

ЕХ АНТЕ АНАЛИЗА
УРЕДБЕ О НАМЕНСКИМ ТРАНСФЕРИМА
У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ

Београд, август 2024. године

САДРЖАЈ

1. УВОД -----	3
2. ПЛАНСКА ДОКУМЕНТА И ПРАВНИ ОКВИР РЕЛЕВАНТНИ ЗА СТРАТЕГИЈУ -----	6
2.1 Анализа планских докумената релевантних за Уредбу -----	6
2.2 Анализа међународног и националног правног оквира -----	16
2.2.1 Међународни и европски правни оквир -----	16
2.2.2 Национални правни оквир -----	18
2.2.2.1 Детаљнији приказ националног правног оквира -----	21
3. МЕЂУНАРОДНА ИСКУСТВА И УПОРЕДНА ПРАКСА -----	35
4. ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА -----	43
4.1. Пренета средства по уредби -----	43
4.2 Распрострањеност услуга и корисници социјалне заштите финансираних из наменских трансфера -----	51
4.3 Квалитативно истраживање и идентификација промена које треба постићи - -----	53
5. ПРИНЦИПИ ДЕЛОВАЊА, ПРЕПОРУКЕ И ЗАКЉУЧАК -----	56
5.1 Принципи деловања -----	57
5.2 Индикатори за праћење наменских трансфера -----	58
5.3 Закључак -----	60

1. УВОД

Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити (у даљем тексту: Уредба) представља важан документ који омогућава циљано финансирање социјалних услуга у локалним самоуправама широм Србије. Њена примена је од посебног значаја за мање развијене општине које се суочавају са ограниченим ресурсима и капацитетима за пружање адекватне социјалне заштите својим грађанима. С обзиром на социо-економске изазове и неједнакости које постоје међу различитим регионима у Србији, Уредба омогућава редистрибуцију средстава и пружа подршку општинама које имају потешкоћа у финансирању и организовању социјалних услуга. Ово је од пресудне важности за унапређење квалитета живота најугроженијих категорија становништва, укључујући старије особе, децу, особе са инвалидитетом и друге вулнерабилне групе.

Уредбом се утврђује висина наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуми за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуми за учешће локалне самоуправе и динамика преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију (у даљем тексту: РС).

Чланом 2 Уредбе предвиђено је да се у буџету РС обезбеђују средства за наменске трансфере, којима се у складу са Законом о социјалној заштити (у даљем тексту: Закон) и у складу са прописима о финансирању локалне самоуправе, финансирају: 1) услуге социјалне заштите које по Закону финансирају јединице локалне самоуправе и то у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека; 2) услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији (у даљем тексту: установе у трансформацији), укључујући и трошкове трансформације тих установа; 3) иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за РС.

Степен развијености јединица локалне самоуправе одређује се према јединственој листи развијености јединица локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује регионални развој, утврђеној за годину која претходи години у којој се врши обрачун трансфера односно према последњим познатим подацима.

Услуге социјалне заштите од посебног значаја за РС су услуге којима се врши подршка и допринос очувању природне породице и останку деце у породицама, као и подршка старијим лицима од 65 година у руралним срединама и слабо насељеним местима.

Законом о планирању система (Службени гласник РС, бр. 30/2018-3) дефинисана је могућност спровођења ех-пост анализе ефеката током и након усвајања јавних политика и прописа, као и ех-анте анализе која се обавезно спроводи пре доношења одлуке о изради документа јавне политике. Ех-пост анализа подразумева процес праћења ефеката мера и активности садржаних у одређеном документу, како би се вредновали постигнути учинци и утврдиле потребе за преиспитивањем и унапређењем. Ова анализа омогућава сагледавање стварних позитивних и негативних, директних и индиректних ефеката које мере јавне политике или прописа производе током примене. На тај начин се идентификују потребе за додатним или корективним мерама како би се минимизовали негативни ефекти, отклонили узроци проблема и постигли зацртани циљеви. Ех-анте анализа садржи сагледавање постојећег стања, идентификовање промене која треба да се постигне спровођењем мера јавне политике, њених елемената и њихових узрочно-последичних веза, утврђивање општих и посебних циљева јавне политике, као и показатеља учинака на основу којих ће се мерити остварење циљева, идентификовање опција – могућих мера или група мера за постизање циљева, анализа ефеката тих опција – могућих мера или група мера и ризик за спровођење сваке од тих опција, избор оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција и идентификовање ресурса за спровођење мера јавне политике, праћење спровођења и вредновање учинака јавне политике, као и потенцијалних ризика у спровођењу јавне политике.

Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика (Службени гласник РС, бр. 8/2019), чланом 3. дефинисани су циљеви анализе ефеката јавних политика и прописа. Уредбом је прописана садржина и методологија за израду ех-анте анализе која подразумева да је то процес који се спроводи од најраније фазе планирања и осмишљавања јавне политике, односно израде и усвајања документа јавне политике и прописа сходно закону којим се уређује плански систем Републике Србије, а састоји се од низа корака који имају за циљ усвајање оптималне јавне политике, односно доношење ефикасног прописа, кроз сагледавање постојећег стања, идентификовање жељене промене, њених елемената и њихових узрочно–последичних веза, отклањање узрока постојећих проблема у конкретним областима планирања и спровођења јавних политика, као и постизање циљева који се утврђују документима јавних политика и прописима. Ех-анте анализа ефеката јесте процес који омогућава благовремено идентификовање потенцијалних позитивних и негативних, директних и индиректних ефеката који могу да произведу мере садржане у документу јавне политике, односно пропису, како би документ јавне политике, односно пропис био формулисан на такав начин да се потенцијални негативни ефекти сведу на најмању могућу меру, а и оствари жељена промена. Израда ове анализе препозната је као приоритет Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Републике Србије.

2. ПЛАНСКА ДОКУМЕНТА И ПРАВНИ ОКВИР РЕЛЕВАНТНИ ЗА СТРАТЕГИЈУ

2.1 Анализа планских докумената релевантних за Уредбу

Стратешки документи Владе у различитим областима указују на потребу измена Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити, а као посебно важни издавају се:

- 1) Акциони план за Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, одељак „Основна права“;¹
- 2) Акциони план за Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање, одељак „Социјална заштита“;²
- 3) Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022-2026. године, Службени гласник РС, 12/22, одељак „Посебни циљеви, мере и анализа њихових ефеката“;³
- 4) Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године;⁴
- 5) Акциони план за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, у периоду од 2023. до 2024. године;⁵

¹ Република Србија, Преговарачка група за Поглавље 23, Акциони план Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

² Акциони план за Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање, одељак „Социјална заштита“, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>

³ Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022-2026. године, Службени гласник РС, 12/22, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-socijalnu-zastitu/strategija-deinstitucionalizacije-i-razvoja-usluga-socijalne-zastite-u-zajednici-za-period-2022-2026godine>

⁴ Службени гласник РС, бр. 44/2020

⁵ Акциони план за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, у периоду од 2023. до 2024. године, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-zastitu-osoba-sa-invaliditetom/akcioni-plan-za-sprovođenje-strategije-unapredjenja-polozaja-osoba-sa-invaliditetom-u-republici-srbiji-za-period-od-2020-do-2024-godine-u-periodu-od-2023-do-2024-godine>

- 6) Програм о заштити менталног здравља у Републици Србији за период 2019-2026. године;⁶
- 7) Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године;⁷
- 8) Стратегија активног и здравог старења у РС за период од 2024. до 2030. године⁸ са Акционим планом за 2024-2026. године;⁹
- 9) Стратегија заштите података о личности за период од 2023. до 2030. године;¹⁰
- 10) Стратегија за младе у РС за период од 2023. до 2030. године;¹¹
- 11) Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у РС за период 2022–2030. године¹² са Акционим планом за период 2022-2024. године за спровођење Стратегије;¹³
- 12) Стратегија за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021–2025. године.¹⁴

Наведени документи су, у различитим својим сегментима, релевантни као основ за унапређење Уредбе о наменским трансферима.

1) Акциони план за Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, одељак „Основна права“, у оквиру 3.6 Начела недискриминације и положај друштвено рањивих група, садржи неке релевантне препоруке из Извештаја о скринингу:

Акционим планом се кроз активност 3.4.4.2. планира - Унапређивање услуга подршке за децу, одрасле и старе особе са интелектуалним сметњама и њихове породице, у

⁶ Службени гласник РС, бр. 84/2019

⁷ Службени гласник РС, бр. 12/2022

⁸ Службени гласник РС, бр. 84/2023

⁹ Службени гласник РС, бр. 117/ 2023

¹⁰ Службени гласник РС, бр. 72/ 2023

¹¹ Службени гласник РС, бр. 9/ 2023

¹² Службени гласник РС, бр. 23/ 2022

¹³ Службени гласник РС, бр. 105/ 2022

¹⁴ Службени гласник РС, бр. 47/ 2021

циљу превенције институционализације кроз: -организовање дневних боравака; - организовање инклузивних радионица; -укључивање деце са развојним сметњама која су у ризику од издвајања из породице у постојеће услуге у заједници; - организовање услуга за рану рехабилитацију деце са сметњама у развоју и за подршку останку у породичном окружењу; -организовање мреже клубова инклузивних садржаја у локалним заједницама за децу, одрасле и старе са интелектуалним сметњама и родитеље; -организовање едукативних радионица за родитеље за одговорно родитељство и учешће у рехабилитацији детета са сметњама у развоју. Активношћу 3.4.4.8. се предвиђа - Развијати капацитете пружалаца услуга социјалне заштите у складу са процесима деинституционализације и децентрализације система кроз организовање обука за запослене за пружање психосоцијалне подршке за друштвену реинтеграцију. Активности су праћене очекиваним резултатима њиховог спровођења и одговарајућим индикаторима. Развој наведених услуга свакако подразумева систематичну финансијску подршку пружаоцима услуга. Та подршка ни до сада није изостајала, али је, након осам година примене Уредбе потребно направити корекције у циљу њене веће ефикасности.

2) Акциони план за Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање, одељак „Социјална заштита“

Република Србија се, у оквиру АП за Поглавље 19 (у даљем тексту: АП 19), определила да ће стратешки документи у областима тржишта рада и система социјалне заштите бити усаглашени са начелима Европског стуба социјалних права. Начела овог документа која су релевантна за развој политика у области социјалне заштите су: • Начело 3 – Једнаке могућности; • Начело 11 - Брига о деци и подршка деци; • Начело 12 – Социјална заштита; • Начело 17 – Укљученост особа са инвалидитетом; • Начело 18 – Дуготрајна нега; • Начело 19 – Становање и помоћ бескућницима; • Начело 20 – Доступност основних услуга.

Као једну од активности у оквиру Одељка 6, АП 19 предвиђа (6.1.4) Имплементацију Стратегије деинституционализације и развоја услуга у з.једници кроз развој и ширење мреже услуга у заједници, унапређење механизма наменских трансфера и трансформацију установа за смештај (рок за то је био 2020. година). Кључни носилац ове активности је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, а као партнери су препознати: Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова, републички и покрајински Завод за социјалну заштиту и установа социјалне заштите. Локалне самоуправе и пружаоци услуга из јавног, приватног и цивилног сектора нису препознати као партнери у овом процесу.

3) Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022-2026. године, Службени гласник РС, 12/22

Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2021. до 2026. године представља усаглашен систем мера, услова и инструмената јавне политике које Република Србија треба да спроведе како би се спречила институционализација, односно смањио број грађана који користе услуге домског смештаја. Стратегија треба да омогући развој услуга социјалне заштите у заједници, што ће допринети да корисници система социјалне заштите којима је потребна интензивнија подршка већину својих потреба задовољавају у природном окружењу. Примарно је усмерена ка особама са интелектуалним и менталним тешкоћама које су у највећем ризику од институционализације и социјалног искључивања.

Првим посебним циљем Стратегије препозната је потреба за успостављањем нормативних и финансијских претпоставки за спровођење и одрживост процеса деинституционализације, за чије остварење је неопходно, поред осталог, успоставити и механизме за праћење (мониторинг) утrophка наменских трансфера намењених развоју услуга у заједници и трансформацији установа.

Стратегија је указала на „неминовност редефинисања постојећег начина примене наменских средстава, њихову већу повезаност са потребама локалног становништва, као и креирање контролних механизма за спровођење Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити на нивоу локалних самоуправа“.

Стратегија, која је заснована на анализи података до 2019. године (три године по усвајању Уредбе), указује на изазове у примени Уредбе о наменским трансферима. Први изазов је везан за планирање – не постоји анализа потреба грађана за услугама социјалне заштите што за последицу има стихијски и непланирани развој услуга у заједници. Други изазов је изостанак механизма за спровођење и контролу реализације уговора о наменским трансферима закљученим између МРЗБСП и локалних самоуправа. И поред тога што је формат за извештавање крајње поједностављен и захтева доставу само основних, квантитативних података о опредељеним, утошеним и неутрошеним средствима (укључујући информацију о поврату неутрошених средстава), као и информацију о врсти услуге која је подржана средствима наменских трансфера, броју, старосној и полној структури корисника услуга, проценат ЛС које су доставиле извештаје о реализацији уговора о наменским трансферима није задовољавајући. У регулативи не постоје одредбе које уређују последице неизвршења обавезе извештавања. Формат извештаја не садржи индикаторе за процену релевантности, ефикасности, ефективности, усклађености опредељених наменских средстава у односу на потребе локалне заједнице, као и утицаја услуге која је подржана средствима наменских трансфера на директне и индиректне кориснике услуга. Извештај не садржи ни информацију на који начин је обезбеђена финансијска одрживост услуге у складу са захтевима програмског буџета који предвиђа обавезу средњорочног, трогодишњег планирања. Изостају и информације о другим изворима финансирања услуга, као што су: партиципације корисника или лица која имају законску обавезу издржавања корисника услуге, средства обезбеђена по основу пројекта подржаних од стране националних и

међународних партнера, као и средстава обезбеђена из других извора у складу са Законом о социјалној заштити.

