

***Ex-post* анализа примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити**

Децембар 2022.

У овој анализи сагледани су **капацитети и постојеће праксе градова и општина за планирање, реализацију и праћење услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера из буџета Републике Србије**, а у складу са Законом о социјалној заштити и Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити. Циљ *ex-post* анализе је да се у складу са Законом о планском систему *провери усклађеност Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити са новим јавним политикама, процене ефекти решења из прописа и, у складу са налазима, предложи области унапређења прописа и/или праксе.*

За израду анализе је коришћен упитник на основу кога су прикупљени подаци из 90 јединица локалне самоуправе о постојећем стратешком оквиру; ресурсима за планирање, обезбеђивање и праћење реализације услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера; финансијском оквиру за пружање услуге; корисницима и пружаоцима услуга. Подаци су накнадно верификовани у директној комуникацији са представницима градова и општина, а најважнији налази додатно су разматрани са представницима ЈЛС и пружалаца кроз пет фокус група и током дводневне радионице са представницима релевантних националних актера, локалних самоуправа и пружаоца услуга.

У почетном делу анализе описана је **методологија истраживања и правни оквир**. У следећем делу, Преглед резултата, представљени су **налази анализе услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера и тренутних капацитета ЈЛС за планирање и праћење ових услуга**. У закључном делу су представљене препоруке за све учеснике, укључујући национални и локални ниво власти.

Термини којима су у овој анализи означени положаји, професије, односно занимања, изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни мушки и женски род лица на која се односе.

„Ex-post анализа примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити“ је припремљена у оквиру пројекта **„Истраживање и заступање за боље коришћење наменских трансфера за осетљиве групе“** чији је главни корисник Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, а који је спровео Ужички центар за људска права и демократију уз подршку програма *Немачке организације за међународну сарадњу (ГиЗ)* **„Услуге социјалне заштите за осетљиве групе“**, чији рад финансира *Савезно министарство за привредну сарадњу и развој (БМЗ)*.

На припреми анализе радили су експерти Бранкица Јеремић и Ирина Славковић.

Све активности на припреми анализе су спроведене у консултацији и уз подршку Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Посебно се захваљујемо представницима 90 градова и општина који су обезбедили потребне податке и подржали експертски тим у процесу верификације, као и тиму Сталне конференције градова и општина за подршку у процесу прикупљања података из јединица локалних самоуправа.

САДРЖАЈ

Листа скраћеница	4
1. Увод	5
2. Методологија	7
2.1. Деск истраживање	7
2.2. Квантитативно истраживање путем упитника	8
2.3. Квалитативно истраживање	12
3. Усклађеност Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити са планским и законским оквиром	15
3.1. Плански оквир	15
3.2. Законски оквир	18
3.2.1. Закон о социјалној заштити	18
3.2.2. Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити	19
3.2.3. Закон о финансирању локалне самоуправе	24
3.2.4. Закон јавним набавкама	25
4. Преглед резултата анализе	27
4.1. Преглед распрострањености услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера	27
4.1.1. Распрострањеност дневних услуга у заједници	29
4.1.2. Распрострањеност услуга подршке за самосталан живот	30
4.1.3. Распрострањеност услуге смештаја	30
4.1.4. Распрострањеност саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга	30
4.2. Финансијски оквир за реализацију услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера	31
4.2.1. Расходи за дневне услуге у заједници	33
4.2.2. Расходи за услуге подршке за самосталан живот	36
4.2.3. Расходи за услуге смештаја	37
4.2.4. Расходи за саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге	38
4.3. Корисници услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера	39
4.3.1. Корисници дневних услуга у заједници	41
4.3.2. Корисници услуга подршке за самостални живот	42
4.3.3. Корисници услуга смештаја	43
4.3.4. Корисници саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга	44
4.4. Пружаоци услуга социјалне заштите	44
4.4.1. Дневне услуге у заједници	45
4.4.2. Услуге подршке за самосталан живот	51
4.4.3. Услуге смештаја	52
4.4.4. Саветодавно-едукативне и социо-терапијске услуге	53
4.5. Документи јавних политика и планирање услуга социјалне заштите на локалу	55
4.5.1. Документи јавних политика (стратегије, акциони планови) у области социјалне заштите	56
4.5.2. Програм унапређења социјалне заштите	58
4.5.3. План финансирања услуга социјалне заштите	60
4.6. Организациони капацитети за планирање, реализацију, праћење и процену ефеката услуга социјалне заштите	62
4.6.1. Организациони капацитети у оквиру локалне самоуправе	62

