

Др Бојан Урдаревић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 349.3:364.4
DOI: 10.46793/XXIV-11.193U

ПОМОЋ У КУЋИ КАО УСЛУГА ИЗ ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ*

Резиме

Значајно место у системима социјалне сигурности припада социјалној заштити, као посебној друштвеној мери чији је циљ остваривање социјалне сигурности најугроженијих слојева становништва. У поређењу са системом социјалног осигурања, социјална заштита поседује низ специфичности у погледу обухвата лица, обима права и услова за њихово остваривање. Тако, да би се користила социјална заштита, неопходно је да се корисник налази у тешкој животној ситуацији, за разлику од права из социјалног осигурања код којих је неопходно да има статус осигураника и да је уплаћивао током свога радног века одређени новчани износ у одговарајући фонд осигурања. Помоћ у кући припада категорији дневних услуга у заједници чију за имплементацију средства обезбеђују локалне самоуправе. Ове услуге су доступне деци, одраслима и старијима који имају ограничења физичких и психичких способности услед којих нису у стању да независно живе у својим домовима без редовне помоћи у активностима дневног живота и то у ситуацији када породична подршка није довољна или није расположива.

Кључне речи: социјална заштита, услуге, помоћ у кући, Закон о социјалној заштити.

1. Појам социјалне заштите

Под социјалном заштитом подразумева се организована друштвена делатност од јавног интереса, чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености.¹ Дакле, ради се о делатности државе, односно, јавноправних органа, која је

* Рад је настао као резултат научноистраживачког рада истраживача Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

¹ Шундерић, Б., *Социјално право*, Београд, 2009, стр. 184.

усмерена ка појединцима или групама које се налазе у стању које намеће потребу за заштитом од стране друштва. Управо из тог разлога, систем социјалне заштите представља само један део систем социјалне сигурности, јер не обухвата све грађане, већ само оне који су егзистенцијално угрожени².

Можемо рећи да социјална заштита настаје из потребе, али и из свести друштва да сваки појединац као његов члан, породица, или локална заједница могу услед различитих узрока dospети у такво стање да им је потребна помоћ и заштита. Решавање проблема сиромаштва и других стања социјалне потребе у једном друштву, сматра се неопходном претпоставком за општи напредак друштва у целини. Стога, престације у оквиру мера социјалне заштите обезбеђује држава, а давања су увек намењена особама са ниским приходима и не везују се за претходну уплату доприноса, већ искључиво за потребе појединца³.

Дакле, неопходно је разумети да социјална заштита представља концепцијски другачији систем од свих осталих сегмента социјалне сигурности, где се као основ за остваривање законом одређених права захтева претходно испуњење законом прописаних услова у погледу дужине радног ангажовања или уплате доприноса за поједине видове осигурања.

Историјски посматрано, пружање помоћи појединцима у невољи је старо колико и људски род, те је свако друштво још од периода родовско-племенског облика друштвеног уређења па до најсавременијих демократија, имало посебне начине и системе мера помоћи онима који се налазе у животним неприликама. У оквиру првобитне заједнице старање о немоћнима било је засновано на природном нагону за самоодржањем и продужењем врсте, а тек класном диференцијацијом долази до рушења солидарности родовско-племенске заједнице и дужност старања о социјално немоћнима пребацује се на породицу и владајуће структуре.⁴ Чак је и Аристотел у свом делу „Никоманова етика“ истакао да је дарежљивост врлина воље која представља средину између

² У литератури се појам социјалне заштите дефинише и као „старање друштва о животу оних појединаца и група које нису у стању да саме решавају своје основне проблеме и подмирују најопходније захтеве и потребе“. Више у: Јованчевић, Г., Пурић, Љ., *Друштвено управљање у области социјалне заштите*, Београд, 1958, стр. 4.

³ Према класификацији Међународне организације рада постоје три вида социјалне помоћи и то: (1) општа или генерална која се састоји у исплати престација у новцу особама са приходима испод границе сиромаштва, (2) помоћ која се исплаћује појединим специфичним категоријама који понекад остварују приходе и изнад утврђеног минимума и (3) везана помоћ којом се обезбеђује бесплатан или делимично субвенционисан приступ појединој роби или услугама, која се додељује у натури или исплаћује у новцу. Више у: *Social Security Pensions, Development and Reforms*, edited by Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey, Denis Latullipe, International Labour Office, Geneva 2001.

⁴ Вуковић, Д., *Систем социјалне сигурности*, Београд, 2002, стр. 166.