Надлежност за спровођење ове мере је поверена МРЗБСП, али је истовремено препозната потреба за успостављањем партнерства са јединицама локалне самоуправе, центрима за социјални рад, заводима за социјалну заштиту, удружењима особа са инвалидитетом, и организацијама цивилног друштва.

Као кључне индикаторе за процену остварења ове мере, Стратегија дефинише следеће: израђен је детаљан и обавезујући начин извештавања ЈЛС Министарству надлежном за коришћење наменских средстава; ојачани су капацитети ЈЛС за примену наменских трансфера, процену потреба и извештавање; локалне самоуправа уз подношење захтева за доделу средстава достављају и образложење о потреби за сваком услугом; уговор о додели наменских средстава спецификује услуге за које се средства опредељују; уведена је процедура интерног, као и независног екстерног мониторинга и евалуације.

4) Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године наводи напоре који су у области социјалне заштите предузети у циљу олакшавања живота и инклузије особа са инвалидитетом. Но, Стратегијом се закључује да је „потребно је наставити напоре ка развоју свих услуга социјалне заштите и капацитета пружалаца тих услуга на свим нивоима, као и повећању обухвата лица појединим услугама у складу са потребама, у правцу спровођења процеса деинституционализације и социјалне инклузије особа са инвалидитетом (стр. 52-53 Стратегије).

5) Акциони план за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, у периоду од 2023. до 2024. године садржи Посебан циљ 3.1: Системско увођење перспективе инвалидитета у доношење, спровођење и праћење јавних политика, којим се, као

показатељ предвиђа - Сагледани ефекати свих јавних политика на положај ОСИ у областима запошљавања, образовања и обуке, социјалне и здравствене заштите.

6) Програм о заштити менталног здравља у Републици Србији за период 2019-2026. године, којим се наглашава да „велике психијатријске и социјалне установе морају бити смањене, а систем заштите менталног здравља реформисан....“ те да је превенција менталних поремећаја и унапређење менталног здравља у оквиру националне политике и легислативе од кључног значаја за локалну заједницу и државу. А да би се ово реализовало, важно је обезбедити међуресорну сарадњу Министарства здравља са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања“. Програм се бави развојем услуга у заједници и процесом деинституционализације, па би при развоју услуга путем наменских трансфера, требало имати у виду и услуге развијене у сфери здравствене заштите.

7) Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године

У анализи проблема за област социјалне заштите, Стратегија наводи да су главне препреке са којима се особе са инвалидитетом суочавају у остваривању права из социјалне заштите су недостатак квалитетних услуга социјалне заштите у заједници које подржавају самосталан живот особа са инвалидитетом, компликоване процедуре за остваривање права на различите врсте подршке, дуготрајан поступак и додатни трошкове за различите таксе. Такође се истиче да се процес деинституционализације се не одвија адекватно јер установе социјалне заштите и даље представљају скоро искључиви одговор система социјалне заштите, а услуге у заједници се не развијају у довољној мери, нити уједначено широм територије Републике Србије. Да би се процес деинституционализације у већој мери спровео, наводи се да је неопходно да се развијају одговарајуће услуге у локалним заједницама које би одговориле на потребе корисника који су на смештају у установама социјалне заштите.

8) Стратегија активног и здравог старења у РС за период од 2024. до 2030. године

Пети посебан циљ Стратегије је – Унапређена институционална и ванинституционална заштита старијих (заштита здравља, социјална заштита и сигурност и превенција од насиља).

Једна од мера за реализацију овог циља је (Мера 5.4): Унапређење капацитета пружалаца услуга у области социјалне заштите за старије. Иако постоје прописани услови, одређена права и услуге социјалне заштите нису довољно доступне у локалним заједницама. Стварање услова за већу доступност права и унапређење свих услуга социјалне заштите за старије има вишеструки (и здравствени, и социјали и економски) ефекат како на појединца, тако и на ширу друштвену заједницу. Тиме би се постигло повећање обухвата корисника пруженом услугом, нарочито у сеоским срединама, захваљујући унапређењу компетенција ангажованих на пружању дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, услуге смештаја за старије, као и друге услуге предвиђене Законом о социјалној заштити.

У ту сврху би било корисно, између осталог, унапредити потенцијале локалних самоуправе за коришћење наменских трансфера у ове сврхе.

9) Стратегија заштите података о личности за период од 2023. до 2030. године

У изради Стратегије заштите података о личности за период од 2023–2030. учествовали су сви релевантни државни органи, с обзиром да се Стратегија односи на сваки сектор у коме се обрађују подаци о личности. Будући да актери у области социјалне заштите рукују великим бројем личних података и осетљивих личних података који захтевају виши ниво заштите, ова Стратегија се мора узети у обзир приликом сачињавања измена Уредбе о наменским трансферима.

10) Стратегија за младе у РС за период од 2023. до 2030. године

Стратегија у оквиру мере 4.2. предвиђа да ће у фокусу бити млади из категорија у ризику од социјалне искључености. У оквиру мере 5.5. се истиче да Подаци указују на потребу улагања додатних напора свих субјеката омладинске политике на овом плану. Да би се смањио ризик од сиромаштва или социјалне искључености, неопходно је дати посебну подршку младима нарочито у руралним срединама и онима који имају нижи степен образовања. Потребно је развити конкретне мере социјалне инклузије које спречавају сегрегацију младих са сметњама у развоју и инвалидитетом, односно дати посебну подршку младима из осетљивих група, у циљу укључивања у редован образовни систем, тржиште рада, као и мера за обезбеђивање самосталног живота и активног учешћа у животу заједнице. Напред наведене мере треба имати у виду приликом утврђивања сврхе наменских трансфера.

11) Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у РС за период 2022–2030. године, са Акционим планом

Процес спровођења политике социјалног укључивања Рома и Ромкиња у Републици Србији почео је 2016. године усвајањем Стратегије социјалног укључивања (Службени гласник РС, број 26 од 10. марта 2016). Стратегија је садржала 5 посебних и 29 оперативних циљева са укупно 210 мера које је требало спроводити на националном и на локалном нивоу кроз пет главних јавних политика: образовања, запошљавања, становања, социјалне заштите и здравља. Уз Стратегију је Влада усвојила један Акциони план за период од 2017. до 2018. године (АП 17/18) на седници одржаној 7. јуна 2017. године.

Посебни циљ 5 Стратегије је - Унапредити приступ услугама социјалне заштите и доступност новчаних давања ради смањења сиромаштва и повећања социјалне укључености Рома и Ромкиња у локалној заједници.

Оперативни циљ 1 овог циља је да се у систему социјалне заштите примене решења која дају предност подршци породици приликом пружања подршке деци у ризику, укључујући и посебну подршку ромској породици. Надаље је тај циљ разрађен на низ

мера које захтевају перманентно финансирање услуга које ће подржати социјално укључивање ромске популације.

Иако наменски трансфери нису предвиђени за перманентно финансирање услуга социјалне заштите, при развоју нове Уредбе о наменским трансферима треба имати у виду потребу за фокусом на афирмативне услуге намењене маргинализованим друштвеним групама.

12) Стратегија за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021–2025. године

Општи циљ Стратегије за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021. - 2025. године тежи обезбеђењу ефикасне превенције и заштите од свих облика родно заснованог насиља према женама и девојчицама и насиља у породици и развијеном родно одговорном систем услуга подршке жртвама насиља. Општи циљ стратегије у функцији је свеобухватне примене ратификованих међународних уговора, које првенствено прописује Истанбулска конвенција и *CEDAW* конвенција, као и одредбе домаћег законодавства.

Посебан циљ 2 Стратегије је – Обезбеђена ефикасна и делотворна заштита жртава и успостављене доступне и адекватне опште и специјализоване услуге подршке жртвама насиља. Неке од мера за реализацију овог циља су: Мера 2.3. Унапређење општих услуга за жене жртве родно заснованог насиља према женама и насиља у породици кроз дефинисање стандарда рада и обезбеђивање доступности услуга женама из осетљивих група, и Мера 2.4. Унапређење специјализованих услуга за жене жртве родно заснованог насиља према женама и насиља у породици кроз дефинисање стандарда рада и обезбеђивање доступности услуга женама из осетљивих група. Напред наведене циљеве и мере треба имати у виду приликом утврђивања сврхе наменских трансфера.

Дакле, постоји низ осетљивих друштвених група које треба перципирати приликом опредељивања сврхе наменских трансфера.

2.2 Анализа међународног и националног правног оквира

2.2.1 Међународни и европски правни оквир

Универзална декларација Уједињених нација о људским правима¹⁵ се третира као као заједнички стандард који треба да постигну сви народи и све нације да би сваки појединац и сваки орган друштва, имајући ову Декларацију на уму, тежио да прогресивним унутрашњим и међународним мерама обезбеди опште и стварно признање и поштовање права и слобода, како међу народима самих држава чланица, тако и међу народима оних територија које су под њиховом управом.

Агенду одрживог развоја¹⁶ која дефинише циљеве одрживог развоја (ЦОР), усвојиле су Уједињене нације 2015. године као универзални позив на акцију за окончање сиромаштва, заштиту планете и обезбеђивање да до 2030. године сви људи уживају у миру и просперитету. Седамнаест ЦОР су интегрисани тако да деловање у једној области утиче на резултате у другим. Земље су се обавезале да акценат ставе на маргинализоване друштвене групе. ЦОР су дизајнирани да окончају сиромаштво, глад, болести (СИДУ) и дискриминацију жена и девојчица. Сваки од ових циљева се дотиче укључености у заједницу и подршку маргинализованим друштвеним групама.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима¹⁷ подразумева, између осталог и право на социјално обезбеђење, као право на приступ и очување социјалних престација које омогућавају приуштиву здравствену заштиту, као и заштиту од недовољне подршке породици, посебно од недовољне подршке деци и одраслим лицима зависним од туђе неге и помоћи. Поред права на једнако уживање

¹⁵ UN. (1948). Universal Declaration of Human Rights, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>

¹⁶ SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS, <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>

¹⁷ OHCHR. (1966). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr.pdf>

одговарајуће заштите од социјалних ризика, право на социјално обезбеђење укључује и право на заштиту од арбитрарног и неоправданог ограничења заштите у оквиру постојећег система социјалног обезбеђења. С друге стране, право на социјално обезбеђење и право породице, мајки, деце и младих на заштиту повезује обавеза обезбеђивања бриге о деци, као и обавеза обезбеђивања услуга саветовања и помоћи приликом планирања породице, те посебних услуга усмерених на особе са инвалидитетом и старије особе. Такође, право на социјално обезбеђење повезано је и с правом на одговарајући животни стандард, кроз обавезу држава да се боре против сиромаштва и социјалне искључености, између осталог, и обезбеђивањем одговарајућих социјалних услуга, док се веза с правом на здравље огледа, пре свега, у обавези усвајања мера за спречавање болести и унапређење здравља.¹⁸

Поред наведених, за питање људских права и социјалне једнакости, релевантне су и: *Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације*¹⁹, *Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена*²⁰ и друге међународне конвенције. Међународни документ релевантан за развој услуга у заједници за особе са инвалидитетом је *Конвенција о правима особа са инвалидитетом Уједињених нација и њен Опциони протокол*.²¹ Ступила је на снагу 2008. године, а за земље чланице је правно обавезујућа након ратификације.²²

Европски систем људских права и њихове заштите, укључује већи број аката: Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода Савета Европе²³; Конвенцију

¹⁸ Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог. (2023). Приручник за примену Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима. Ур. Ивана Крстић, ISBN 978-86-82836-00-1

¹⁹ OHCHR. (1965). International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cerd.pdf>

²⁰ OHCHR. (1979). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw.pdf>

²¹ UN. (2006). Convention on the Rights of Persons with Disabilities, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>

²² Скупштина Републике Србије је Конвенцију и Опциони протокол ратификовала 2009. године (Службени гласник РС, бр. 42/2009)

²³ COE. (1950). European Convention on Human Rights, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

о правима детета²⁴, Конвенцију за превенцију тортуре и нељудског и деградирајућег поступања и кажњавања²⁵; Европску социјалну повељу²⁶ – у области становања, здравља, образовања, запошљавања, социјалне и правне заштите, слободног кретања особа и недискриминације; Повељу Европске уније о основним правима²⁷; Европски стуб социјалних права са акционим планом²⁸, и друге акте. Европски стуб социјалних права обухвата 20 начела која су прокламована 2017. године на самиту у Гетебургу: 1. Образовање, обуку и целоживотно учење, 2. Родну равноправност, 3. Једнаке могућности, 4. Активну подршку запошљавању, 5. Сигурно и прилагодљиво запослење, 6. Плате, 7. Информације о условима запошљавања и заштити у случају отказа, 8. Социјални дијалог и укључивање радника, 9. Равнотежа између пословног и приватног живота, 10. Здравно, безбедно и добро прилагођено радно окружење и заштита података, 11. Брига о деци и подршка деци, 12. Социјална заштита, 13. Накнаде за незапослене, 14. Минимални приходи, 15. Старосни приходи и пензије, 16. Здравствена заштита, 17. Инклузија особа са инвалидитетом, 18. Дуготрајна нега, 19. Становање и помоћ за бескућнике, и 20. Приступ основним услугама.²⁹ Ова начела су усмерена на подршку тржиштима рада и системима социјалне заштите и свако од њих заправо, у примени, захтева континуиран рад на реализацији начела и континуирано финансирање.