4.6.2. Организациони капацитети у оквиру локалне управе	64
5. Налази и препоруке	69
5.1. Налази	69
5.2. Сумарна анализа примене на основу критеријума релевантности, ефективности, ефикасности и одрживости	77
5.3. Препоруке	83

Прилози:

Прилог 1: Упитник за прикупљање података о услугама социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера у ЈЛС

Прилог 2: Преглед услуга по ЈЛС

Прилог 3: Табеларни прегледи прикупљених података по областима и услугама

Прилог 4: Преглед узорка

Листа скраћеница

ДБ	дневни боравак
ЗСЗ	Закон о социјалној заштити
ЗПС	Закон о планском систему
ЗЈН	Закон о јавним набавкама
ЈЛС	јединица локалне самоуправе
ЛП	лични пратилац
МРЗБСП	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
НАЈУ	Национална академија за јавну управу
НТ	наменски трансфери
ПУК	помоћ у кући
СКГО	Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије
УНТ	Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити
ЦСР	центар за социјални рад

1. Увод

Законом о планском систему (*Службени гласник РС*, бр. 30/2018), дефинисао је могућност да се током и након већ усвојених јавних политика и прописа спроводи *ex-post* анализа ефеката, под којом се подразумева процес њиховог праћења кроз сагледавање ефекта мера и активности садржаних у том документу, односно ефеката примене прописа, који се спроводи кроз различите врсте анализа ради вредновања постигнутих учинака, а у циљу њиховог преиспитивања и унапређења. **Ex-post анализа ефеката омогућава** сагледавање стварних позитивних и негативних, директних и индиректних ефеката које мере садржане у документу јавне политике, односно пропису производе током примене, како би се утврдило да ли је неопходно предузети додатне и/или корективне мере у циљу смањења негативних ефеката на најмању могућу меру, отклањања узрока проблема насталих у току спровођења јавне политике, односно прописа, те постизања зацртаних циљева.

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. су дефинисани циљеви анализе ефеката јавних политика и прописа. Уредбом је прописана садржина и методологија за израду *ex post* анализе ефеката, која је примењена током **Ex-post анализе ефеката примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити**, чија израда је препозната као приоритет Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Републике Србије (МРЗБСП) и подржана у оквиру пројекта „Услуге социјалне заштите за угрожене групе“ који спроводи Немачка организација за сарадњу (ГИЗ) “ и чији рад финансира Савезно министарство за привредну сарадњу и развој (БМЗ).

Основ за израду *Ex-post* анализе примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити, представља пре свега, Стратегија деинституционализације социјалне заштите и развоја услуга у заједници за период 2022. – 2026. године (*Службени гласник РС*, бр. 12/2022.), као и налази **Ex-post анализе Стратегије социјалне заштите**¹, која је припремљена 2021. године.

