

*Projekt: Razvoj usluga u zajednici za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice*

*Komponenta: Prioritizacija korisnika usluga socijalne zaštite u mandatu lokalne samouprave*

Autori: Dragica Vlaovic Vasiljević i Vera Kovačević

## **UPUTSTVO**

**za određivanja kriterijuma prijema i prioritizacije  
korisnika usluga socijalne zaštite u mandatu lokalne  
samouprave za decu sa smetnjama u razvoju**

Beograd, jun 2012. godine

## Uvod

U okviru projekta *Razvoj usluga u zajednici za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice* jedna komponenta odnosi se na pitanje prioritizacije korisnika usluga socijalne zaštite umandatu lokalne samouprave.

Dosadašnje iskustvo u razvoju ovih usluga socijalne zaštite pokazalo je da pitanje prioritizacije korisnika nije u celini rešeno i da nedostaju jasni kriterijumi za „rangiranje“ korisnika prema prioritetima prijema, iako bi kriterijumi prioriteta trebalo da budu jasni i poznati i da se primenjuju pre svega u situacijama:

1. prijema prvih korisnika na samom početku pružanja usluge (posebno kada se javi veći broj korisnika nego što je kapacitet pružaoca usluge)
2. kada se zbog većeg interesovanja korisnika formira lista čekanja.

S obzirom da su u fokusu ovog projekta deca sa smetnjama u razvoju, urađena je analiza stanja u oblasti određivanja kriterijuma prijema i prioritizacije prijema korisnika i date su preporuke koje se odnose na usluge socijalne zaštite u mandatu lokalne samouprave, namenjene ovoj grupi korisnika.

Uputstvo za određivanja kriterijuma prijema i prioritizacije prijema korisnika usluga socijalne zaštite u mandatu lokalne samouprave za decu sa smetnjama u razvoju (u daljem tekstu –Uputstvo) sačinjeno je u cilju podrške lokalnim samoupravama i drugim relevantnim akterima na lokalnom nivou da razviju mehanizme kojima će se olakšati procedure određivanja kriterijuma prijema i prioritizacije prijema korisnika usluga socijalne zaštite namenjenih deci sa smetnjama u razvoju.

Uputstvo se temeljna rešenjima definisanim pre svega Zakonom o socijalnoj zaštiti<sup>1</sup> i Pravilnikom o minimalnim standardima pružanja usluga socijalne zaštite<sup>2</sup>. Uputstvo predstavlja u suštini izvod iz dokumenta – Analiza stanja i preporuke za prioritizaciju korisnika i to onih delova koji se direktno odnose na preporuke i kriterijume prijema i prioritizacije prijema korisnika.

## Ključni pojmovi

Kako bi smo izbegli nejasnoće definisaće se šta se podrazumeva pod pojmovima koji se koriste u ovom uputstvu, odnosno, u analizi stanja vezanoj za prioritizaciju korisnika usluga socijalne zaštite u mandatu lokalne samouprave.

1. Usluga socijalne zaštite; *„aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti da samostalno žive u društvu“*<sup>3</sup>,
2. Usluge socijalne zaštite u mandatu lokalne samouprave; *usluge socijalne zaštite u odnosu na koje, po Zakonu o socijalnoj zaštiti, nadležnost u uspostavljanju i finansiranju usluge imaju jedinice*

<sup>1</sup>(„Službeni glasnik RS“ br. 24/2011)

<sup>2</sup> Radni nacrt, januar 2012. godine, Internet stranica Ministarstva rada i socijalne politike

<sup>3</sup>Preuzeto iz Zakona o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“ br. 24/2011, član br.5

*lokalnesamouprave: dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalni život, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge i usluge smeštaja ( samo prihvatište kao usluga),*

3. Korisnici usluga socijalne zaštite u mandatu lokalne samouprave namenjenih deci sa smetnjama u razvoju; *deca i mladi sa smetnjama u razvoju i njihove porodice, koji se suočavaju sa preprekama u zadovoljavanju potreba, usled čega ne mogu da dostignu ili da održe kvalitet života bez podrške zajednice.*