2.2.2 Национални правни оквир

²⁴ COE. (1989). Convention on the Rights of the Child, <https://www.coe.int/en/web/compass/convention-on-the-rights-of-the-child>

²⁵ COE. (2002). European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, <https://rm.coe.int/16806dbaa3>

²⁶ <https://rm.coe.int/168007cf93>

²⁷ http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf

²⁸ EC. (2021). The European Pillar of Social Rights Action Plan, ISBN 978-92-76-30755-6, doi: 10.2767/89, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/downloads/KE0921008ENN.pdf>

²⁹ EC. (2021). The European Pillar of Social Rights, Annex 3, The Pillar Principles proclaimed at the 2017 Gothenborg Summit, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/#annex3>

За социјалну заштиту су, поред наведених стратешких докумената, Закона о социјалној заштити и Уредбе о наменским трансферима, посредно или непосредно релевантни и други закони и подзаконски акти различитих сектора: социјалног, здравственог, сектора правосуђа, и других.

Закони значајни за питања социјалне заштите су:

- 1) Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом³⁰,
- 2) Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом³¹,
- 3) Закон о ванпарничном поступку³²,
- 4) Породични закон³³,
- 5) Закон о потврђивању Европске повеље³⁴,
- 6) Закон о забрани дискриминације³⁵,
- 7) Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом³⁶,
- 8) Закон о играма на срећу³⁷,
- 9) Закон о здравственој заштити³⁸,
- 10) Закон о здравственом осигурању³⁹,
- 11) Закон о заштити лица са менталним сметњама⁴⁰,
- 12) Закон о становању и одржавању зграда.⁴¹
- 13) Закон о правима услуга корисника привременог смештаја у социјалној заштити⁴²

³⁰ Службени гласник РС, бр. 42/2009

³¹ Службени гласник РС, бр. 36/2009, 32/2013 и 14/2022 -

³² Службени гласник СРС бр. 25/82 и 48/88 и Службени гласник РС, бр. 46/95, 18/2005, 85/2012, 45/2013, 55/2014, 6/2015, 106/2015 и 14/2022)

³³ Службени гласник РС, бр. 18/2005, 72/2011 и 6/2015

³⁴ Службени гласник РС, бр. 70/2007

³⁵ Службени гласник РС, бр. 18/2005, 72/2011 и 6/2015

³⁶ Службени гласник РС, бр. 33/2006 и 13/2016

³⁷ Службени гласник РС, бр. 18/2020

³⁸ Службени гласник РС, бр. 25/2019 и 92/2023

³⁹ Службени гласник РС, бр. 25/2019 и 92/2023

⁴⁰ Службени гласник РС, бр. 45/2013

⁴¹ Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020

⁴² Службени гласник РС, бр. 126/2021

14) Закон о финансирању локалне самоуправе⁴³

Наведени закони праћени су подзаконским актима који су на посредан или непосредан начин релевантни за питања деинституционализације: Уредба о мрежи установа социјалне заштите⁴⁴, Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину⁴⁵, Уредба о плану мреже здравствених установа⁴⁶, Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите⁴⁷, Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите⁴⁸, Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити⁴⁹, Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом⁵⁰, Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите⁵¹, Правилник о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и другим облицима здравствене службе⁵², Правилник о ближим условима, критеријумима и стандардима за спровођење мера и активности и професионалне рехабилитације⁵³, Правилник о начину праћења извршавања обавезе запошљавања особа са инвалидитетом и начину доказивања извршења те обавезе⁵⁴, Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад⁵⁵, Правилник о условима и начину унутрашње организације

⁴³ Сл.гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 125/2014, 95/2015, 83/2016, 91/2016, 104/2016, 96/2017, 89/2018, 95/2018, 86/2019, 126/2020, 99/2021, 111/2021 и 124/2022, 97/2023

⁴⁴ Службени гласник РС, бр. 16/2012 и 12/2013

⁴⁵ Службени гласник РС, бр. 104/2014

⁴⁶ Службени гласник РС, бр. 5/2020, 11/2020, 52/2020, 88/2020, 62/2021, 69/2021, 74/2021 и 95/2021

⁴⁷ Службени гласник РС, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019

⁴⁸ Службени гласник РС, бр. 42/2013

⁴⁹ Службени гласник РС, бр. 42/2013

⁵⁰ Службени гласник РС, бр. 36/2010 и 97/2013

⁵¹ Службени гласник РС, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019

⁵² Службени гласник РС, бр. 43/2006, 112/2009, 50/2010, 79/2011, 10/2012, 119/2012, 22/2013, 16/2018, 18/2022 и 20/2023

⁵³ Службени гласник РС, бр. 112/2009

⁵⁴ Службени гласник РС, бр. 101/2016

⁵⁵ Службени гласник РС, бр. 59/2008, 37/2010, 39/2011, 1/2012, 51/2019, 12/2020 и 83/2022

здравствених установа⁵⁶, Правилник о номенклатури здравствених услуга на примарном нивоу здравствене заштите⁵⁷, Правилник о номенклатури здравствених услуга на секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите⁵⁸, Правилник о врсти и ближим условима за образовање организационих јединица и обављање послова заштите менталног здравља у заједници⁵⁹, Одлука о отварању буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом⁶⁰, и други.

Будући да су корисници услуга социјалне заштите, као и сви грађани, уједно и корисници других, а пре свега здравствених услуга система, наведени су и прописи из области система здравствене заштите и других система који су релевантни и директно утичу на услове живота корисника социјалне заштите.

2.2.2.1 Детаљнији приказ националног правног оквира

1) Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом

За прелазак са медицинског на социјални модел процене способности нарочито је важна Конвенција Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом, која је ратификацијом постала део националне регулативе, а њене одредбе имају снагу једнаку одредбама домаће регулативе. Конвенција читавом својом садржином указује на промену правца од, још увек уобичајеног, рутинског става да треба лишавати пословне способности особе са менталним сметњама, према ставу да особама којима је потребна подршка у реализацији њихове пословне способности, исту треба и обезбедити, уместо да им се ова способност одузима. Заправо, Конвенција користи израз “legal capacity”, што би у преводу на српски била пословна способност (с обзиром да у англосаксонском праву не постоји подела на правну и пословну

⁵⁶ Службени гласник РС, бр. 43/2006 и 126/2014

⁵⁷ Службени гласник РС, бр. 70/2019, 42/2020, 74/2021 и 118/2023

⁵⁸ Службени гласник РС, бр. 70/2019, 154/2020, 77/2021, 110/2022 и 52/2023

⁵⁹ Сл. гласник РС, бр. 85/2021

⁶⁰ Сл. гласник РС, бр. 36/2010, 83/2012 и 46/2013

способност). Међутим, у преводу Конвенције на српски језик, искоришћен је израз “правни капацитет” и то, верујемо, не случајно. Текст Конвенције указује на то да није ствар о пословној или правној способности, већ о способности за расуђивање, капацитету особе са инвалидитетом да по различитим питањима релевантним за њу, одлучује сама или уз подршку друге особе (“supported decision making”), уместо да за њега одлучује неко други (“substitute decision making”).

Државе потписнице Конвенције, укључујући Србију, сматрају се одговорним за реализацију обавезе да поштују, штите и омогуће реализацију права свих особа са инвалидитетом да живе у заједници, са могућностима избора које имају и друга лица. Оне су обавезне да предузму ефикасне и адекватне мере да омогуће особама са инвалидитетом могућност потпуног коришћења њихових права и њихово пуно укључивање у заједницу. Та права су, на пример: право на личну слободу и безбедност, слобода од тортуре или суровог, нехуманог или деградирајућег третмана или кажњавања, и од експлоатације, насиља и злоупотребе, право на самосталан живот и укљученост у заједницу, право на уживање највишег доступног стандарда физичког и менталног здравља, права на рад и запошљавање, право на адекватан стандард живота.

Важећи Закон о социјалној заштити у својим уводним принципима је у складу са Конвенцијом, али би било корисно да се у разрази одредби, као и у подзаконским актима који прате Закон, више и конкретно истакне принцип партиципације корисника, као и да се у пракси развију услуге које омогућавају самосталан живот и укљученост у заједницу. У складу с тим, и наменски трансфери морају бити фокусирани на интензиван развој услуга у заједници.

2) Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом

Законом се уређују: подстицаји за запошљавање ради стварања услова за равноправно укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада; процена радних способности; професионална рехабилитација; обавеза запошљавања особа са инвалидитетом; услови за оснивање и обављање делатности предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и других посебних облика запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом; друга питања од значаја за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом.

Под особом са инвалидитетом се подразумева лице са трајним последицама телесног, сензорног, менталног или душевног оштећења или болести које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом, које се суочава са социјалним и другим ограничењима од утицаја на радну способност и могућност запослења или одржања запослења и које нема могућности или има смањене могућности да се, под равноправним условима, укључи на тржиште рада и да конкурише за запошљавање са другим лицима.

Врло је важно да права утврђена овим законом остварује особа са инвалидитетом која има, између осталог, процењену радну способност (члан 4). Захтев за процену радне способности се подноси организацији надлежној за послове запошљавања. Међутим, да би се једној особи процењивала радна способност, она мора да има бар делимичну пословну способност.

Чланом 34 Закон о професионалној рехабилитацији запошљавању особа са инвалидитетом уређује посебне облике запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом. То су: 1) предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом; 2) радни центри и 3) социјално предузеће и организација. Предузећа за професионалну рехабилитацију и радни центри су детаљније уређени

овим Законом. Социјално предузеће је регулисано Законом о социјалном предузетништву.

Чланом 43, Закон уређује радни центар као посебан облик запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом. Радни центар је посебан облик установе која обезбеђује радно ангажовање као радно терапијску активност особа са инвалидитетом које се не могу запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима, односно чији је радни учинак мањи од једне трећине радног учинка запосленог на уобичајеном радном месту. Радни центар може да обавља делатност под условом да ангажује на радно терапијским активностима најмање пет особа са инвалидитетом, односно да ангажује на радно терапијским активностима најмање 80% особа са инвалидитетом у односу на укупан број радно ангажованих и запослених. Радно ангажовање особа са инвалидитетом у радном центру јесте дуготрајан облик професионалне рехабилитације, у складу са психичким и физичким способностима и жељама особе са инвалидитетом и могућностима радног центра. У радном центру може се, на основу уговора са установом социјалне заштите за смештај корисника и уз сагласност старатеља, обезбедити радно ангажовање корисника смештаја. За време радног ангажовања у радном центру особа са инвалидитетом остварује право на новчану помоћ. Радно ангажовање као радно терапијска активност особа са инвалидитетом може се обезбедити и у установи социјалне заштите за смештај корисника и код послодавца посредством радног центра, под условима и на начин који прописује министар надлежан за послове социјалне политике. Према члану 44, радни центар могу да оснују Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и организације особа са инвалидитетом или организације њихових законских заступника.

Када се ради о предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, члан 35 Закона га дефинише као правно лице које запошљава и врши професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом. Њега може да оснује

Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, привредно друштво, удружење особа са инвалидитетом или друго правно или физичко лице, у циљу отварања нових радних места и запошљавања особа са инвалидитетом (члан 36). Ово предузеће може обављати делатности под следећим условима: 1) да има у радном односу на неодређено време најмање пет особа са инвалидитетом; 2) да, у односу на укупан број запослених, има у радном односу на неодређено време најмање 50% особа са инвалидитетом, од чега најмање 10% особа са инвалидитетом које могу да се запосле само под посебним условима; 3) да има одговарајући простор и одговарајућу техничку и другу опрему за радно оспособљавање и рад особа са инвалидитетом; 4) да има запослена стручна лица за радно оспособљавање и професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом, уколико предузеће запошљава више од 20 особа са инвалидитетом, односно ангажована стручна лица уколико предузеће запошљава мање од 20 особа са инвалидитетом; и 5) да има дозволу за обављање делатности.

Члановима 40 до 42 установљавају се субвенције и могућност добијања средстава за побољшање услова рада за предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и та средства се одвајају у буџету РС, тј. Буџетском фонду основаном у те сврхе.

У циљу промене лошег положаја особа са инвалидитетом у Србији у контексту њихових економских активности, потребно је побољшати њихов правни положај, који је предуслов за рад: њихову пословну и радну способност. Са друге стране, пословна способност није услов једино за радну, већ и за гласачку способност, право да изабере где, са ким и како ће да живи, тестаменталну способност, уговорну способност, право да пристане на медицински третман, итд. Србија је, до сада, развила детаљан правни оквир за признавање права особа са инвалидитетом, укључујући и њихову пословну или делимичну пословну способност, као основ за имплементацију њихових других права које они, као личности и грађани, треба да имају. Пут ка потпуној

имплементацији овог оквира у пракси је још увек дуг. Потребно је осмислити начин да се наменски трансфери усмере и на радну активацију особа са инвалидитетом.