Ex-post анализом примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити, обухваћене су ЈЛС из друге, треће и четвте групе развијености, које, у складу са Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити (*Службени гласник РС*, 18/2016. и 38/2021., у даљем тексту Уредба) имају право на наменске трансфере. Анализа је проценила **ефекте које су наменски трансфери произвели на успостављање нових и развој постојећих услуга социјалне заштите у надлежности ЈЛС**, конкретно врсте услуга, обим финансирања, број и структура корисника, број и статус пружаоца услуга, начин обезбеђивања и трајање услуга у периоду од 2019. до 2021. године. Поред тога, у анализи је сагледан и **постојећи локални статешки и плански оквир, као и институционални оквир и капацитети и компетенције људских ресурса** за планирање, праћење и процену локалне политике уопште, а посебно за спровођење и праћење Уговора о наменским трансферима у оквиру релевантних организационих јединица у оквиру локалних управа (друштвене делатности, буџет и финансије, јавне набавке). На овај начин су поред **директних ефеката финансирања услуга средствима наменских трансфера сагледани плански и институционални капацитети на локалном нивоу, чије оптимално функционисање представља неопходан предуслов за ефикасно и ефективно коришћење наменских трансфера**.

¹ <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-socijalnu-zastitu/ex-post-analiza-strategije-razvoja-socijalne-zastite>

Ex post анализа примене Уредбе о наменским трансферима *структурирана је у неколико поглавља.*

У другом поглављу је представљена примењена методологија која представља комбинацију неколико истраживачких метода: деск истраживање, квантитативно истраживање путем упитника и квалитативно прикупљање података кроз фокус групе и радионицу са представницима релевантних националних и локалних актера - МРЗБПС, Стална конференција градова и општина (СКГО), Републички и Покрајински завод за социјалну заштиту, представници ЈЛС и пружаоца услуга. У оквиру овог поглавља приказани су и изазови уочени током консултативног процеса.

У оквиру трећег поглавља процењена је релевантност, односно усклађеност Уредбе са постојећим планским и законским оквиром значајним за спровођење концепта наменских трансфера. Посебно су представљени резултати анализе Уредбе и указано је на потребе за унапређењем њене садржине у складу са правилима номотехнике.

Четврто поглавље је посвећено представљању резултата консултативног процеса на локалном нивоу у односу на пет области процене: **распрострањеност услуга социјалне заштите** које су подржане средствима наменских трансфера (по групама услуга и групама развијености); **финансијски оквир за реализацију услуга социјалне заштите** које су (ко)финансиране средствима наменских трансфера; **корисници услуга социјалне заштите** које су (ко)финансиране средствима наменских трансфера; **пужаоци услуга социјалне заштите** које су подржане средствима наменских трансфера; **планирање, праћење и процене услуга социјалне заштите** у надлежности ЈЛС; **организациони капацитети за планирање, реализацију, праћење и процену ефеката услуга социјалне заштите на локалном нивоу**. Свака од области процене садржи приказ кључних изазова који су уочени током консултативног процеса.

У оквиру петог поглавља представљени су кључни налази за сваку од области процене, као и сумарна анализа примене Уредбе о наменским трансферима на основу критеријума релевантности, ефективности, ефикасности и одрживости. У наставку је представљен сет препорука који се односе на **унапређење правног оквира и механизма за примену концепта наменских трансфера, као и препорука од значаја за унапређење спровођења Уредбе на нивоу локалних заједница.**

2. Методологија

Анализе примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити има за циљ да **испита ефекте наменских трансфера** као механизма којим се са централног нивоа власти пружа финансијска подршка јединицама локалне самоуправе за обезбеђивање услуга социјалне заштите из њихове надлежности, како би се обезбедио развој услуга социјалне заштите на локалном нивоу.

Уредба је донета 2016. године и ревидирана 2021. године, када је као корективни елемент уведен фискални капацитет ЈЛС. Анализом је покривен период 2019. до 2021. године, пре ступања на снагу измена из 2021. године. У анализи су обухваћени **ефекати које су наменски трансфери имали на услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС**, конкретно врсте услуга, обим финансирања, корисници и пружаоци. Поред тога, у анализи је сагледан и **постојећи локални стартешки и плански оквир, као и институционални оквир и људски ресурси** – запослени у друштвеним делатностима, финансијама, набавкама за спровођење и праћење Уговора о наменским трансферима. На овај начин су поред **директних ефеката финансирања сагледани плански и институционални капацитети на локалу чије је оптимално функционисање неопходан предуслов за ефикасно коришћење наменских трансфера**.