4. Deca i mladi sa smetnjama u razvoju; *dete ili mlada osoba do 26 godina starosti koja ima "smetnje u razvoju (telesne, intelektualne, mentalne, senzorne, govorno-jezičke, socio-emocionalne, višestruke), a njegove potrebe za negom i materijalnom sigurnošću prevazilaze mogućnosti porodice"*<sup>4</sup>,

5. Korisničke grupe; *grupa dece i mladih sa smetnjama u razvoju korisnika **konkretne usluge** socijalne zaštite u mandatu lokalne samouprave, bliže definisane za svaku uslugu u Pravilniku o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite*<sup>5</sup>,

6. Opšti kriterijumi prijema; *kriterijumi kojima se bliže određuju uslovi pod kojima je korisnicima dostupna konkretna usluga,*

7. Prioritizacija; *proces definisanja prava prvenstva prema stepenu hitnosti,*

8. Kriterijumi prioriteta prijema; *dodatni kriterijumi prijema kojima se definišu uslovi prvenstva prijema u situacijama kadase na samom početku pružanja usluge javi veći broj korisnika nego što je kapacitet pružaoca usluge i kada je zbog većeg interesovanja korisnika formirana lista čekanja.*

## **Prijem korisnika i prioriteta prijema**

Analizirajući odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti i aktuelnog nacrtu Pravilnika o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, može se zaključiti da je definisanje kriterijuma za prijem pojedinačnih korisnika za određenu uslugu u nadležnosti lokalne samouprave, ali i pružaoca usluge.

Po Zakonu o socijalnoj zaštiti i Zakonu o lokalnoj samoupravi, LS ima nadležnost da bliže definiše uslove za pružanje usluge, što znači da utvrdi i kriterijume za prijem korisnika.

Iz Pravilnika o minimalnim standardima proizilazi da pružalac usluge koji treba da ima pisanu proceduru prijema i prioriteta prijema, u kojoj pored toga što preuzima kriterijume prijema koje donosi LS, može bliže da odredi kriterijume prijema i kriterijume prioriteta prijema.

Nakon izvršene analize, konsultativnog procesa u koji su bili uključeni predstavnici lokalnih samouprava, kao i članovi radne grupe za izradu Pravilnika o minimalnim standardima usluga socijalne zaštite, na

---

<sup>4</sup> Preuzeto iz Zakona o socijalnoj zaštiti, <sup>4</sup>"Službeni glasnik RS" br. 24/2011, član br. 41, stav 3

<sup>5</sup>Pravilniku o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite <sup>5</sup>, radni nacrt, 2012, internet stranica Ministarstva rada i socijalne politike

osnovu odgovora na upitnike<sup>6</sup> poslate opštinama i gradovima u Srbiji, kao i na osnovu komentara i predloga 108 učesnika na 5 realizovanih seminara o prioritizaciji korisnika definisane su sledeće preporuke:

1. **Odluka LS** o uspostavljanju konkretne usluge socijalne zaštite treba da definiše korisničku grupu. Korisnička grupa definiše se u skladu sa Pravilnikom o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite (koje donosi Ministarstvo rada i socijalne politike) u kome su za svaku uslugu definisane korisničke grupe. Time je definisan jedan od opštih kriterijuma prijema.
2. **Lokalna samouprava** donosi **kriterijume prijema i prioriteta prijema** u odgovarajućem dokumentu. S obzirom na u ovom projektu uspostavljenu praksu donošenja **Pravilnika o pružanju usluge**, preporuka je da se kriterijumi prijema i prioriteta prijema definišu u okviru ovog Pravilnika.