3) Закон о ванпарничном поступку и Породични закон

Закон о ванпарничном поступку је релевантан за процесну, а Породични за материјалну страну питања пословне способности.

Породични закон препознаје потпуно и делимично лишење пословне способности. Пунолетно лице које због своје болести или сметњи у психо-физичком развоју није способно за нормално расуђивање те због тога није у стању да се самостално стара о себи и заштити своја права и интересе може бити потпуно лишено пословне способности (члан 146 Породичног закона).

Пунолетно лице које због болести или сметњи у психо-физичком развоју својим поступцима непосредно угрожава сопствена права и интересе или права и интересе других лица може бити делимично лишено пословне способности. Судском одлуком о делимичном лишењу пословне способности одредиће се правни послови које лице делимично лишено пословне способности може, односно не може самостално предузимати (члан 147 Породичног закона). Овакво решење је доста ограничавајуће по лице које се лишава пословне способности, јер омогућава суду да таксативно наведе шта лице може да предузима. Тиме се суду даје доста широко дискреционо овлашћење, с обзиром да је дијапазон радњи које свако лице у току дана, недеље, месеца, године, живота, може да предузме, готово бескрајан. У том смислу не би требало ослањати се на то да ће судија да се удуби у тај бескрај и да стварно процени и наброји шта све може, а шта не може да предузима. Требало би, заправо, одредити врсту послова које особа не може да обавља, што би значило да све остале послове може.

Изменама Закона о ванпарничном поступку из 2014. године, уведена је могућност да суд може решењем одредити да лице према коме се води поступак, привремено али најдуже 30 дана, буде смештено у здравствену установу (члан 38, став 1, тачка 3 Закона о ванпарничном поступку). Изменама Закона је, такође, уведено да ће, у решењу којим је одлучио о лишењу пословне способности, суд одредити рок у коме ће се проверити да ли постоје разлози за даље трајање изречене мере, а који не може бити дужи од три године (Чл.40, Став 1, Тачка 2. Закона о ванпарничном поступку). То би значило да суд на три године, по службеној дужности покреће поступак у коме се испитује постојање улова за враћање пословне способности, уколико то не покрене неко од заинтересованих лица. Ако поступак покрене суд по службеној дужности, трошкове тог поступка сноси држава (Сјеничић и Весић, 2017: 6).

Када се ради о развоју услуга у заједници и процени трошкова истих, потребно је имати у виду и број људи којима се враћа пословна способност и који излазе из установа у заједницу.

4) Један од кључних међународних правних документа, Европска повеља о локалној самоуправи, коју је Република Србија ратификовала Законом о потврђивању Европске повеље⁶¹ (у даљем тексту: *Повеља*), у члану 9. даје препоруку националним владама да је: „за њихове заштитне финансијски слабијих локалних органа власти њихово увести институцију изједначавања процедура или сличне мере које треба да коришћу ефекте неједнаке расподеле њихових извора финансирања и финансијског шерења коме треба да пруже подршку. Такве процедуре или мере не могу умањити слободу одлучивања локалних органа власти коју они имају у оквиру својствених сфера одговорности“. Значајно је напоменити да Повеља превиђа обавезу консултовања локалних органа власти на одговарајући начин и о томе како им се додељују прераспоређена средства“, да „у Европска повеља о локалној мери у којој је то могуће, трансфери локалним властима неће бити намењени за финансирање

⁶¹ Сл. гласник РС, бр.70/2007

конкретних пројекта“, као и да „додељивање трансфера неће укинути основну слободу локалних власти да у оквиру својих овлашћења користе дискрециона права у области политика“. ⁶²

5) Закон о забрани дискриминације

Законом о забрани дискриминације уређује се општа забрана дискриминације, облици и случајеви дискриминације, као и поступци заштите од дискриминације. Њиме се такође установљава Повереник за заштиту равноправности, као самосталан државни орган, независан у обављању послова утврђених овим законом. Чланом 2 се дефинише да изрази "дискриминација" и "дискриминаторско поступање" означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, роду, родном идентитету, сексуалној оријентацији, полним карактеристикама, нивоом прихода, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима (у даљем тексту: лична својства). Чланом 13 се уређује да су тешки облици дискриминације: 1. изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости по основу националне, расне или верске припадности, језика, политичког опредељења, пола, родног идентитета, сексуалне оријентације и инвалидитета и старосног доба. Посебна мера прописана чланом 14 Закона је да су послодавци дужни да предузму одговарајуће мере ако је то потребно у конкретном случају у циљу обезбеђивања приступа, разумно прилагођеног радног места, учешћа,

⁶² Ex-post анализа примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити, Децембар 2022., стр.23

стручног усавршавања и напредовања у послу запослених који се налазе у неравноправном положају у односу на друге запослене, а нарочито особа са инвалидитетом, припадника националних мањина, жена, мушкараца, особа другачије сексуалне оријентације, родног идентитета, старијих особа и других, осим ако би ове мере представљале несразмеран терет за послодавца.

Чланом 17 уређује се да свако има право на једнак приступ објектима у јавној употреби (објекти у којима се налазе седишта органа јавне власти, објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, туризма, објекти који се користе за заштиту животне средине, за заштиту од елементарних непогода и сл.), као и јавним површинама (паркови, тргови, улице, пешачки прелази и друге јавне саобраћајнице и сл.), у складу са законом.

У складу са Конвенцијом о заштити особа са инвалидитетом, чланом 26 се прописује да дискриминација особа са инвалидитетом постоји ако се поступа противно начелу поштовања њихових једнаких права и слобода у политичком, економском, културном и другом аспект јавног, професионалног, приватног и породичног живота.

6) Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом

Законом се уређује општи режим забране дискриминације по основу инвалидности, посебни случајеви дискриминације особа са инвалидитетом, поступак заштите особа изложених дискриминацији и мере које се предузимају ради подстицања равноправности и социјалне укључености особа са инвалидитетом.

Под особом са инвалидитетом се у складу с овим законом, сматрају особе са урођеном или стеченом физичком, сензорном, интелектуалном или емоционалном онеспособљеношћу које услед друштвених или других препрека немају могућности или имају ограничене могућности да се укључе у активности друштва на истом нивоу

са другима, без обзира да ли могу да остварују поменуте активности уз употребу техничких помагала или служби подршке.

За деинституционализацију је битно и запошљавање особа са инвалидитетом. Члан 21 уређује да је забрањено вршити дискриминацију због инвалидности у запошљавању и остваривању права из радног односа. Треба имати у виду да се под особом која тражи запослење подразумева особа која је уредно пријављена служби надлежној за запошљавање. То, међутим, не може бити особа која је у потпуности лишена пословне способности. Пословна способност је, дакле, услов за постојање радне способности. Чланом 32 Закон уређује да су јединице локалне самоуправе дужне да подстичу оснивање служби подршке за особе са инвалидитетом, ради повећања нивоа њихове самосталности у свакодневном животу и ради остваривања њихових права.

7) Закон о играма на срећу

Закон о играма на срећу чланом 18 прописује да ће се наменска примања из буџета из члана 5. став 2. Закона (део средстава који је приход буџета Републике Србије у износу од 40%, користи се за финансирање Црвеног крста Србије, организација особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја особа са инвалидитетом и других лица у стању социјалне потребе, установа социјалне заштите, спорта и омладине, локалне самоуправе и лечења ретких болести.) распоређивати, у износу од по 19%, за финансирање: 1) Црвеног крста Србије; 2) организација особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја особа са инвалидитетом; 3) установа социјалне заштите и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја лица у стању социјалне потребе; 4) спорта и омладине; 5) јединица локалне самоуправе. Начин и критеријуми за расподелу средстава уређени су Правилником о расподели средстава за програме заштите и унапређења положаја особа са инвалидитетом и за финансирање установа социјалне заштите.

8) Закон о здравственој заштити

Законом о здравственој заштити уређује се систем здравствене заштите у Републици Србији, његова организација, друштвена брига за здравље становништва, општи интерес у здравственој заштити, надзор над спровођењем овог закона, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење здравствене заштите.

Треба увек имати у виду да Закон чланом 11 прописује тзв. друштвену бригу за здравље коју обезбеђује Република Србија, а која се остварује обезбеђивањем здравствене заштите групацијама становништва које су изложене повећаном ризику оболевања, здравствене заштите лица у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести и стања од већег јавноздравственог значаја, као и здравствене заштите социјално угроженог становништва, под једнаким условима на територији Републике Србије.

Друштвеном бригом за здравље обухваћени су, између осталог, и: 1) деца до навршених 18 година живота, ученици и студенти до краја прописаног школовања, а најкасније до навршених 26 година живота; 2) млада незапослена лица која се не налазе на школовању, а највише до навршених 26 година живота;4) лица старија од 65 година живота; 5) ратни војни инвалиди, цивилни инвалиди рата и друге особе са инвалидитетом; 7) монаси и монахиње; 8) корисници породичне инвалидине, односно месечног новчаног примања по прописима о заштити бораца, војних инвалида и цивилних инвалида рата; 9) корисници новчане социјалне помоћи, односно корисници смештаја у установе социјалне заштите или у друге породице, односно корисници посебне новчане накнаде за родитеља, по прописима о социјалној заштити; 10) незапослена лица чији су месечни приходи испод прихода утврђених; 11) корисници помоћи - чланови породице чији је хранилац на одслужењу војног рока; 12) лица ромске националности која због традиционалног начина живота немају пребивалиште, односно боравиште у Републици Србији; 13) жртве насиља у

породици; 14) жртве трговине људима; 15) жртве тероризма; 16) борци којима је време provedено у рату, односно у оружаним акцијама признато у посебан пензијски стаж по прописима којима се уређује пензијско и инвалидско осигурање, односно којима је статус борца утврђен у складу са прописима којима се уређује заштита бораца; 17) лица којима је надлежни републички орган утврдио статус избеглог, односно прогнаног лица из бивших република СФРЈ или статус расељеног лица...

Друштвена брига за здравље значи да се набројаним лицима средства за остваривање здравствене заштите, ако нису покривена обавезним здравственим осигурањем, обезбеђују у буџету Републике Србије.

9) Закон о здравственом осигурању

Овим законом уређује се здравствено осигурање у Републици Србији. Чланом 16 Закона се, као и чланом 11 Закона обезбеђује здравствена заштита одређеним категоријама лица, из буџета Републике Србије, уколико нису покривени здравственим осигурањем.

10) Закон о заштити лица са менталним сметњама

Законом о заштити лица са менталним сметњама се ближе уређују основна начела, организовање и спровођење заштите менталног здравља, начин и поступак, организација и услови лечења и смештај без пристанка лица са менталним сметњама у стационарне и друге здравствене установе.

Чланом 12 се уређују врсте установа за лечење лица са менталним сметњама. Ставом 2, члана 12 се прописује да се у психијатријским установама и домовима здравља образују образују посебне организационе јединице које обављају послове заштите менталног здравља у заједници. Врсту и ближе услове за образовање организационих јединица и обављање послова заштите менталног здравља у заједници прописао је министар здравља правилником.

Ове организационе јединице треба имати у виду када се планира ресоцијализација лица са интелектуалним и металним потешкоћама, јер су здравствени и социјални систем природно повезани системи, а корисници су корисници услуга оба система.

11) Закон о становању и одржавању зграда

Овим законом уређују се: одрживи развој становања, управљање зградом, коришћење и одржавање зграде, заједничких и посебних делова зграде, поступак исељења и пресељења, стамбена подршка, регистри и евиденције, надзор над применом одредаба овог закона и друга питања од значаја за стамбену политику.

Чланом 89 се уређује да лице, које је држављанин Републике Србије, а које је без стана, односно без одговарајућег стана у смислу овог закона и које не може сопственим средствима да реши стамбену потребу по тржишним условима за себе и своје породично домаћинство, може бити корисник стамбене подршке.

Категорије корисника стамбене подршке према којима се дефинишу програми стамбене подршке су и: 1) бескућник; 2) привремени бескућник, односно лице које је остало без стана или су му значајно нарушени услови становања услед конструктивне нестабилности објекта, односно услед елементарне или друге непогоде, а које нема довољно средстава да самостално реши стамбену потребу; 3) жртва породичног насиља без стана или одговарајућег стана, која нема довољно средстава да самостално реши стамбену потребу; 4) лице без стана које је корисник права на новчану социјалну помоћ у смислу закона који уређује социјалну заштиту; 5) лице без стана, односно без одговарајућег стана које има својство борца И категорије, као и корисник права из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата; 6) лице без стана, односно без одговарајућег стана које је особа са инвалидитетом.

Закон на име, решава питања социјалног становања. За разлику од претходно важећег закона, овај, под особом са инвалидитетом подразумева и особу са интелектуалним и менталним потешкоћама.

12) Закон о финансирању локалне самоуправе

Закон о финансирању локалне самоуправе у члану 2. став 1. тачка 2. предвиђа институт наменских трансфера у ужем смислу, под којим се подразумевају трансфери који се користе за финансирање одређених функција и издатака, а који могу бити: (1) функционални трансфер - трансфер који се користи за финансирање издатака у оквиру одређене функције, и (2) наменски трансфер у ужем смислу - трансфер који се користи за тачно одређену сврху, односно врсту издатка за коју је трансфер додељен. Чланом 45. Закона превиђено је да Република може јединицама локалне самоуправе обезбедити наменски трансфер за обављање одређених послова у оквиру њиховог изворног или повереног делокруга. Надлежно министарство, односно посебна организација утврђује висину наменског трансфера и критеријуме за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе и динамику преноса средстава.