шкртости и расипништва.⁵ У феудализму, улога држава у пружању помоћи сиромашнима и социјално угроженима је готово занемарљива, и по први пут црква је та која преузима водећу улогу о старању о болеснима и незаштићенима. Иако је држава дуго времена покушавала да се држи по страни у погледу вршења своје социјално-заштитне функције, ипак је на крају морала да прихвати потребу за интервенцијом у овој области, а с обзиром на период масовног сиромаштва и беде као последице првобитне акумулације капитала. Коначно, социјална помоћ припада онима којима је помоћ заиста и потребна, па тако и провера прихода мора бити ригорозна да би искључила све, осим најугроженијих категорија становништва⁶.

2. Позитивно-правно уређење система социјалне заштите у Републици Србији

Данас, основе система социјалне заштите у већини модерних држава одређене су нормативно-правном регулативом. У Републици Србији, чл. 1 Устава⁷ прописано је да је „Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима“. На овај начин постављени су основни принципи социјалне делтности, али и одређени циљеви који треба да допринесу остварењу социјалне правде. Члан 69 ст. 1. Устава прописује да „грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства“.

Права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују се законом. У области социјалне заштите, матични закон представља Закон о социјалној заштити⁸. Овим законом уређује се делатност социјалне заштите, циљеви и начела социјалне заштите, права и услуге социјалне заштите, поступци за остваривање права у социјалној заштити, као и друга питања од важности за ову област.

⁵ На пример, у старом Египту, по налогу фараона, скупљало се жито у родним годинама да би се делило сиромашнима у годинама слабијег рода. Такође, у Античкој Грчкој војници су финансирани од стране државе уколико би постали ратни инвалиди. На крају, многи римски цареви су бринули о најсиромашнијим слојевима свог становништва, делећи им жито, хлеб, месо, вино.

⁶ Beattie, R., *Социјална заштита за све, али како ?*, Ревивија за социјалну политику, бр. 3-4/2000, стр. 338.

⁷ Устав Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 98/2006).

⁸ Закон о социјалној заштити (Сл. гласник РС, бр. 24/2011).

Социјална заштита и социјално осигурање део су социјалне политике једне државе. Међу њима постоје сличности али и разлике. Социјалним осигурањем и социјалном заштитом грађани се обезбеђују у случају наступања социјалних ризика. Међутим, основна разлика између ова два вида социјалне политике, огледа се у томе што су основ за коришћење права из социјалног осигурања, статус осигураника, односно уплаћени доприноси за неко од осигурања, док то није случај код социјалне заштите⁹. Корисник права на социјалну заштиту може бити свако лице које се нађе у животној ситуацији која га онемогућава да брине сам о својим и потребама чланова своје породице. Социјална заштита је једна организована друштвена делатност коју финансира држава из средстава буџета. Социјална заштита почива на друштвеној солидарности и намери државе да се стара о најугроженијим слојевима становништва, за разлику од неког од права из социјалног осигурања које почива (у највећој мери) на средствима из одговарајућих фондова. Права из социјалног осигурања остварују се на терет средстава из одговарајућег фонда, а права на социјалну заштиту на терет буџета.¹⁰

Права корисника социјалне заштите предвиђена Законом о социјалној заштити су: право на информације (чл. 34), право на учешће у доношењу одлука (чл. 35), право на слободан избор услуга (чл. 36), право на поверљивост података (чл. 37), право на приватност (чл. 38) и право на притужбу (чл. 39).

Циљеви социјалне заштите остварују се пружањем услуга социјалне заштите и другим активностима које предупредују, умањују или отклањају зависност појединаца и породица од социјалних служби¹¹. Узевши све

⁹ Брковић, Р., Урдаревић, Б., *Радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2020, стр. 392.

¹⁰ Брковић, Р., Урдаревић, Б., Антић, А., *Практикум за радно и социјално право*, Крагујевац, 2016, стр. 409-410.