**Kriterijume prijema i prioriteta prijema** uključuju:

- a. Preuzete definicije korisničke grupe (kao opšteg kriterijuma prijema)
- b. Druge opšte kriterijume prijema
- c. Kriterijume prioriteta prijema

**a. Preuzeta definicija korisničke grupe**

**b. Opšti kriterijumi prijema**

- *Prebivalište*
- *Inicijativa za pokretanje postupka prijema, koja može biti:*
  - i. Uput centra za socijalni rad
  - ii. Mišljenje Interresorne komisije za utvrđivanje potreba deteta za dodatnom podrškom<sup>7</sup>
  - iii. Zahtev roditelja (staratelja).
- *Usaglašenost potreba korisnika sa kapacitetima pružaoca usluge (mogućnost adekvatnog odgovor na potrebe korisnika)*

**c. Kriterijumi prioriteta prijema**

- *Uput CSR sa preporukom prioriteta*
- *Rizik od institucionalizacije (upućivanja na rezidencijalni smeštaj u neku ustanovu)*
- *Rizik od zanemarivanja*
  - i. Snižene roditeljske kompetencije
  - ii. Sindrom izgaranja
- *Stepen potrebne podrške*

---

<sup>6</sup> Aneks 2

<sup>7</sup> Rad Komisije regulisan Pravilnikom o dodatno obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku (Službeni glasnik RS br. 63/10).

- *Isključenost/uključenost u socijalno okruženje*
  - i. Isključenost/uključenost u inkluzivno obrazovanje (vrtić-škola)
  - ii. Socijalno izolovana naselja (udaljenost resursa u zajednici)
  - iii. „Nevidljiva deca“ (deca koju ne prepoznaje nijedan sistem podrške)
- *Pripadnost marginalizovanim/višestruko marginalizovanim grupama (izbegličke grupe, Romi, siromašni, osobe sa invaliditetom...)*
- *Finansijski status roditelja/porodice*
- *Struktura porodice*
  - i. Jednoroditeljska porodica
  - ii. Porodice sa više dece sa smetnjama u razvoju
  - iii. Porodice sa invalidnim članom
  - iv. Koroditeljske porodice (hraniteljske, starateljske)
- *Porodice u paranormativnoj krizi (gubitak, razvod, naglo siromašenje, izbeglištvo)*
- *Radni status roditelja-staratelja (zaposlenost/ nezaposlenost)*

**Prioriteti prijema** korisnika zavise od usluge i u načelu se primenjuju u situacijama kada se:

- Prilikom uspostavljanja usluge socijalne zaštite identifikuje veći broj korisnika nego što je kapacitet pružaoca usluge; i
- kada se zbog većeg interesovanja korisnika u toku pružanja usluge formira lista čekanja.

Kriterijume prioriteta prijema moguće je **ponderisati po značaju** (svaki kriterijum nosi određeni broj bodova), a u zavisnosti od usluge i u skladu sa definisanim politikama svake lokalne samouprave.

3. **Pružalac usluge**, u skladu sa Pravilnikom o minimalnim standardima o pružanju usluga socijalne zaštite ima razvijene pisane procedure za prijem korisnika i prestanak korišćenja usluge, koje su usaglašene sa Pravilnikom u kome su definisani kriterijumima prijema i prioritetima prijema koje donosi lokalna samouprava.

Pružalac usluge je, prema Pravilniku o minimalnim standardima o pružanju usluga socijalne zaštite, u obavezi da sa korisnikom usluge potpiše ugovor o korišćenju usluge. Ugovor predstavlja i saglasnost korisnika/zastupnika o korišćenju usluge i njime se precizno utvrđuju obaveze pružaoca usluge sa jedne strane, i samog korisnika (zastupnika), sa druge strane.

## Opšti kriterijumi prijema

Naglasili smo da pod opštim kriterijumima prijema podrazumevamo kriterijume kojima se bliže određuju uslovi pod kojima je korisnicima dostupna konkretna usluga.