Чланом 46. се уређује да су, у поступку израде фискалне стратегије, надлежна министарства обавезна да, у роковима утврђеним буџетским календаром, министарству надлежном за послове финансија доставе критеријуме и мерила за расподељивање трансфера, износе по појединим јединицама локалне самоуправе, као и статистичке податке на основу којих су израчунати износи функционалног трансфера.

У случају ненаменског трошења трансфера, министар надлежан за послове финансија може предложити Влади да се јединици локалне самоуправе ускрати део укупног ненаменског трансфера у износу ненаменски утрошених средстава. Влада ће ближе уредити поступак ускраћивања дела укупног ненаменског трансфера.

Према члану 47 преглед ненаменских трансфера по свакој јединици локалне самоуправе припрема Министарство у сарадњи са Комисијом за финансирање локалне самоуправе и тај преглед је саставни део ревидиране фискалне стратегије.

3. МЕЂУНАРОДНА КРЕТАЊА И УПОРЕДНА ПРАКСА

Постоје упоредне праксе везане за наменске трансфере које не морају нужно бити узете у обзир у смислу сврхе њихове примене и као готова решења која се могу имплементирати, с обзиром да свака земља има своје приоритете. Но, када се ради о праћењу примене наменских трансфера, упоредни примери могу бити врло корисни. На пример, у Руанди⁶³ се примена наменских трансфера локалним самоуправама прати кроз неколико показатеља. Прво, кроз то да ли су намењени програму и потпрограму за који су прописани и додељени: нпр. за подршку екстремно сиромашним и осетљивим друштвеним групама, као и за подршку историјски маргинализованој деци (ово не морају бити нужно бити приоритети у Србији). Други ниво праћења су показатељи учинка: на пример, број пројеката којима се обезбеђује неки приход, а који су иницирани од стране осетљивих друштвених група, уз подршку одговарајућег сектора на локалу; или, број домаћинстава која добијају различите врсте подршке; или, број домаћинстава која су добила подршку за обезбеђивање крова над главом. Трећи ниво праћења је показатељ циља коме се тежи: на пример, подржана 24 пројекта; подржано 137 посебно осетљивих породица; 5 породица подржано за обезбеђивање крова над главом; 5 ученика подржано за упис на универзитет.⁶⁴

⁶³ 2017-2018 EARMARKED TRANSFERS GUIDELINES TO DECENTRALIZED ENTITIES, MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMIC PLANNING, 2017, <https://www.minecofin.gov.rw/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=12962&token=9ed5825ca9a86774d89356917e4ca753c3d18152>

⁶⁴ Такви показатељи постоје, додуше, и у нашим стратегијама и акционим плановима, али можда нису доследно праћени. Постоје методологије за прикупљање и анализу валидних података у одређеној области. На пример, методологија за прикупљање података о друштвеној инклузији у Србији, која је и тестирана на моделу "Стратегије за социјалну инклузију Рома и Ромкиња 2016-2020", у два општинска центра, али није била у потпуности имплементирана због промена приоритета од стране наручиоца истраживања. Методологија укључује софтвер који операционализује базе података. Надлежни орган који управља

Када се ради о трансферима са централног нивоа локалним самоуправама на европском нивоу, они се третирају као грантови. Постоји више врста грантова, и сматра се да они имају више или мање ограничавајући ефекат на локалну аутономију. Финансирање путем грантова се генерално сматра неповољним за локалну аутономију, јер локалне самоуправе остају зависне од власти која додељује ове грантове. Но, сматра се да локалну фискалну аутономију не дефинише величина грантова из централног буџета, већ више методе алокације.⁶⁵ Европске земље следе три алтернативна модела: 1) модел попуњавања празнина; 2) грант шеме; 3) грантови засновани на потребама локалних расхода и локалних фискалних капацитета. Најједноставнији, широко коришћен у транзиционим земљама Централне и Источне Европе је (1) модел попуњавања празнина. То значи да се за сваку локалну самоуправу израчунава ниво расхода, упоредо са планираним (потребним) локалним сопственим приходима. Трансфери се дају као разлика ова два износа. Овај метод се обично примењује код делегираних или деконцентрисаних локалних услуга.

Већа локална аутономија се обезбеђује код (2) грант шема. Земље као што су Данска, Финска, Мађарска и Пољска су најбољи примери за ову логику алокације. У овим случајевима обрачун трансфера и процена сопствених прихода нису директно повезани. Локалне владе имају сопствене приходе у оквиру пореског законодавства, а трансфере утврђује национална влада.

Трећи модел има за циљ да измери и (3) потребе локалних расхода и локалне фискалне надлежности. Ниво прихваћених локалних расхода се израчунава коришћењем

одређеном инклузионом политиком (нпр. влада, министарство или агенција) има увид у целокупну базу података, а орган који прикупља податке у базу података која је од интереса за њега. На основу ових података је могуће пратити остварење циљева друштвене инклузије, ефективност мера, ефикасност уложених ресурса, утицај различитих актера у процесу и много више на различитим фазама имплементације јавних политика.

⁶⁵ Report on Local Government Finances International Practices and Models, Joint Integrated Local Development Programme, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/finante-locale-eng.pdf>, 36

индикатора тражње, као што су старосне групе становништва, подручје општине. Затим, стандардна пореска стопа се наплаћује на процењену локалну пореску основицу, што резултира просечним пореским приходом. Трансфери се опредељују као разлика процењених расхода и потребних сопствених прихода за сваку локалну самоуправу. Али под овим моделом се не надокнађују екстремне потребе потрошње. На страни прихода требало би да се наплаћују локални порези на стандардном нивоу.

66

Светска организација Уједињених градова и локалних самоуправа (World Organisation of United Cities and Local Governments) је 2010 објавила документ – Финансирање локалне самоуправе: изазови 21. века, Други глобални извештај о децентрализацији и локалној демократији (Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century Second Global Report on Decentralization and Local Democracy). Овим документом су покривени региони: Африка, Азија-Пацифик, Евроазија, Европа, Латинска Америка, Блиски Исток и Западна Азија и Северна Америка. Када се ради о европском региону, сугестија Уједињених градова и локалних самоуправа је да локалне самоуправе у европским земљама треба да се окрену тражењу додатних локалних буџета, пре свега у области социјалне заштите у временима кризе и брзог старења становништва. Захтеви повезани са потребама да се мигранти интегришу у друштвено ткиво земаља прималаца такође узимају данак локалним самоуправама.⁶⁷ У Европи постоји снажна подршка локалној заједници. Постоји већи број покренутих иницијатива за подршку локалним самоуправама, укључујући иницијативу на наднационалном нивоу – Европску повељу о локалној самоуправи, која је ступила на снагу 1988. под покровитељством Конгреса Савета Европе. Гарантујући политичку, административну и финансијску аутономију локалних самоуправа, Повеља доприноси јачању локалних власти политички и институционално. У оквиру уговора Европске уније и Лисабонског

⁶⁶ Report on Local Government Finances International Practices and Models, Joint Integrated Local Development Programme, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/finante-locale-eng.pdf>, 38

⁶⁷ Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century Second Global Report on Decentralization and Local Democracy (2010). United Cities and Local Governments, Edward Elgar, 152.

уговора, локална и регионална аутономија је део „основне политичке и уставне структуре“ држава чланица коју ЕУ мора да поштује (члан 4).⁶⁸

Унутар-државни фискални трансфери почивају на следећим питањима и премисама:

1. Како се контролише централна алокација грантова? Да ли – у оквиру секторске и финансијске регулативе – национална влада има пуну дискрецију у алокације трансфера или је ограничена формулом, било на укупан износ грантова или о методама алокације (или оба);
2. Који су фискални захтеви за локалне самоуправе примаоце? Грантови су условљени обавезама локалног суфинансирања или су трансфери безусловни. У првом случају то могу бити отворене или затворене донације;
3. Колику аутономију локалне самоуправе уживају у трошењу? Средства су спецификована или су трансфери опште намене, са пуном локалном аутономијом у њиховом коришћењу?

Постоје разне комбинације ових трансфера и очигледно постоје велике варијације у зависности од нивоа локалне управе, јавних услуга и да ли циљају на текуће или капиталне буџете, итд. Чак и у једној услужној области, као што је јавно образовање неколико техника доделе грантова може радити паралелно. Земље примењују мешавину шема финансијске подршке и покушавају да комбинују методе финансирања за различите услуге или за типичне, стандардне активности и за подршку специфичним програмима.⁶⁹

Општи грантови су ненаменски финансијски трансфери. Називају се и општинским фондовима, општим фондовима, примарним аутономним приходима, итд. И њих локално владе могу слободно користити.

⁶⁸ Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century Second Global Report on Decentralization and Local Democracy (2010). United Cities and Local Governments, Edward Elgar, 157.

⁶⁹ Report on Local Government Finances International Practices and Models, Joint Integrated Local Development Programme, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/finante-locale-eng.pdf>, 39

Специфични грантови су наменски финансијски трансфери. Они одобравају одређене врсте потрошње. Често су намењени за финансирање: конкретне одговорности која је делегирана на локалне власти. То су, на пример, наменски грантови за финансирање плата наставника, социјална потрошња, инфраструктурна потрошња (средства за путеве), потрошња на животну средину, социјално становање или рад полиције; посебне активности које је успоставио орган који даје грант (нпр. улагања).

Моћ локалне самоуправе у доношењу одлука је ограниченија у случају наменских грантова него код општих грантова, посебно зато што се наменски грантови добијају уз директиве и прецизне, обавезујуће смернице као и накнадну контролу. Општи и наменски грантови генерално коегзистирају у различитим размерама у зависности од земаља.⁷⁰

Наменски грантови у Румунији чине 41% од укупних прихода локалних самоуправа. У румунској пракси се користе два наменска трансфера: један за плаћање плате наставника из предуниверзитетског образовног система, а други да покрије седам различитих програма: 1) стипендије и материјали за основно и средње образовање; 2) давања за персоналне асистенте особа са инвалидитетом; 3) социјална помоћ; 4) посебна помоћ за грејање кућа током зиме; 5) локалне услуге издавања личне карте; 6) државна помоћ за слободна економска подручја којима управљају локалне самоуправе; 7) трошкови јаслица.

За други наменски трансфер алокација између седам програма је резултат дугог процеса преговарања на нивоу округа. Обим овог трансфера се одређује на основу историјских података о расходима и обима заосталих обавеза и утврђује га Министарство финансија у годишњем Закону о буџету.

⁷⁰ Report on Local Government Finances International Practices and Models, Joint Integrated Local Development Programme, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/finante-locale-eng.pdf>, 39-40

Инвестициони грантови се релативно ретко користе у Румунији и удео у укупном буџету локалне самоуправе и обим трансфера је веома низак. За ову врсту трансфера, Влада је поставила ограничен број критеријума подобности и „флексибилних“ правила расподеле, који је врло подложен изменама.⁷¹

Наменски грантови у Летонији су у 2010. години чинили 16,7% од прихода буџета локалне самоуправе. Највећи део наменских грантова је за плате наставника. Осим тога, постоје и наменски грантови као што су: за децу у деčјим домовима и за штићенике у старачким домовима; за школску литературу (књиге); за бесплатну вечеру за ученике 1. разреда; за јавне приступне интернет тачке у јавним библиотекама; за просторно планирање; за локалне путеве и улице; за надокнаду јавног превоза. Потреба за социјалним давањима расте од краја 2009. године на локалном нивоу, па локалне власти из државног буџета добијају надокнаду за следећа социјална давања: гарантован минимални приход – 50%, стамбена накнада – 20% од уплаћеног износа. Посебан вид трансфера из државног буџета локалним самоуправама су грантови за имплементацију ЕУ пројеката и он је у 2010. години чинио је 10,7% прихода буџета локалних самоуправа. Заснован је на пројектним тендерима, пријавама и њиховим резултатима.⁷²

Алокација извора прихода на локалне самоуправе и финансијски аранжмани потребни за премошћавање јаза између прихода и расхода на локалном нивоу значајно варира широм земаља. Често је тешко повући прецизну линију између различитих типова прихода локалне самоуправе, када се ради о сопственим, заједничким или трансферисаним приходима. Без обзира на ове методолошке тешкоће, грантови и трансфери чине највећи део прихода локалне самоуправе у много

⁷¹ Report on Local Government Finances International Practices and Models, Joint Integrated Local Development Programme, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/finante-locale-eng.pdf>, 40-41

⁷² Report on Local Government Finances International Practices and Models, Joint Integrated Local Development Programme, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/finante-locale-eng.pdf>, 41

земаља. То је случај у већини западноевропских земаља, као и за неколико источноевропских земаља, као нпр. Румунији и Бугарској.⁷³ У многим земљама постоје шеме за изједначавање прихода међу локалним властима. Ово постоји да би се то обезбедило да расходи буду задовољени широм земље упркос разликама у приходима међу локалним јурисдикцијама, а које произилазе из чињенице да су привредне активности, а самим тим и пореске основице, дистрибуиране неједнако. Проблем који се јавља у пројектовању трансфера је то што се често рачунају на основу историјских прихода и расхода, а не на основу процењених прихода и расходних потреба. Ако је пружање услуга неефикасно, систем грантова заснован на стварним расходима, а не на процењеним потребама расхода, продужио би недостатке, а не изједначавање потрошње на основу заједничких стандарда и норми.⁷⁴

Дотације локалним самоуправама су у многим земљама наменске. Иако се већина трансфера за локалне самоуправе користи за финансирање општих јавних услуга, ови ресурси се такође често додељују за специфичне области, као нпр. заштита животне средине (Италија), рекреација и култура (Француска и Италија), привредни послови (Шпанија), становање (Француска), социјална заштита (Пољска), образовање (Белгија, Чешка, Финска и Шведска) и здравствена заштита (Шведска).⁷⁵

Препоруке које Уједињени градови и локалне самоуправе формулишу за европске регионалне политике су следеће:

Европске локалне и регионалне власти ће желети да одговоре на главне фискалне изазове и притиске са којима се суочавају. Посебно ће морати да размотре како се ефикасно да координирају са централним властима, у циљу одржавања максималног

⁷³ Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century Second Global Report on Decentralization and Local Democracy (2010). United Cities and Local Governments, Edward Elgar, 171-172.