¹¹ Наш законодавац услуге социјалне заштите дели у следеће категорије, односно групе: услуге процене и планирања (процена стања, потреба, снага и ризика корисника и других значајних особа у његовом окружењу, процена старатеља, хранитеља и усвојитеља, израда индивидуалног или породичног плана пружања услуга и мера правне заштите и других процена и планова), дневне услуге у заједници (дневни боравак, помоћ у кући, свратиште и друге услуге које подржавају боравак корисника у породици и непосредном окружењу), услуге подршке за самосталан живот (становање уз подршку, персонална асистенција, обука за самостални живот и друге врсте подршке неопходне за активно учешће корисника у друштву), саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге (интензивне услуге подршке породици која је у кризи, саветовање и подршка родитеља, хранитеља и усвојитеља, подршка породици која се стара о свом детету или одраслом члану породице са сметњама у развоју, одржавање породичних односа и поновно спајање породице, саветовање и подршка у случајевима насиља, породична терапија, медијација, СОС телефони, активација и друге саветодавне и едукативне услуге и активности) и услуге смештаја (смештај у сродничку, хранитељску или другу породицу за одрасле и старије, домски смештај, смештај у прихватилиште и друге врсте смештаја).

наведено у обзир, закључује се да је систем социјалне заштите у Републици Србији превише генерализован и да не пружа одговарајућу заштиту посебно угроженим категоријама, у које се могу сврстати и старија лица, те је стога неопходно предвидети посебне законске одредбе којима би се гарантовала исплата социјалне пензије у систему социјалне заштите¹².

3. Корисници социјалне заштите

Корисници социјалне заштите су држављани Републике Србије, али и страни држављани и лица без држављанства, у складу са законом и међународним уговорима.

Корисник права или услуга социјалне заштите јесте појединац, односно породица која се суочава с препрекама у задовољавању потреба, услед чега не може да достигне или да одржи квалитет живота или која нема довољно средстава за подмирење основних животних потреба, а не може да их оствари својим радом, приходом од имовине или из других извора.

Малолетно лице и пунолетно лице до навршених 26 година живота јесте корисник у социјалног осигурања када му је услед породичних и других животних околности, угрожено здравље, безбедност и развој, односно ако је извесно да без подршке система социјалне заштите не може да достигне оптимални ниво развоја, а нарочито: (1) ако је без родитељског старања или у ризику од губитка родитељског старања; (2) ако његов родитељ, старатељ или друго лице које се о њему непосредно стара није у стању да се о њему стара без подршке система социјалне заштите, услед здравствених разлога, менталног обољења, интелектуалних тешкоћа или неповољних социо-економских околности; (3) ако има сметње у развоју (телесне, интелектуалне, менталне, сензорне, говорно-језичке, социо-емоционалне, вишеструке), а његове потребе за негом и материјалном сигурношћу превазилазе могућности породице; (4) ако је у сукобу са родитељима, старатељем и заједницом и ако својим понашањем угрожава себе и околину; (5) ако се суочава с тешкоћама због злоупотребе алкохола, дрога или других опојних средстава; (6) ако постоји опасност да ће постати жртва или ако јесте жртва злостављања, занемаривања, насиља и експлоатације, односно ако су му физичко, психичко или емоционално благостање и развој угрожени деловањем или пропустима родитеља, старатеља или друге особе која се о њему непосредно стара; (7) ако је жртва трговине људима; (8) ако је страни држављанин односно лице без држављанства, без пратње; (9) ако се његови родитељи споре око начина вршења родитељског права и (10) ако има друге потребе за коришћењем социјалне заштите.

Пунолетно лице од навршених 26 до навршених 65 година и пунолетно лице старије од 65 година је корисник социјалне заштите када је његово

¹² Бојић, Ф., *Право на социјалну пензију у систему права социјалне сигурности*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2018, стр. 422.

благостање, безбедност и продуктиван живот у друштву угрожен ризицима услед старости, инвалидитета, болести, породичних и других животних околности, а нарочито: (1) ако има телесне, интелектуалне, сензорне или менталне тешкоће или тешкоће у комуникацији, и када се, услед друштвених или других препрека, сусреће с функционалним ограничењима у једној или више области живота; (2) ако постоји опасност да ће постати жртва или ако јесте жртва самозанемаривања, занемаривања, злостављања, експлоатације и насиља у породици; (3) ако се суочава с тешкоћама због поремећених односа у породици, зависности од алкохола, дрога или других опојних средстава или због других облика друштвено неприхватљивог понашања и других узрока; (4) ако је жртва трговине људима; (5) ако је страни држављанин и лице без држављанства у потреби за социјалном заштитом и и (6) ако има потребе за домским смештајем и друге потребе за коришћењем социјалне заштите.

4. Помоћ у кући као посебна услуга из социјалне заштите

Права на социјалну заштиту обезбеђују се пружањем услуга социјалне заштите и материјалном подршком.

Услуге социјалне заштите су активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици, односно кориснику, ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву. Услуге морају на најефикаснији начин да задовоље потребе грађана и њихово трајање може бити привремено, повремено и континуирано, а у складу са потребама и најбољим интересом корисника.