Na osnovu navedenih normativnih okvira kriterijumi prijema, ili preciznije rečeno opšti kriterijumi prijema, vezuju se pre svega za:

- *Definiciju korisnika usluga socijalne zaštite u Zakonu o socijalnoj zaštiti.*  
U ovom slučaju, kada su u pitanju usluge socijalne zaštite u mandatu lokalne samouprave namenjene deci sa smetnjama u razvoju to su *deca i mladi koji „imaju smetnje u razvoju (telesne, intelektualne, mentalne, senzorne, govorno-jezičke, socio-emocionalne, višestruke), a njihove potrebe za negom i materijalnom sigurnošću prevazilaze mogućnosti porodice“*
- *Definiciju korisničke grupe konkretne usluge koja je data u Pravilnika o minimalnim standardima u pružanju usluga socijalne zaštite*

U zavisnosti od konkretne usluge to su različite ciljne grupe, a kada su u pitanju usluge koje se u ovom projektu razvijaju to su sledeće ciljne grupe:

Usluga <sup>8</sup>	Ciljna grupa
Dnevni boravak	deca sa telesnim invaliditetom, odnosno intelektualnim teškoćama koji imaju potrebu za dnevnom negom i nadzorom, i podrškom u održanju i razvijanju potencijala
Pomoć u kući	osobe koje imaju ograničenja fizičkih i psihičkih sposobnosti usled kojih nisu u stanju da nezavisno žive u svojim domovima bez redovne nege i nadzora, pre čemu je porodična podrška nedovoljna ili nije raspoloživa
Personalna asistencija	osobe sa visokim stepenom zavisnosti od pomoći drugih u obavljanju svakodnevnih životnih aktivnosti, u i izvan mesta stanovanja.

- *Prebivalište*  
U situacijama kada je uspostavljena za građane određenog grada/opštine opšti kriterijum prijema je uobičajeno i potvrđeno prebivalište korisnika. Ukoliko je usluga uspostavljena kao međuopštinska, prebivalište kao opšti kriterijum prijema se odnosi na građane tih gradova/opština.
- *Inicijativu za pokretanje postupka prijema, koja može biti:*
  - *Uput centra za socijalni rad*
  - *Mišljenje Interresorne komisije za utvrđivanje potreba deteta za dodatnom podrškom<sup>9</sup>*
  - *Zahtev roditelja (staratelja).*

<sup>8</sup>Usluge predah i hiporehabilitacije (koje se razvijaju u okviru projekta) nisu za sada uključene u Predlog pravilnika o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite

<sup>9</sup>Rad Komisije regulisan Pravilnikom o dodatno obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku (Službeni glasnik RS br. 63/10).

- *Usaglašenost potreba korisnika sa kapacitetima pružaoca usluge (mogućnost adekvatnog odgovor na potrebe korisnika)*

U Pravilniku o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite u odeljcima o prijemu i proceni potreba korisnika takodje je definisano da se "prijemna procena vrši pre pružanja usluge, kako bi se utvrdila kompatibilnost potreba korisnika i kapaciteti pružaoca da zadovolji potrebe korisnika".

Kriterijumi prijema, ili preciznije rečeno opšti kriterijumi prijema, vezuju se pre svega za:

1. Definiciju korisnika usluga socijalne zaštite u Zakonu o socijalnoj zaštiti.
2. Definiciju korisničke grupe konkretne usluge koja je data u Pravilniku o minimalnim standardima u pružanju usluga socijalne zaštite.
3. Definiciju prebivališta
4. Inicijativu za pokretanje postupka prijema, koja može biti:
  - *Uput centra za socijalni rad*
  - *Mišljenje Interresorne komisije za utvrđivanje potreba deteta za dodatnom podrškom*<sup>10</sup>
  - *Zahtev roditelja (staratelja).*
5. Usaglašenost potreba korisnika sa kapacitetima pružaoca usluge (mogućnost adekvatnog odgovor na potrebe korisnika)

Tako posmatrano kao opšte kriterijume prijema za usluge socijalne zaštite u mandatu lokalne samouprave namenjene deci sa smetnjama u razvoju u posebnom aktu o kriterijumima prijema i prioritetima prijemakoje donosi lokalna samouprava treba navesti sledeće konkretizovane kriterijume;

1. *Korisnici usluga socijalne zaštite u mandatu lokalne samouprave namenjene deci sa smetnjama u razvoju su deca i mladi, koji imaju smetnje u razvoju; telesne, intelektualne, mentalne, senzorne, govorno-jezičke, socio-emocionalne ili višestruke, a njihove potrebe za podrškom prevazilaze mogućnosti porodice.*

Ovaj kriterijum moguće je dopuniti i odrednicom da korisnici mogu biti ona deca i mladi sa smetnjama u razvoju koji su građani te opštine.