Анализом нису обухваћени наменски трансфери по основу трансформације установа, иновативних и услуга од посебног значаја за Републику Србију за које се опредељује до 20% од наменских трансфера и тако умањен износ представља обрачунску категорију за утврђивање основице за расподелу средстава по јединицама локалне самоуправе по основу неразвијености (чл. 3 и чл. 4 Уредбе).

У складу са овако постављеним обухватом анализе, дефинисан је методолошки приступ и структура анализе који су припремљени у складу са Законом о планском систему Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 30/2018.) и Уредбом о управљању јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика (*Службени гласник РС*, бр. 8/2019.). У изради анализе комбиновано је неколико истраживачких метода: деск истраживање, квантитативно истраживање путем упитника и квалитативно прикупљање података кроз фокус групе, као и интезивна комуникација маилом са представницима ЈЛС током процеса додатних кларификација.

2.1. Деск истраживање

Деск истраживање је подразумевало прикупљање доступних писаних садржаја и критичку обраду свих релевантних података. Анализом су обухваћене следеће групе докумената:

- **Референтни закони** - Закон о социјалној заштити Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 24/2011), Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити, Закон о планском систему Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 30/2018.), Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика (*Службени гласник РС*, бр. 8/2019.), и др.
- **Важеће стратегије Републике Србије** - Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2021. до 2026. године (*Службени гласник РС*, бр.

12/2022.), затим резултати *Ex post* анализе Стратегије развоја социјалне заштите и *Ex-ante* анализе ефеката политике социјалне заштите у периоду 2022 – 2030. године².

- **Постојаћа мапирања и анализе система социјалне заштите** - мапирање услуга социјалне заштите које је спроводио Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Републике Србије 2018³, анализа ефеката наменских трансфера коју је спровео Републички секретаријат за јавне политике, извештај о услугама које прижају лиценцирани пружаоци Републичког завода за социјалну заштиту за период 2016-2020. године⁴.
- **Различите публикације на тему социјалне заштите** које су припремљене у оквиру донаторских програма и пројеката.

2.2. Квантитативно истраживање путем упитника

Квантитативно истраживање услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера је спроведено путем упитника који је развијен за потребе ове анализе (комплетан упитник се налази у прилогу 1).

Упитником су обухваћене услуге социјалне заштите у складу са Законом о социјалној заштити и Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (*Службени гласник РС*, бр. 42/2013, 82/2018. и 73/2019.). Како би проверили основне хипотезе, прикупљени су подаци за **период од три године, од 2019. до 2021. године**, док је за део питања (финансијски капацитети и пружаоци услуга) остављена могућност да ЈЛС укључе податке који су у том тренутку били доступни за 2022. годину (одобрена буџетска средства и услуге које су уговорене у тренутку попуњавања упитника).

Уз упитник у ексел формату је достављено и *детаљно упитство за попуњавање по питањима*.

У циљу једноставнијег прикупљања информација и попуњавања, упитник је подељен у шест тематских целина:

Назив	Сврха	Област процене
1. Основни подаци о ЈЛС	Успостављање контакта са запосленима на пословима координације спровођења уговора о наменским трансферима.	• Подаци о контакт особи задуженој за попуњавање упитника и координацију процеса спровођења уговора о наменским трансферима.
2. Стратешки и нормативни оквир на локалном нивоу	Увид статус докумената јавне политике социјалне заштите, са посебним фокусом на локалне услуге социјалне заштите које се	• Постојање важећег документа јавне политике јавне политике у области социјалне заштите; • Информација о планираном развоју документа јавне политике социјалне заштите у случају непостојања важећег документа.