Материјалну подршку корисник остварује путем: (1) новчане социјалне помоћи, (2) додатка за помоћ и негу другог лица, (3) увећаног додатка за помоћ и негу другог лица, (4) помоћи за оспособљавање за рад, (5) једнократне новчане помоћи, (6) помоћи у натури и (7) других врста материјалне подршке. Право на различите врсте материјалне подршке остварује се ради обезбеђења егзистенцијалног минимума и подршке социјалној укључености корисника.

Од ових права свакако је најзначајније право на новчану социјалну помоћ, које припада појединцу, односно породици, који својим радом, приходима од имовине или из других извора остварују приход мањи од износа новчане социјалне помоћи утврђеног Законом о социјалној заштити. Међутим, у последње време све више добија на значају и помоћ у кући која је најчешће неопходна особама са инвалидитетом.

Услуга пружања помоћи у кући регулисана је са више правних аката, од којих је један већ поменути Закон о социјалној заштити, где помоћ у кући спада у категорију дневних услуга у заједници, за чију имплементацију средства обезбеђују локалне самоуправе. Ово је у складу са европском тенденцијом да су за обезбеђење социјалних услуга надлежне јединице локалне самоуправе и

где се посебна пажња посвећује ефикаснијој организацији и континуираној едукацији оних који пружају различите врсте услуга¹³. У том смислу начин организације самих социјалних служби је у потпуној надлежности локалних самоуправа, односно организација које се тиме професионално баве. Оне могу бити организоване као предузећа, невладине организације, хуманитарне организације и сл, при чему локална самоуправа прописује услове под којима ће финансирати неке од поменутих служби, те су сви они који те услове испуњавају и потенцијални пружаоци услуга.

Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите.¹⁴ Према чл. 73 Правилника услуге помоћи у кући доступне су деци, одраслима и старијима, који имају ограничења физичких и психичких способности услед којих нису у стању да независно живе у својим домовима без редовне помоћи у активностима дневног живота, неге и надзора, при чему је породичан подршка недовољна или није расположива.

С обзиром да је помоћ у кући сврстана у дневне услуге у заједници, у складу са Уредбом о класификацији делатности¹⁵ одговарајућа шифра делатности би била 88.10, при чему су Правилником прописани минимални стандарди за обављање услуге помоћи у кући.

Услуга помоћи у кући обухвата: (1) помоћ у обезбеђивању исхране, која укључује по потреби: набавку намирница, обезбеђивање готових оброка, припрема лаких оброка, припрема освежавајућих напитака, помоћ при храњењу; (2) помоћ у одржавању личне хигијене и хигијене стана, укључујући по потреби: помоћ при облачењу и свлачењу, обављању физиолошких потреба, умивању, купању, прању косе, чешљању, бријању, сечењу ноктију, прању и одржавању постелине, одеће и обуће, одржавању чистоће просторија, судова и уређаја у домаћинству; (3) помоћ у загревању просторија, укључујући по потреби: ложење ватре, чишћење пећи, помоћ у набавци огрева; (4) помоћ у задовољавању социјалних, културно-забавних, и других потреба, укључујући: помоћ при кретању унутар и ван куће, набавку новина и књига, иницирање социјалних контаката и укључивање корисника у пригодне културне активности у јединици локалне самоуправе, старање о плаћању рачуна за електричну енергију, телефон, комуналије и сл.; (5) посредовање у обезбеђивању различитих врста услуга, укључујући по потреби: посредовање у поправци водоводних, електричних и других инсталација, столарије, уређаја за домаћинство, кречење стана и друге услуге; (6) набавку и надгледање узимања лекова и примену савета прописаних од стране квалификованих медицинских

¹³ Јанковић, Б., Котевић, Ј., *Систем социјалне заштите и осигурања старих лица у земљама Европске уније*, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, бр. 1/2008, стр. 581.

¹⁴ Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (Сл. гласник РС, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019).

¹⁵ Уредба о класификацији делатности (Сл. гласник РС, бр. 54/2010).

стручњака и одвођење на лекарске прегледе; (7) санирање и негу мањих повреда; (8) контролу виталних функција (крвни притисак, телесна температура, ниво шећера у крви, уношење и избацивање течности и сл.); (9) програмске активности личног пратиоца детета.