2. *Korisničke grupe*<sup>11</sup>

<sup>10</sup>Rad Komisije regulisan Pravilnikom o dodatno obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku (Službeni glasnik RS br. 63/10).

<sup>11</sup>Usluge predah i hiporehabilitacije (koje se razvijaju u okviru projekta) nisu za sada uključene u Predlog pravilnika o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite te u ovom momentu nije moguće preuzeti definiciju korisničke grupe tih usluga

- Korisnička grupa usluge dnevni boravak za decu i mlade sa smetnjama u razvoju su deca sa telesnim invaliditetom, odnosno intelektualnim teškoćama koja imaju potrebu za dnevnom negom i nadzorom i podrškom u održanju i razvijanju potencijala.
- Korisnička grupa usluge pomoć u kući za decu i mlade sa smetnjama u razvoju su osobe koje imaju ograničenja fizičkih i psihičkih sposobnosti usled kojih nisu u stanju da nezavisno žive u svojim domovima bez redovne nege i nadzora, pre čemu je porodična podrška nedovoljna ili nije raspoloživa.
- Korisnička grupa usluge personalna asistencija su osobe sa visokim stepenom zavisnosti od pomoći drugih u obavljanju svakodnevnih životnih aktivnosti, u i izvan mesta stanovanja.

### 3. Definicija prebivališta

U situacijama kada je uspostavljena za građane određenog grada/opštine opšti kriterijum prijema je uobičajeno i potvrđeno prebivalište korisnika. Ukoliko je usluga uspostavljena kao međuopštinska, prebivalište kao opšti kriterijum prijema se odnosi na građane tih gradova/opština.

### 4. Procedura prijema pokreće se po osnovu zahteva roditelja (staratelja), uputa centra za socijalni rad ili Interresorne komisije za utvrđivanje potreba deteta za dodatnom podrškom<sup>12</sup>.

Sve ove tri nabrojane situacije mogu ravnopravno predstavljati kriterijum prijema koji se odnosi na to da „neko“ treba da inicira prijem, ponese zahtev ili izda uput ili preporuči uslugu za konkretnog korisnika.

### 5. Prijem se može realizovati ukoliko postoji usaglašenost potreba korisnika sa kapacitetima pružalaca usluge (mogućnost adekvatnog odgovor na potrebe korisnika).

U Pravilniku o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite u odeljcima o prijemu i proceni potreba korisnika takodje je definisano da se “prijemna procena vrši pre pružanja usluge, kako bi se utvrdila kompatibilnost potreba korisnika i kapaciteti pružaoca da zadovolji potrebe korisnika”.

### 6. Prijem se može realizovati ukoliko postoji spremnost korisnika (zastupnika) da sa pružaocem usluge potpiše ugovor o međusobnim pravima i obavezama.

---

<sup>12</sup> Rad Komisije regulisan Pravilnikom o dodatno obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku (Službeni. Glasnik RS br. 63/10).



## Mogući kriterijumi prioriteta prijema korisnika

Ukoliko su opšti kriterijumi prijema, koji se pre svega odnose na definisanje korisničke grupe (i ciljne grupe za svaku konkretnu uslugu) i usaglašenost potreba korisnika i kapaciteta pružaoca usluge, poštovani prilikom prijema svakog korisnika, sledeći kriterijumi koje navodimo mogu se razumeti kao kriterijumi prioriteta prijema. Može ih biti više i zavise od usluge, ali uopšteno govoreći kriterijumi prioriteta trebalo bi da se odnose na:

1. *Uput CSR sa preporukom prioriteta*

Iako je uput centra za socijalni rad naveden kao opšti kriterijum prijema (inicijativa za pokretanje postupka prijema), uput je i kriterijum prioriteta prijema pre svega stoga što po pravilu sadrži preporuku prioriteta (urgentan, visok, umeren prioritet).