² <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-socijalnu-zastitu/ex-post-analiza-strategije-razvoja-socijalne-zastite>

³ https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/09/Mapiranje_usluga_socijalne_zastite_i_materijalne_podrske_u_nadleznosti_JLS_u_RS.pdf

⁴ <http://www.zavodsz.gov.rs/media/2270/izvestaj-lplu-2016-2020.pdf>

	финансирају из наменских трансфера	- Пракса израде Програма унапређења социјалне заштите; - Пракса израде Плана финансирања услуга социјалне заштите.
3. Организациони капацитети у оквиру ЈЛС	Процена постојећих организационих капацитета на нивоу извршне власти и локалне управе за планирање, реализацију, праћење и процену локалне политике социјалне заштите	- Постојање међусекторског организационог капацитета за планирање, праћење и процену локалне политике социјалне заштите (Савет за социјалну политику); - Успостављена координација локалне политике социјалне заштите на нивоу извршне власти (именовање члана Већа и/или помоћника задуженог за питања социјалне заштите); - Успостављени капацитети у оквиру организационих јединица локалне управе (друштвене делатности, буџет и финансије, јавне набавке) у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у локалној управи, укључујући и процену потреба за обукама од значаја за спровођење Уредбе о наменским трансферима.
4. Финансијски ресурси	Анализа финансијских ресурса у периоду 2019 – 2021.године (укључујући и доступне податке за 2022. годину) од значаја за процену планираних и реализованих средстава наменских трансфера, као и планираних и реализованих средстава суфинансирања услуга социјалне заштите.	- Износ укупног буџета ЈЛС; - Износ и % буџетских средстава опредељен за социјалну заштиту (укупно права и услуге); - Укупан износ средстава опредељен за услуге социјалне заштите, % опредељен за услуге социјалне заштите у односу на укупан буџет ЈЛС и % буџетских средстава опредељен за услуге социјалне заштите у односу на укупна издвајања за социјалну заштиту; - Износ средстава из буџета опредељен и утрошен за финансирање услуга које се искључиво финансирају из буџета ЈЛС; - Износ одобрених и утрошених средстава из наменских трансфера за услуге социјалне заштите; - Износ средстава из локалног буџета опредељен и утрошен за кофинансирање услуга које се финансирају из наменских трансфера; - Износ одобрених и утрошених средстава из екстерних извора за финансирање услуга социјалне заштите (пројекти подржани од стране националних и међународних партнера); - Износ партиципације корисника у финансирању услуга социјалне заштите.
5. Корисници услуга социјалне заштите	Анализа кретања броја корисника услуга социјалне заштите које су финансиране средствима наменских трансфера.	Подаци о корисницима груписани по врсти услуга, роду, старости и пребивалишту.
6. Пружаоци услуга	Анализа правног статуса пружалаца услуга, укључујући начин	- Правни статус пружаоца услуга социјалне заштите подржаних средствима наменских трансфера; - Правни основ обезбеђивања услуга;

социјалне заштите	обезбеђивања и трајање уговора о пружању услуга	- Структура пружаоца према седишту (пружаоци са седиштем на територији ЈЛС на којој се пружа услуга, пружаоци са седиштем ван територије ЈЛС на којој се пружа услуга); - Статус лиценце пружалаца услуга за које су прописани стандарди; - Правни основ обезбеђивања услуга (Одлука о социјалној заштити или јавна набавка услуге социјалне заштите); - Период реализације уговора о пружању услуга подржаних средствима наменских трансфера.
-------------------	---	---

Упитник је достављен свим ЈЛС које припадају другој, трећој и четвртој групи развијености. У договору са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, процес контактирања ЈЛС и прикупљања података је спроведен уз помоћ Сталне конференције градова и општина – Савеза градова и општина Србије (СКГО).

Само прикупљање података из ЈЛС је трајало дуже него што је првобитно планирано, делом због комплексности података које је требало прибавити, а за које су задужене различите службе / одељења у оквиру ЈЛС. Осим тога, преклапање процеса прикупљања података са периодом годишњих одмора, али и потреба за интензивном подршком ЈЛС у попуњавању упитника значајно су утицали на период прибављања података, који је трајао 5 месеци – од маја до октобра 2022. године.