Наведене активности помоћи у кући реализује неговатељица – домаћица, са завршеном обуком по акредитованом програму за пружање услуге помоћи у кући. Ово даље значи да се новозапосленој неговатељици мора обезбедити адекватна обука од стране неговатељице са одговарајућим радним искуством на тим пословима у трајању од најмање 14 дана ради припреме за пружање услуге. Сматрамо да није адекватна употреба термина у женском роду - „неговатељица“, с обзиром да исти посао могу да обављају и мушкарци. Језичким тумачењем спорне формулације произлази да лице мушког пола не може обављати послове неговатеља, а као последица анахроне поделе на „мушке“ и „женске“ послове. Свакако да би приликом новелирања поменутог Правилника о овоме требало водити посебно рачуна, а у циљу избегавања потенцијалних дискриминатоских одредби.

Поред професионалних неговатеља, важно је нагласити и све већу улогу неформалних неговатеља. Наиме, велики број људи широм света значајан део свог времена проведу негујући једну или више особа, било да су у питању деца, старије или особе са инвалидитетом. У том смислу, неформални неговатељи су сви они који нису професионалци, дакле они који пружају бесплатну услугу, бринући се о члановима породице, па чак и пријатељима и комшијама који су привремени или трајно онеспособљени за самосталан живот. Из разлога што је професионалних неговатеља све мање, јер се често одлучују за рад у иностранству, где су неретко веће зараде и бољи услови рада, неформално неговатељство добија све већу друштвену улогу, па се у појединим земљама увелико ради на развоју интервентних стратегија које би га подржале¹⁶.

Питање неформалних неговатеља све више добија на значају са развојем пандемије и ширењем вируса COVID-19, где се системи социјалне и здравствене заштите многих земаља налазе под огромним притиском, па тешко да могу да пруже адекватну подршку оболелој особи. С обзиром да је највећи број неформалних неговатеља радно активан, неопходно је да послодавци размисле о могућности увођења флексибилног радног времена или рада код куће за ова лица. Важно је нагласити да и поред тога што наше радно законодавство поседује одређене „инструменте флексибилности“, као на пример, клизно радно време, исти нису у довољној мери заступљени у пракси. Стога је неопходно додатно популаризовати поједине мере које омогућавају запосленима флексибилизацију рада и лакше успостављање баланса између радних и породичних обавеза.

¹⁶ Матејић, Б., Бџикановић, Б., *Унапређење положаја неформалних неговатеља у Републици Србији*, Београд, 2019, стр. 7.

5. Закључна разматрања

Сигурно је да се данас све државе суочавају са проблемом дугорочне стабилности система социјалне заштите, па је тако за функционисање и побољшање истог неопходно обезбедити финансијска средства. Због тога је један од најважнијих задатака креатора социјалне политике проналажење решења за рационалније и ефикасније пружање услуга у области социјалне заштите, која се, због своје саме природе може одразити на стабилност целокупног друштвеног система.

Услуга пружања помоћи у кући као посебног облика социјалне заштите сасвим је солидно нормативно уређена поменутиим актима. Како би досадашње услуге неге биле интегрисане у делотворан систем неопходно је створити интегралан систем здравствене и социјалне заштите, укључујући и систем пензијског и инвалидског осигурања.

С обзиром да је кућна нега данас пожељнија у односу на институционалну неопходно је додатно оснажити улогу неформалних неговатеља, пре свега у смислу задовољења њихових едукативних, сазнајних, здравствених и других потреба које имају важну улогу у неговању и бризи члана породице или неке друге особе којој је неопходна помоћ. На тај начин би се смањио и притисак на професионалне неговатеље, чији се број смањује с обзиром да многи одлазе у иностранство у потрази за већом зарадом и бољим условима рада.

*Bojan Urdarević, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

ASSISTED LIVING AS A SPECIAL SERVICE OF SOCIAL WELFARE

Summary

A significant place in social security systems belongs to social protection, as a special measure whose goal is to achieve social security of the most vulnerable segments of the population. Compared to the social security system, social protection has several specifics in terms of coverage of persons, scope of rights and conditions for their exercise. Thus, in order to use social protection, it is necessary for the beneficiary to be in a difficult life situation, unlike social security rights, where it is necessary to have the status of an insured person and to have paid a certain amount of money to the appropriate insurance fund.

Assisted living belongs to the category of daily services in the community, for the implementation of which funds are provided by local governments. These services are available to children, adults and the elderly who have limited physical and mental abilities due to which they are not able to live independently in their homes without regular assistance in daily activities in a situation when family support is insufficient or unavailable.

Key words: *social protection, services, assisted living, Law on Social Protection.*