenju stručnog nadzora („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 15/15);
19. Rješenja o sufinansiranju troškova smještaja korisnika smještenih od javne ustanove centar za socijalni rad u ustanove socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada Republike Srpske za 2019, 2020, 2021, 2022, 2023. i 2024. godinu;
20. Rješenja o zaštićenoj cijeni smještaja za 2019, 2020, 2021, 2022, 2023. i 2024. godinu;
21. Uredbe, odluke, zaključci Vlade Republike Srpske;

22. Ujedinjene nacije: Druga Svjetska skupština o starenju, 8. - 12. april 2002. godine, Madrid;  
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n02/397/51/pdf/n0239751.pdf?token=znw5n1NIS8NdJgAUps&fe=true>;
23. Savjet Evrope, Revidirana evropska socijalna povelja usvojena u Strazburu 3.5.1996.godine;  
[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. Strategija za unapređenje položaja starijih lica u Republici Srpskoj za period od 2019. do 2028. godine;
25. Strategija socijalne zaštite Republike Srpske za period 2023-2029;
26. Strategija socijalne uključenosti Republike Srpske 2021-2027;
27. Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2023-2025. godine i Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2024-2026. godine;
28. Godišnji planovi i izvještaji o radu Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite za 2019, 2020, 2021, 2022 i 2023. godinu;
29. Strategija razvoja socijalne zaštite u gradu Trebinju 2018-2023. godina;
30. Strategije razvoja posmatranih JLS važeće u periodu 2019-2023. godina;
31. Srednjoročni programi razvoja socijalne zaštite Banja Luka i Prijedor i Socijalna karta grada Prijedor;
32. Programi/planovi rada i izvještaji o radu posmatranih CSR za 2019, 2020, 2021, 2022. i 2023. godinu;
33. Budžeti JLS obuhvaćenih revizijom i izvještaji o izvršenju budžeta za 2019, 2020, 2021, 2022. i 2023. godinu;
34. Registar ustanova socijalne zaštite Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite;
35. Zbirni podaci i upitnici Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite popunjeni od strane javnih ustanova centara za socijalni rad za 2019, 2020, 2021, 2022. i 2023. godinu;
36. Upitnici GSRJS RS popunjeni od strane Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, javnih ustanova centara za socijalni rad i javnih ustanova za smještaj starijih lica iz uzorka;
37. Predmeti/dosjei korisnika tri posmatrana prava preuzeti od centara za socijalni rad i ustanova za smještaj starijih lica obuhvaćenih revizijom;
38. Pravilnici, odluke, zaključci, rješenja, zapisnici, dopisi, analize, evidencije, planovi, izvještaji, projekti, prijedlozi, informacije i druga relevantna dokumentacija pribavljena od institucija obuhvaćenih revizijom.

**Prilog broj 2:**

Podaci o ukupnom stanovništvu i starijim licima prema procjenama za 2023. godinu u odnosu na popis stanovništva izvršen 2013. godine



Izvor podataka: Republički zavod za statistiku Republike Srpske; Ilustracija GSRJS RS

**Prilog broj 3:**

Kadrovski kapaciteti centara za socijalni rad na 31.12.2023. godine

R. br.	Centar za socijalni rad	Ukupno zaposlenih	Stručnih radnika		Ostali radnici	
			neodređeno	određeno	neodređeno	određeno
1.	Banja Luka	118	71	11	33	3
2.	Prijedor	53	28	2	23	0
3.	Doboj	44	28	4	11	1
4.	Trebinje	36	15	4	14	3
5.	Derventa	14	8	1	5	0
6.	Modriča	12	8	1	1	2
7.	Lopare	16	4	2	6	4
8.	Rudo	14	4	0	10	0
Ukupno		307	166	25	103	13

Izvor podataka: CSR; Ilustracija: GSRJS RS

**Prilog broj 4:**

Budžeti i izvršenje budžeta jedinica lokalne samouprave za budžetskog korisnika centar za socijalni rad za 2023. godinu

R. br.	CSR	Zahtjev CSR	Budžet	Rebalans	Rebalans sa realokacijama	Izvršenje	Izvršenje / Budžet (%)
1	Banja Luka	24.492.000	23.665.700	23.665.700	24.898.700	24.689.055	104
2	Prijedor	11.365.921	8.963.883	9.481.420	9.464.720	9.207.255	103
3	Doboj	5.943.200	5.840.200	6.674.000	6.771.000	6.584.300	113
4	Trebinje	3.391.670	3.391.670	3.494.910	3.494.910	3.412.488	101
5	Derventa	2.324.440	2.293.470	2.610.786	2.623.441	2.618.111	114
6	Modriča	2.773.800	2.542.000	2.808.100		2.808.100	110
7	Lopare	1.498.180	1.498.180	1.521.457		1.520.521	101
8	Rudo	1.287.482	1.310.320	1.438.200		1.423.628	109
Zbirno		53.076.693	49.505.423	51.694.573		52.263.458	106

Izvor podataka: JLS; Ilustracija: GSRJS RS