Одговоре на упитник је доставило укупно 90 локалних ЈЛС. Обзиром да 6 ЈЛС⁵ у достављеним одговорима на упитник није пружило потпуне информације, исти нису узети у обзир, тако да узорак за анализу чине одговори 84 ЈЛС. Изузетак је направљен једино у оквиру анализе организационих капацитета ЈЛС у оквиру које су разматрани одговори свих 90 ЈЛС како би се додатно сагледали и капацитети ЈЛС које нису доставиле упитнике.

Преглед ЈЛС које су укључене у анализу према групама развијености	
2. група (25 ЈЛС)	Ада, Апатин, Аранђеловац, Ариље, Бачки Петровац, Бечеј, Врање, Врњачка Бања, Горњи Милановац, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Кикинда, Косјерић, Крушевац, Кула, Лапово, Мајданпек, Пирот, Пожега, Рума, Сомбор, Сремска Митровица, Топола, Шабац.
3. група (35 ЈЛС)	Бач, Бољевац, Велика Плана, Велико Градиште, Жабал, Житиште, Ивањица, Ириг, Кладово, Кнић, Ковачица, Ковин, Краљево, Лозница, Лучани, Мали Иђош, Неготин, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Пазар, Озаци, Параћин, Пландиште, Прокупље, Свилајнац, Смедеревска Паланка, Сокобања, Србобран, Тител, Трстеник, Ћићевац, Ћуприја, Уб, Чока, Шид.
4. група (24 ЈЛС)	Алексинач, Бабушница, Блаце, Бујановац, Владичин Хан, Гаџин Хан, Дољевац, Жабари, Жагубица, Књажевац, Крупан, Куршумлија, Мало Црниће, Медвеђа, Мионица, Нова Варош, Опово, Петровац на Млави, Прибој, Пријепоље, Рашка Ражањ, Сјеница, Црна Трава.

⁵ Бела Црква, Брус, Деспотовац, Власотинце, Опово и Смедерево.

И поред тога што упитник садржао детаљно упутство за попуњавање, током прикупљања и анализе података уочени су следећи изазови у појединим областима процене:

Финансијски ресурси	• Највећи број ЈЛС је доставио непотпуне податке и/или се достављени подаци нису међусобно уклапали (нпр. неслагање између врсте услуга за које су достављени финансијски подаци и врсте услуга за које су дате информације о броју корисника и пружаоцима); непотпуни подаци о суфинансирању ЈЛС и др. После провера јавно доступних информација и провера података са ЈЛС из узорка су као непотпуни искључени подаци за 6 ЈЛС. • Са намером да се поред директних ефеката примене Уредбе о наменским трансферима сагледа и шири финансијски оквир за финансирање свих услуга социјалне заштите које су у надлежности ЈЛС затражене су информације о износу: укупног буџета ЈЛС; планираног буџета за социјалну заштиту (права и услуге); укупно планираног буџета за услуге социјалне заштите (без обзира да ли се финансирају/суфинансирају средствима наменских средстава); планираног буџета за услуге које се финансирају искључиво из буџета ЈЛС; средстава обезбеђених из других извора (нпр. донације, партиципација корисника) у периоду 2019. - 2021. године. Резултате овог аспекта анализе није било могуће представити, с обзиром да већина ЈЛС није доставила комплетне тражене податке. • ЈСЛ (осим општине Ражањ) нису доставиле податак о износу остварене партиципације корисника у цени услуге помоћи у кући за старе, иако је иста предвиђена одлукама о социјалној заштити и правилницима о партиципацији корисника у цени услуге. • Подаци о другим екстерним изворима финансирања (нпр. уговорима о реализацији пројеката подржаним од стране националних и међународних партнера) су приказани само у једном мањем броју ЈЛС. Како ови подаци нису били предмет <i>ex-post</i> анализе, нису ни представљени у налазима и повезаним табелама, већ су достављени Министарству на даље коришћење.
Организациони капацитети	• Предложена методологија квантитативног истраживања имала је за сврху да процени да ли су успостављени организациони капацитети у оквиру ЈЛС за спровођење Уредбе о наменским трансферима на институционално одржив начин. Уочено је, посебно када је реч о запосленима у релевантним организационим јединицама локална управе, да и у случају када је наведено да су Правилником систематизована радна места на пословима социјалне заштите, описом послова запослених није предвиђена одговорност за спровођење уговора о наменским трансферима, што је било и питање за процену. Из овог разлога, приликом доношења закључака и препорука, поред квантитативних података, са посебном пажњом су разматране информације добијене током квалитативног истраживања. • С обзиром да су одговори на питање звања запослених ангажованих на пословима спровођења уговора о наменским трансферима изостали код једног броја ЈЛС, анализа компетенција и надлежности запослених је извршена на основу доступног узорка, и додатно дискутована са учесницима фокус група.