⁷⁴ Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century Second Global Report on Decentralization and Local Democracy (2010). United Cities and Local Governments, Edward Elgar, 173.

⁷⁵ Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century Second Global Report on Decentralization and Local Democracy (2010). United Cities and Local Governments, Edward Elgar, 174.

обима локалне и регионалне самоуправе у наредним деценијама. Неке кључне тачке ће бити:

- Локалне и поднационалне власти не би требало да прихватају несразмерно смањење удела у фискалним средствима у наредним годинама;
- Треба признати да локалне самоуправе генерално имају мању фискалну флексибилност него националне владе;
- Централне владе такође треба да признају да су на локалним властима главне социјалне обавезе, које се не могу избећи у време кад су индикатори незапослености и сиромаштва високи и над којима има мало директне контроле;
- Локалне самоуправе треба да имају више слободе у подизању такси и накнада;
- Грантова са централног нивоа би требало да буде у мањем обиму и да буду општијег карактера, а наменски у изузетним случајевима, и без наметања непотребних административних и регулаторних терета;
- Истовремено, локалне и регионалне власти ће морати веома пажљиво да размисле о томе како да учине најбоље за своје грађане у оквиру смањених расположивих ресурса. Оне могу имати заједнички интерес да сагледају нове начине пружања јавних услуга на трошковно ефективан начин и нове начине смањења административних трошкова. Распон опција зависи од избора могућности на локалном нивоу, било да се ради о међуопштинској сарадњи, или набавци спољних услуга (*outsourcing*), дељењем неких услуга између различитих нивоа власти. Такође ће морати да се стави већи нагласак на одговорности према грађанима и корисницима услуга. Важно је да локалне и регионалне власти буду проактивне по свим овим питањима и да не препуштају иницијативу централним владама. Улога националног удружења локалних и регионалних самоуправа је од посебног значаја, јер могу да дају савете и обуку својим члановима, као и да преговарају са централним нивоом власти.⁷⁶

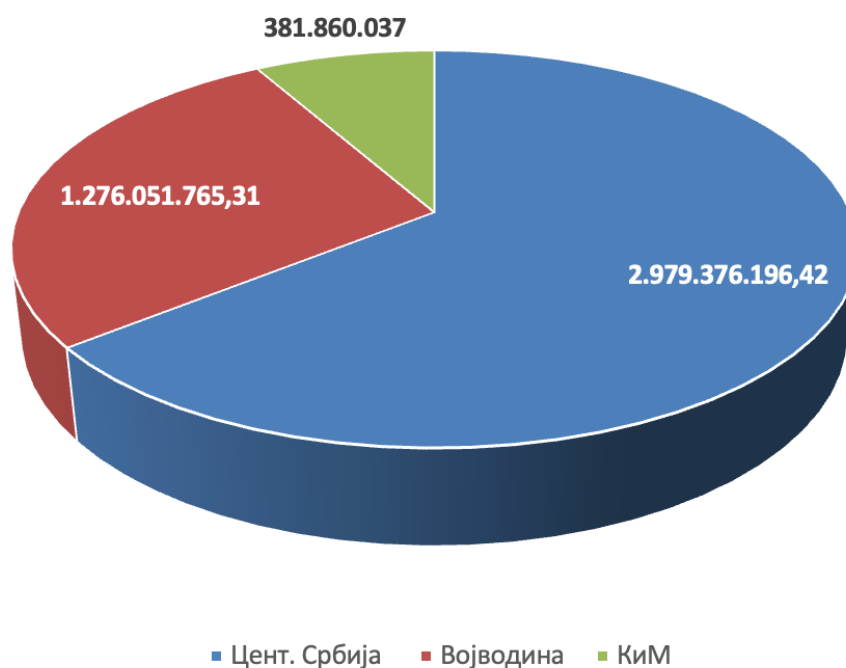
⁷⁶ Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century Second Global Report on Decentralization and Local Democracy (2010). United Cities and Local Governments, Edward Elgar, 185-186.

4. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

4.1. Пренета средства по уредби

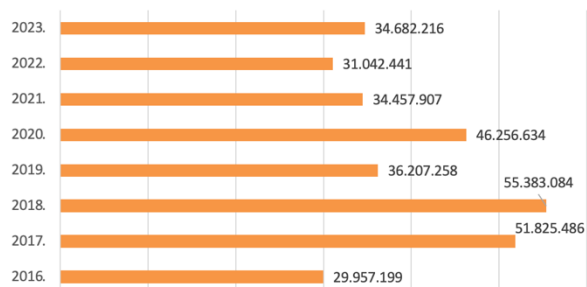
Прва година у којој су пренети наменски трансфери била је 2016. година. Од тада, па закључно са 2023. годином, дакле у претходних 8 година, пренета су укупна средства у износу 4.637.287.999 динара. Од тога, 64,3% средстава је пренето локалним самоуправама које су на територији централне Србије, 27,5 на територији АП Војводина и 8,2% локалним самоуправама на територији АП Косово и Метохија.

Преглед пренетих наменских средстава од 2016. до 2023. године

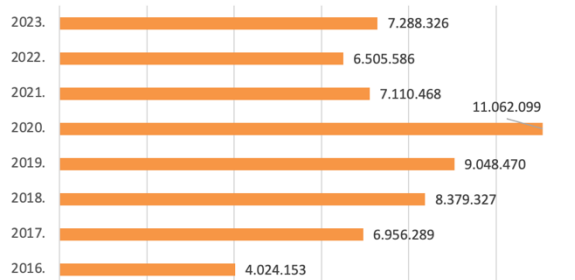


Наменски трансфери према окрузима у периоду од 2016. до 2023. године:

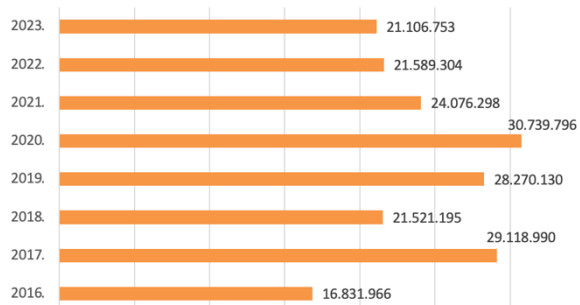
Наменски трансфери - Мачвански округ



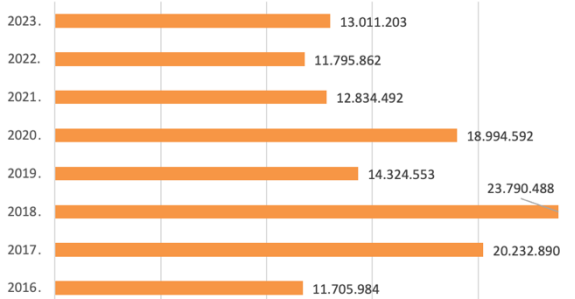
Наменски трансфери - Колубарски округ



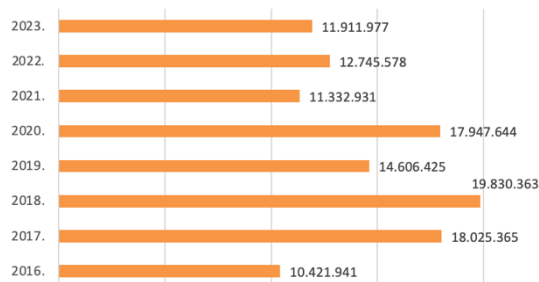
Наменски трансфери - Подунавски округ



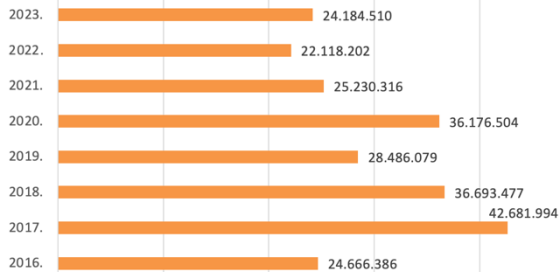
Наменски трансфери - Браничевски округ



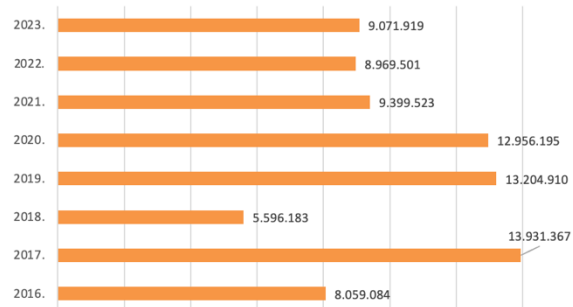
Наменски трансфери - Шумадијски округ



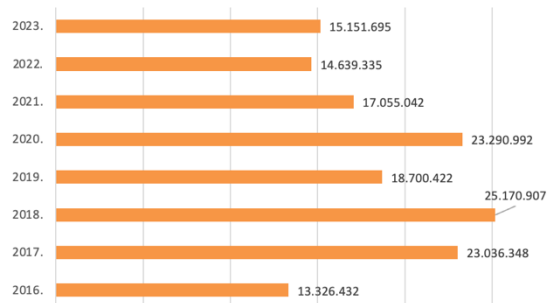
Наменски трансфери - Поморавски округ



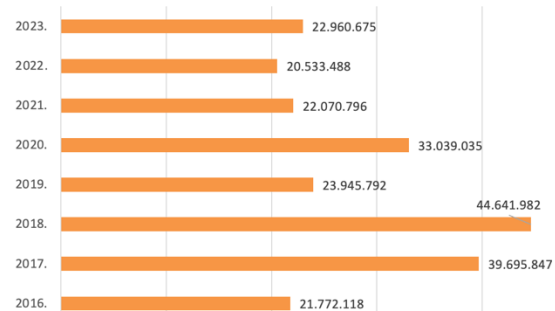
Наменски трансфери - Борски округ



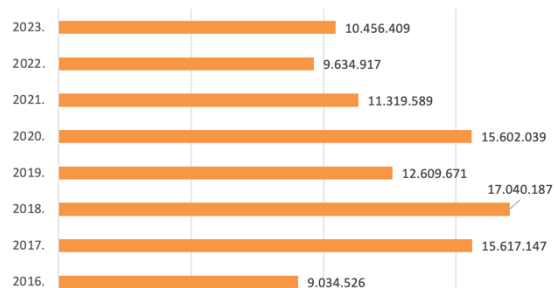
Наменски трансфери - Зајечарски округ



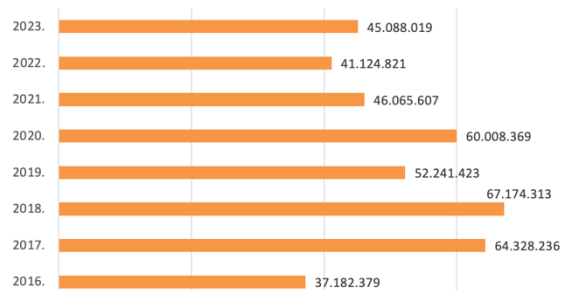
Наменски трансфери - Златиборски округ



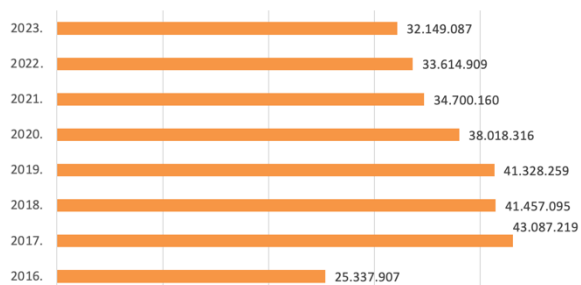
Наменски трансфери - Моравички округ



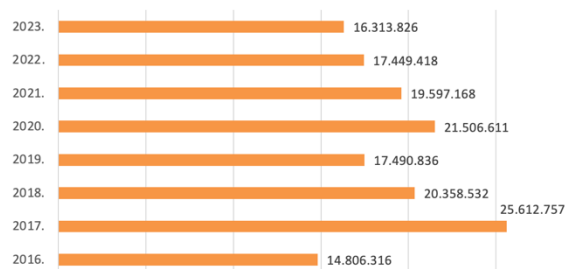
Наменски трансфери - Рашки округ



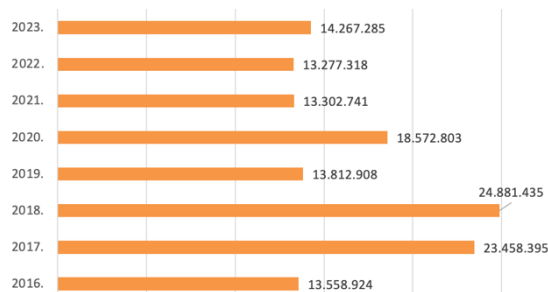
Наменски трансфери - Расински округ



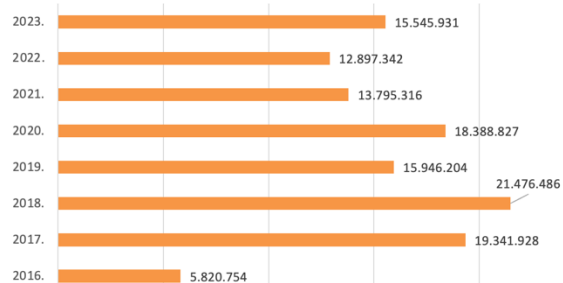
Наменски трансфери - Нишавски округ



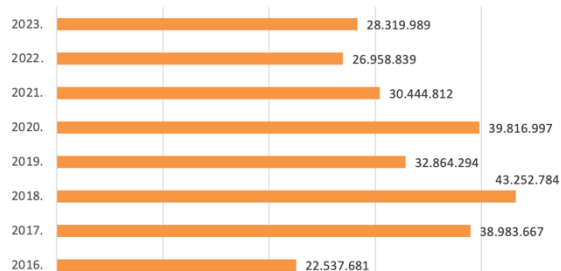
Наменски трансфери - Топлички округ



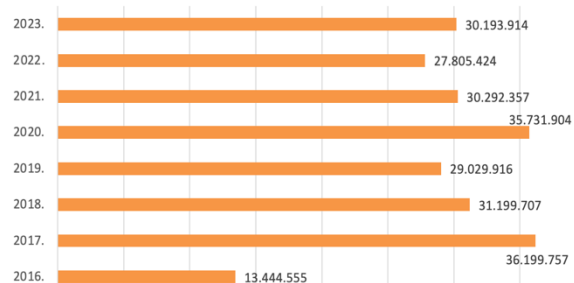
Наменски трансфери - Пиротски округ



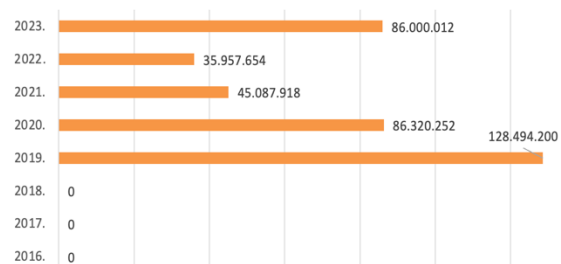
Наменски трансфери - Јабланички округ

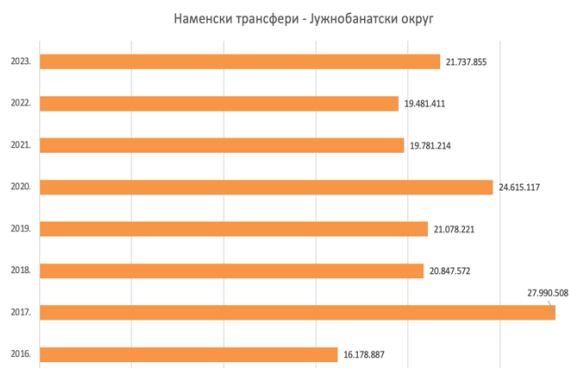
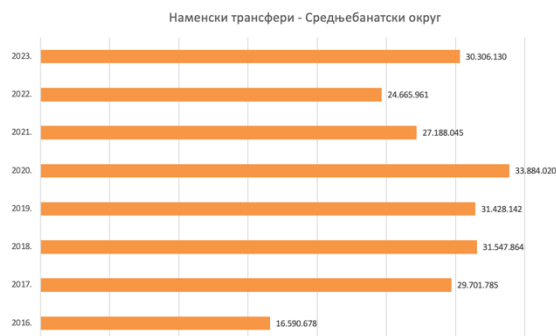


Наменски трансфери - Пчињски округ



Наменски трансфери - АП Косово и Метохија







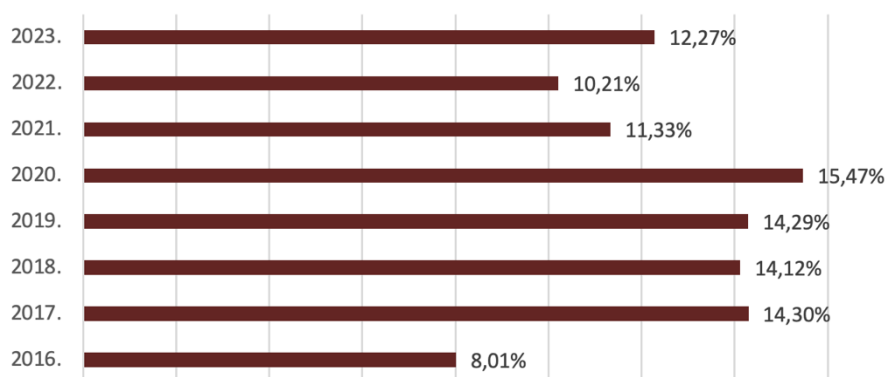
Из приказаних података се јасно види да су се износи средстава значајно мењали из године у годину. Ако се посматра укупан износ средстава која су путем наменских трансфера пренети локалним самоуправама



Из графика се јасно види да су износи укупних наменских средстава мењани током година. Највише средстава је опредељено 756 милиона динара у 2020. години, док је најмање средстава било опредељено у првој години када су предвиђени наменски трансфери, 2016. године када је било опредељено 391,7 милиона динара, а потом у 499,1 милиона динара у 2022. години. Ако се посматра у процентима, средства у 2016 години су износила тек 51,8% средстава из 2020. године, док су друга најмања

средства, она из 2022. године су износила тек 66% средстава из 2020. године. То показује да ако се не посматра 2016. година, која је била прва година у којој су обезбеђени наменски трансфери, они су били релативно константни (што се опредељеног износа тиче) у 2017, 2018. и 2019. године. Од 2020. године ти износи се мењају у врло значајном износу из године у годину (2020, 2021, 2022. и 2023. године).

Наменска средства по годинама у % од укупног износа



Исто се односи и на наменска средства која су опредељена за поједине општине у периоду од 2016. до 2023. године. То се може видети на примеру следећих општина:





Из података се јасно види да су износи који су преношени локалним самоуправама у периоду од 2016. до 2023. године, као и да они нису сразмерни променама у укупном

износу средстава у тим годинама. Све то намеће потребу за дефинисањем јасних и транспарентних критеријума који би омогућавали предвидиво финансирање из наменских трансфера у годинама које следе.

4.2 Распрострањеност услуга и корисници социјалне заштите финансираних из наменских трансфера

Две услуге социјалне заштите значајно предњаче међу онима које се финансирају из наменских трансфера: помоћ у кући за одрасле и стара лица, коју 75% јединица локалне самоуправе (ЈЛС) финансира на овај начин, и лични пратилац детета, која је обезбеђена у 56% градова и општина. Поред њих, на нивоу целе групе се истичу и услуга дневног боравка за децу и младе, присутна у 20% ЈЛС, као и саветовалиште, које је у периоду од 2019. до 2021. године финансирало 13% ЈЛС из наменских трансфера. Што се осталих услуга тиче оне су присутне у далеко мањем проценту и свега у 10% ЈСЛ што показује да ЈСЛ пре свега користе средства за горе поменуте услуге. Занимљиво је да у периоду између 2019. и 2021. године није дошло до повећања броја услуга које се финансирају из наменских трансфера, чак је њихов број и смањен. То јасно указује да се наменски трансфери пре свега користе за финансирање постојећих услуга, а не за увођење нових (у анализи је обухваћено 90 ЈСЛ – од 132 ЈСЛ које су примале средства из наменских трансфера, без општина са територије АП Косово и Метохија) ⁷⁷.

У периоду од 2019. до 2021. године, чак 83 од 84 испитаних ЈЛС финансирале су дневне услуге у заједници из наменских трансфера. Једина изузетак била је општина Свилајнац, која није обезбедила средства за ниједну од ових услуга у наведеном периоду. Услуге подршке за самосталан живот финансирало је укупно 10 ЈЛС, што представља око 12% од укупног броја јединица из узорка. Конкретно, 7 ЈЛС је финансирало услугу персоналног асистента, а 4 услугу становања. Услуге смештаја из наменских средстава финансирало је укупно 5 ЈЛС, што је око 6% од укупног броја. Од

⁷⁷ Ex-post анализа примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити, Б. Јеремић, И. Славковић, Београд, децембар 2022.

ових, град Зрењанин је финансирао две услуге предах смештаја и две услуге смештаја у прихватилиштима, док је град Врање финансирао смештај у прихватилиштима за жртве насиља и за одрасле и старије особе. Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге финансирало је 12 ЈЛС, што је око 15% од укупног броја јединица у узорку. Важно је напоменути да су неке ЈЛС ове услуге сматрале иновативним, иако су оне јасно дефинисане као посебна група у законским оквирима. Ово указује на одређену нејасноћу у разумевању појма иновативности на локалном нивоу. Гледано по групама услуга, највећи део средстава из наменских трансфера и буџета ЈЛС коришћен је за финансирање дневних услуга у заједници, са просеком од око 87% из наменских трансфера и 82% из локалних буџета. Средства су релативно равномерно распоређена између преостале три групе услуга: у просеку 4.8% је утрошено на саветодавне услуге, 4.6% на подршку за самостални живот и 3.2% на услуге смештаја. У структури расхода из локалних буџета, услуга смештаја се издваја са просечним уделом од 12%, док су подршка за самостални живот и саветодавне услуге мање заступљене, са уделима од 2.4% и 3.2%. На нивоу појединачних услуга, највећи део средстава је усмерен на помоћ у кући за одрасле и старије, са уделом између 42% и 48% из оба извора. Услуга личног пратиоца детета је такође значајно финансирана, са уделом од 28% до 32% из наменских трансфера и 20% до 25% из локалних буџета. ЈЛС су значајно учествовале у кофинансирању већине дневних услуга у заједници. Услуге дневног боравка углавном су финансиране из локалних буџета, док је за услугу дневног боравка за одрасле и старије само 12% средстава дошло из наменских трансфера. У случају услуге помоћ у кући за децу, финансирање из наменских трансфера је значајно веће, у просеку око 83%. Уредбом о наменским трансферима је дефинисано да ЈЛС морају обезбедити минимално учешће у буџету за ове услуге, што је већина и испунила. Ипак, око 10% ЈЛС није обезбедило обавезно кофинансирање или је то учинило у мањем проценту од прописаног. Током периода 2019–2021. остварен је просечан обухват од око 10.000 корисника годишње за услуге социјалне заштите финансиране из наменских трансфера, али је забележен пад броја корисника од готово 15%, што делом кореспондира са падом наменских трансфера од 26%, иако је истовремено порасла

учесталост кофинансирања од стране ЈЛС. Ови подаци се односе искључиво на кориснике услуга финансираних из наменских трансфера, а не на укупан број корисника свих услуга социјалне заштите на локалном нивоу⁷⁸.

4.3 Квалитативно истраживање и идентификација промена које треба постићи

Посматрано по изворима финансирања, локални буџети (умањени за расходне наменских трансфера) су у 2021. години обезбеђивали 85% средстава за локалне услуге СЗ, а део је финансиран и кроз наменске трансфере (нешто мање од 10%). Остала средства потичу углавном од међународних донатора (3,2%) и партиципације корисника (1,6%).⁷⁹ Примена наменских трансфера није битно утицала на обим обезбеђивања услуга социјалне заштите из надлежности ЈЛС. На овај начин је повећан обим средстава која се издвајају за обезбеђивање услуга социјалне заштите из надлежности ЈЛС, али је обим услуга остао на истом нивоу.

Одржане су 3 фокус групе са представницима локалних самоуправа, центара за социјални рад и пружаоцима услуга, на којима су добијене вредне информације о проблемима са којима се суочавају при коришћењу наменских средстава као и њихови предлози за унапређење.

У пракси је као проблем са финансирањем услуга преко наменских трансфера примећено временско трајање услуге – од момента подношења захтева за добијање средстава, преко склапања уговора – протекне више месеци. Исплата ових средстава често зна да касни, услуга некада уместо целу годину – траје само неколико месеци.

⁷⁸ Исто

⁷⁹ Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији 2021. године, 80

„Део сам интерресорне комисије. У марту се преносе средства и онда иде јавна набавка. Онда прође школска година, јер лични пратилац иде из тих средстава. Па смо у проблему.

Решење би било расписивање наменских трансфера на дужи временски период“
(Учесник фокус групе у Соко Бањи)

”ЦСР Шабац је пружао услугу помоћи у кући. Имали су три геронтодомаћице. Наменски трансфери, па јавне набавке, и они тај посао доделе најјефтинијем пружаоцу услуге – из Сомбора. Никад се геронтодомаћице нису појавиле. Онда је уговор раскинут, након жалби корисника. И закључен је други уговор. Центар је писао општини, општина је раскинула уговор. Поново јавна набавка. Ту би центар у контакту са корисницима, могао да сигнализира”
(Учесник фокус групе у Београду)

Нама је проблем – што се финансирамо из буџета....ево нас у септембру...а нисмо добили цео буџет. То отежава функционисање и пружање услуге. Немамо довољно бензина а имамо углавном теренски посао, а не можемо. Довијамо се: позивамо се с хранитељима, налазимо се с њима, док нам следећа транша не буде уплаћена. Без стабилне и континуиране финансијске конструкције, нема континуитета.
(Учесник фокус групе у Београду)

Нестабилно финансирање услуга социјалне заштите је препрека за њихово уређење. Наравно, у краткорочном смислу се могу постићи одређени резултати кроз различите видове подстицаја, посебно уколико се пажљивије искористи потенцијал наменских трансфера. Такође, било би корисно установити и институционализовати поступак тестирања и стандардизовања услуга социјалне заштите, јер у постојећим околностима остаје нејасна путања од иницијативе до стандардне услуге социјалне заштите. Иако постоји начелна могућност увођења иновативних услуга, она није

искоришћена нити ближе разрађена у пракси већ се у систему задржала као опште опредељење.