2. *Rizik od institucionalizacije (upućivanja na rezidencijalni smeštaj u neku ustanovu)*

Svakako, prioritet u prijemu treba dati korisnicima kojima bi usluga direktno ili indirektno otklonila rizik od institucionalnog smeštaja.

3. *Rizik od zanemarivanja*

- a. Snižene roditeljske kompetencije
- b. Sindrom izgaranja

4. *Stepen potrebne podrške*

Kao što je već pomenuto, u Pravilniku o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite naglašeno je da se u odnosu na rezultate procene određuje stepen podrške korisniku u rasponu od 1-4.

Svakako da prioritet treba da imaju korisnici kojima je potrebna podrška I stepena, ali samo u slučaju da kapaciteti pružalaca usluge omogućavaju adekvatno zadovoljavanje potreba korisnika. Tako posmatrano, *stepen podrške* treba kao kriterijum prioriteta ukrštati sa konkretnim potrebama korisnika i kapacitetima pružaoca da kroz uslugu pruži adekvatan odgovor na potrebe.

5. *Isključenost/uključenost u socijalno okruženje*

a. *Isključenost/uključenost u inkluzivno obrazovanje (vrtić-škola)*

Prioritet pri prijemu trebalo bi da imaju korisnici koji nisu uspeali da ostvare svoje pravo na inkluziju u sistem predškolskog obrazovanja ili obrazovanja. Osnovni cilj uključivanja ovih korisnika u određenu uslugu treba da bude njihova priprema i pružanje podrške za uključivanje u inkluzivno obrazovanje.

b. *Socijalno izolovana naselja (udaljenost resursa u zajednici)*

c. *„Nevidljiva deca“ (deca koju ne prepoznaje nijedan sistem podrške – obrazovanje, zdravlje, socijalna zaštita, matične službe)*

6. *Pripadnost marginalizovanim/višestrukom marginalizovanim grupama (izbegličke grupe, Romi, siromašni, osobe sa invaliditetom...)*
7. *Finansijski status roditelja/porodice*

Loš finansijski status porodice trebalo bi da bude kriterijum prioriteta prijema, s obzirom da, po pravilu, postoji korelacija između finansijske deprivacije porodice i opšte deprivacije vaspitno zaštitne funkcije porodice. Poželjno je ovaj kriterijum precizno odrediti i pri tome se vezati za postojeće kriterijume utvrđivanja finansijskog statusa porodice, kao što su kriterijumi za sticanje prava na dečji dodatak ili novčanu socijalnu pomoć. Ponovo je neophodno naglasiti da ovo treba da bude kriterijum prioriteta, a ne uslov prijema.
8. *Struktura porodice*
  - a. *Jednoroditeljska porodica*
  - b. *Porodice sa više dece sa smetnjama u razvoju*
  - c. *Porodice sa invalidnim članom*
  - d. *Koroditeljske porodice (hraniteljske, starateljske)*
9. *Porodice u paranormativnoj krizi (gubitak, razvod, naglo siromašenje, izbeglištvo)*
10. *Radni status roditelja-staratelja (zaposlenost/ nezaposlenost)*

U pojedinim slučajevima zaposlenost odnosno nezaposlenost roditelja može da se koristi kao kriterijum prioriteta prijema od usluge do usluge, a u zavisnosti od svrhe usluge.

Kriterijumi prioriteta prijema, kao što smo naglasili, su *dodatni kriterijumi prijema kojima se definišu uslovi prvenstva prijema u situacijama kadase na samom početku pružanja usluge javi veći broj korisnika nego što je kapacitet pružaoca usluge i kada je zbog većeg interesovanja korisnika formirana lista čekanja.*