Корисници	- У одређеном броју ЈЛС су услуге које су намењене одређеној старосној групи - деца и млади, односно одрасли и старији, укључени и корисници који не припадају одговарајућој групи. Примери оваквих услуга су укључивање корисника различитих старосних група у дневне боравке на локалу (нпр. дневни боравци за децу, младе и одрасле) или услуга помоћ у кући за децу, младе и одрасле. У оваквим случајевима врста суслуге је дефинисана у односу на доминантну (већинску) групу корисника. - Структура корисника према старости код појединих ЈЛС није приказана због тога је старосна структура корисника је приказана према валидном узорку.
Пружаоци	- Незнатан број ЈЛС није доставио одговор о називу и седишту пружаоца сваке од услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера, па су ти подаци проверени током консултативног процеса и додатно, из доступних извора верификације. - Подаци о трајању уговора о реализацији услуге, и поред јасне инструкције, нису достављени на адекватан начин од стране извесног броја ЈЛС. Информације о трајању уговора о реализацији услуге имале су за сврху да, пре свега, процене у ком периоду се закључује уговор са одбраним пружаоцем (у случају јавне набавке), када се отпочиње са пружањем услуге у случају да је пружање услуге поверено локалној установи социјалне заштите. Отворена питања су имала за сврху да се процени трајање сваке од услуга током календарске године.

У анализи ситуације у ЈЛС су коришћени искључиво подаци који су прикупљени кроз упитник и накнадно верификовани кроз јавно доступне изворе и у директној комуникацији са представницима ЈЛС.

2.3. Квалитативно истраживање

Методологијом је предвиђено да се квалитативно истраживање реализује на два нивоа:

- Локални ниво** - фокус групе са представницима ЈЛС које, у складу са Уредбом имају право на коришћење наменских трансфера (ЈЛС из друге, треће и четврте групе развијености), фокус група са представницима прве групе развијености и фокус групе са представницима пружалаца услуга социјалне заштите.
- Национални ниво** - дводневна радионица са представницима националних институција - Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републички и Покрајински завод за социјалну заштиту, Комора социјалне заштите, националне асоцијације ЈЛС - Сталне конференције градова и општина, и представницима локалних самоуправа и пружалаца услуга социјалне заштите.

Квалитативно истраживање резултата кроз фокус групе на локалном нивоу организовано је паралелно са процесом квантитативног прикупљања података кроз упитник - започето је након што је прикупљено и обрађено најмање 50% од планираног узорка.

Организовано је укупно **5 фокус група**:

- Параћин, 15.06.2022., фокус група са представницима ЈЛС које су испод републичког просека по степену развијености.

2. Београд, 16.06.2022., фокус група са представницима ЈЛС које су испод републичког просека по степену развијености.
3. Топола, 07.07.2022., фокус група са представницима ЈЛС које су испод републичког просека по степену развијености.
4. Топола, 08.07.2022., фокус група са представницима пружалаца услуга.
5. Вршац, 27.09.2022., фокус група са ЈЛС које су изнад и испод републичког просека по степену развијености.