Проблем је и што се наменски трансфери користе за дугорочно финансирање услуга чему нису заправо намењени. Њихова сврха је подршка за успостављање и развој услуге, што значи највише 2 до 3 године, и након тога треба ЈЛС да преузме финансирање уз остале изворе, а да се следећи НТ искористи за нову услугу.⁸⁰

Следећи проблем је што се не зна тачно за шта су наменски трансфери потребни, јер нема суштинског мапирања потреба грађана за услугама на територији великог броја локалних самоуправа.

”Немамо мапирање, али знамо да је велика потреба за услугама. Питање је и за који степен подршке можемо, а за које немамо капацитет. Пројектно се финансирало.

Немамо лиценцу, већ годинама смо у процесу лиценцирања. Нема правилника на нивоу града за нашу услугу, па је то проблем. Програм постоји, услуга се неће укидати свакако, али буџет који добијамо је све мањи, односно није мањи номинално, али с обзиром на раст цена, тиме мање може да се постигне. А с обзиром да ми морамо да исплаћујемо плате, онда пада квалитет услуге. Људи имају само уговор о делу.

Исплаћују се минималци”

(Учесник фокус групе у Новом Саду)

Велики изазов представља и одсуство постојања међуопштинских услуга, посебно када се ради о мањим општинама, где не постоји интерес успостављања услуге за само једну општину. Као разлози наводи се лоша сарадња између општина и неспремност општина да финансирају услуге које пружају организације које немају седиште на њиховој територији.

⁸⁰ МРЗБСП

„Финансирање услуга на међуопштинском нивоу се није дешавало због нерешеног финансирања. Рецимо била је одлука да се финансира сигурна кућа у Мајданпеку. Требало је свака општина да издвоји део средстава али нису и то је замрло. Мора поред финансирања да се уреди и око изборних органа, скупштине.....“

(Учесник фокус групе у Соко Бањи)

„Ту мањка међусекторске сарадње, нпр у Бољевцу. Нисмо довољно укључени у одлучивање. Сад нас СКГО подучава како да мапирамо потребе на локалу за услуге помоћ у кући. Нас као ЈЛС. Али носиоци су стручни радници које финансира ЈЛС. Кад је у питању услуга лични пратилац, средства су лимитирана. Не могу да добију сви услугу, а имају потребу. Ми испред ЦСР нисмо укључени а требало би да будемо у планирање. Помоћ у кући и лични пратилац се пружају годинама уназад. ЈЛС доноси програм, али неке ствари иду по аутоматизму.“

(Учесник фокус групе у Соко Бањи)

„Мени би боље било кад би се наменски трансфери определили за организације цивилног друштва које пружају помоћ жртвама насиља. За ту категорију особа скоро да не постоје услуге. Нама деца која су сведоци насиља нису ничим заштићена. И жена дође у сигурну кућу (којих такође нема довољно, ваљда 13) и шта после? И међуопштинске услуге тешко заживљавају. Можда управо на то треба усмерити наменске трансфере, с обзиром на финансијски проблем које имају локалне самоуправе. Ми смо више пута указивали да међуопштинске услуге не постоје. Ми смо недавно имали жену са инвалидитетом која је уписала факултет у Новом Саду, а живи у Београду. У Београду може бесплатно да добије услугу личног пратиоца, а у Новом Саду се то плаћа. Београд није хтео да јој да ту услугу јер студира у Новом Саду, а Нови Сад јер има пребивалиште у Београду. Београд не може да плати ту услугу међуопштински у Новом Саду јер се та услуга не наплаћује у Београду. Закон о социјалној заштити нуди међусобну сарадњу. али је проблем код финансија. С које

буџетске позиције да плати у Новом Саду, кад за ту услугу има 0 средстава. Много би се више пажње требало поклонити међусекторским и међуопштинским услугама.“

(Повереник за заштиту равноправности)

5. ПРИНЦИПИ ДЕЛОВАЊА, ПРЕПОРУКЕ И ЗАКЉУЧАК

5.1 Принципи деловања

У складу са постојећим одредбама Уредбе о наменским трансферима, као и у контексту примедби који постоје у вези њене примене, могу се предложити следећи принципи деловања и индикатори који би допринели унапређењу стања у систему финансирања социјалних услуга путем наменских трансфера.

Принципи деловања:

1. **Транспарентност и одговорност:** Успостављање јасних и транспарентних критеријума за расподелу средстава, како би се обезбедила правична и ефикасна расподела ресурса. Потребно је осигурати јавни увид у податке о расподели и трошењу наменских трансфера.
2. **Ефикасност и ефективност:** Фокусирање на постизање што бољих резултата у области социјалне заштите уз рационално коришћење доступних средстава. Ово укључује редовно праћење учинка пружалаца услуга и евалуацију ефективности самих услуга.
3. **Прилагођавање специфичним потребама:** Уредба би требало да омогући флексибилност у коришћењу средстава како би се одговорило на специфичне потребе различитих јединица локалне самоуправе (ЈЛС), узимајући у обзир

њихове специфичности, потребе становништва за услугама социјалне заштите и демографске карактеристике.

4. **Одрживост:** Обезбеђивање дугорочне одрживости услуга социјалне заштите, посебно у сиромашним ЈЛС. Ово укључује стварање механизма за подршку иновативним услугама и сервисима од посебног значаја .
5. **Инклузивност и равноправност:** Унапређење приступа социјалним услугама за све грађане, са посебним фокусом на рањиве групе, као што су деца, млади, старији и особе са инвалидитетом.

5.2 Индикатори за праћење наменских трансфера:

1. Расподела средстава по ЈЛС односно по програмима који се финансирају:

- У складу са предлогом Уредбе прате се издвојена средства према програмима који се финансирају, односно ЈСЛ које се финансирају. Посебно питање је оправданост даљег коришћења критеријума развијености. Док он има смисла у чињеници да се може очекивати да богатије општине могу издвајати више средстава за услуге социјалне заштите од оних које су мање развијене, тренутно коришћење ранга развијености из 2014. године нема смисла без поновног рангирања општина према развијености. Могуће је користити друге параметре који би одсликавали веће очекиване трошкове за пружање услуга социјалне заштите као што је густина насељености, демографске карактеристике и друге.

2. Ефикасност коришћења средстава:

- Процентуална искоришћеност додељених средстава: Прати се колико је средстава одобрених за одређену намену – програм, стварно искоришћено.
- Извештаји о реализацији програма и услуга: Редовни извештаји који показују достигнуте резултате у односу на планиране циљеве, посебно треба разрадити механизме процене исхода коришћења услуге.

3. Доступност и квалитет услуга:

- Број корисника услуга социјалне заштите: Прати се број корисника по типовима услуга, укључујући иновативне и услуге.
- Задовољство корисника услугама: Истраживање задовољства корисника као индикатор квалитета пружених услуга.

4. Подршка посебно угроженим групама становништва:

- Број услуга намењених специфичним рањивим групама: Прати се развој и имплементација програма за децу, младе, старе и друге угрожене групе.
- Проценат покривености потреба рањивих група: Прати се у којој мери су рањиве групе покривене потребним услугама.

5. Инвестиције у иновативне услуге:

- Број нових иновативних услуга и програма: Прати се број и обим нових иновативних услуга које су подржане из наменских трансфера.
- Проценат средстава издвојених за иновације: Прати се колико је процената укупних средстава усмерено на развој нових и иновативних услуга социјалне заштите.

6. Мониторинг и евалуација:

- Број и квалитет извештаја: Прати се број и садржај извештаја о праћењу и евалуацији програма који се финансирају путем наменских трансфера.

- Примена препорука из мониторинг извештаја: Прати се у којој мери су препоруке из мониторинга и евалуација имплементиране у пракси.

Сет индикатора се може коначно утврдити тек након израде нове Уредне о наменским трансферима или промене постојеће.

5.3 Препоруке:

1. **Израда нове Уредбе о наменским трансферима** – Предлаже се израда нове уредбе, уз уважавање Јединствених методолошких правила за израду прописа, уз консултације са националним институцијама и локалним самоуправама. Овај процес би требало да буде усклађен са препорукама Савета Европе, нарочито у односу на Повељу о локалној самоуправи и препорукама које је Конгрес локалних и регионалних власти усвојио 2021. године.
2. **Дефинисање основних елемената уговора о наменским трансферима** – Уговори које закључују локалне самоуправе треба да садрже све битне елементе, као што су предмет уговора и његова вредност. Потребно је јасно прецизирати које услуге ће бити финансиране, у ком износу, и из којих извора ће бити обезбеђена додатна средства. Такође, неопходно је изградити модел извештаја о реализацији наменских трансфера, који ће укључивати финансијске, статистичке, и квалитативне податке, како би се обезбедила свеобухватна процена ефеката.
3. **Електронска платформа за праћење наменских трансфера** – За ефикасније праћење и евалуацију спровођења уредбе, препоручује се успостављање електронске платформе која ће бити на располагању релевантним институцијама и локалним самоуправама, уз организовање обуке за њено коришћење.

4. **Јачање капацитета локалних самоуправа за прикупљање података о потребама грађана** – Потребно је унапредити капацитете локалних самоуправа за редовно прикупљање и анализу података о потребама грађана у области социјалне заштите, како би се осигурало да су средства за ову намену оптимално распоређена и да су услуге адекватне потребама заједнице.
5. **Усаглашавање секторских политика и законских обавеза** – Препоручује се увођење јединственог методолошког упутства за припрему секторских докумената јавне политике у области социјалне заштите на локалном нивоу, што би омогућило лакше повезивање са процесом припреме и праћења локалног буџета.
6. **Израда методологије утврђивања цена услуга социјалне заштите на локалном нивоу** – Препоручује се припрема нацрта одлуке о методологији формирања цена услуга социјалне заштите које су дефинисане локалним одлукама, што би допринело ефикаснијем планирању и рационализацији трошкова, као и квалитетнијем процесу јавних набавки.
7. **Јачање капацитета за увођење нових услуга** – Потребно је оснажити капацитете релевантних актера у локалним самоуправама за успостављање нових услуга социјалне заштите, као и за унапређење постојећих. Ово укључује обуке, размену добрих пракси, као и подршку у праћењу и евалуацији.
8. **Подршка развоју међусекторских услуга** – Потребно је подржати међусекторску сарадњу у пружању услуга социјалне заштите, нарочито оних које укључују и образовне, здравствене и друге секторе, како би се обезбедиле иновативне и интегрисане услуге.

- 9. Јачање одговорности запослених у локалним управама** – Прецизирање одговорности запослених у управи за израду и праћење јавних политика и правних аката на локалном нивоу.
- 10. Континуирано унапређење знања и вештина** – Потребно је организовати континуиране обуке и пружити експертску подршку запосленима у локалним управама, нарочито у областима планирања, спровођења и праћења услуга социјалне заштите, као и јавних набавки.
- 11. Подршка процесу лиценцирања пружалаца услуга** – Неопходно је ојачати капацитете за лиценцирање пружалаца услуга социјалне заштите, нарочито у мање развијеним локалним самоуправама, како би се превазишли изазови недостатка лиценцираних стручњака и омогућила боља доступност услуга.
- 12. Успостављање међуопштинских услуга** – Подржати развој међуопштинских услуга које доприносе деинституционализацији и пружању подршке рањивим групама, посебно у општинама са ограниченим ресурсима.

5.4 Закључак:

Наменски трансфери играју кључну улогу у систему социјалне заштите, посебно на локалном нивоу, јер омогућавају додатно финансирање услуга које су од виталног значаја за рањиве групе. Њихова примена доприноси стабилизацији и ширењу понуде социјалних услуга, што је од посебног значаја у мањим општинама и срединама са ограниченим буџетским капацитетима. Ови трансфери представљају механизам за подршку развоју нових услуга и побољшању постојећих, што омогућава локалним заједницама да брже реагују на промене у потребама грађана.

Најважнији проблеми који се наводе у вези наменских трансфера представљају: (1) кашњења у реализацији - од тренутка усвајања буџета до потписивања уговора и преноса средстава локалним самоуправама протекне превише времена, што значајно ограничава трајање услуга, често само на неколико месеци уместо целе године; (2) неадекватна и неефикасна процедура јавних набавки; (3) неравномерно финансирање из године у годину; (4) непостојање стандардизације и иновација у услугама; (5) недостатак међуопштинских и међусекторских услуга.

Уредба о наменским трансферима је у својих 8 година примене постала важан механизам за развој и пружање услуга социјалне заштите на локалном ниову. Међутим, у овом облику позитивни ефекти њене примене су исцрпљени. Због тога је потребно приступити изради предлога нове уредбе у којој би се исправили сви постојећи недостаци.