У фокус групама је учествовало укупно **44 представника из 28 ЈЛС** које су испод републичког просека развијености, што је **33% од укупног броја ЈЛС које су покривене узорком** на нивоу квантитативног прикупљања података и 1 ЈЛС која припада групи развијених ЈЛС.

Такође, у оквиру фокус групе разговор је обављен са **7 представника из 6 удружења грађана** која су лиценцирана за пружање услуга у области социјалне заштите. Представници ових удружења који су учествовали у консултативном процесу пружају услуге социјалне заштите у једној или више ЈЛС обухваћених узорком, чиме је омогућено да се остварени резултати и изазови у обезбеђивању услуга грађанима/кама сагледају из угла ЈЛС и из угла пружаоца услуга.

Учешће представника СКГО-а у консултативном процесу, као и на две фокус групе и радионици са представницима националног нивоа, сматра се значајним за планирање мера за унапређење система социјалне заштите, са посебним нагласком на услуге социјалне заштите у надлежности локалних самоуправа.

Сврха ових групних интервјуа је била да се *додатно верификују сазнања добијена обрадом питања из упитника, да се прикупе допунске информације о појединим питањима, као и да се у дијалогу са учесницима дефинишу препоруке за даљу реформу система пружања услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера на локалном нивоу.* Нагласак у реализацији фокус група је био на размени ставова међу учесницима, док су експерти пре свега имали улогу модератора.

Учесници су на почетку сваке фокус групе информисани о квантитативном истраживању и трендовима на основу добијених одговора, а потом је разговор био организован у неколико целина:

- Критеријуми и динамика расподеле наменских трансфера;
- Уговарање, извештавање, комуникација и подршка МРЗБСП у спровођењу Уредбе о наменским трансферима;
- Планирање услуга социјалне заштите на локалном нивоу и дефинисање врсте и обима услуга које ће бити финансиране из наменских трансфера – постојеће праксе и изазови;
- Компетенције и надлежности запослених у вези са планирањем и праћењем реализације услуга које су финансиране из наменских трансфера, а у складу са обавезама дефинисаним уговором са МРЗБСП.

Фокус група са представницима пружаоца услуга (Топола, 8.7.2022.) је имала за сврху да размотри улогу пружалаца услуга социјалне заштите, посебно пружалаца који припадају цивилном и приватном сектору, у процесима које спроводи локална самоуправа, током планирања, али и током праћења и процене ефеката локалних услуга социјалне заштите. Дискусија је омогућила да се сагледају добре праксе и изазови постојећих механизма консултације са локалном управом, али и са крајњим корисницима.

Фокус група одржана 27.09. 2022.године у Вршцу омогућила је да се осим дискусије о добрим праксама и изазовима у примени Уредбе о наменским трансферима, размотре потребе и могућности за успостављање међуопштинских услуга социјалне заштите и њиховог финансирања/суфинансирања средствима наменских трансфера, базиране на постојећем искуству града Вршца.

Радионица са представницима националних и локалних партнера, одржана у Београду 13. и 14. октобра 2022. године омогућила је да се учесници, представници релевантних одељења МРЗБСП за социјални заштиту и финансије, Републичког и Покрајинског завода за социјалну заштиту, СКГО и локалних самоуправа упознају са резултатима консултативног процеса који је спроведен на локалном нивоу, али и са кључним питањима која би требала да буду обухваћена нацртом Концепта политике. Током радионице су додатно продискутовани налази, отворена питања, као и све препоруке које би требало да буду укључене у финални нацрт Концепта политике.

3. Усклађеност Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити са планским и законским оквиром

У овом поглављу дат је преглед најзначајнијих планских, законских и подзаконских акта за примену Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити, као и анализа одредби саме Уредбе. Обзиром да је Уредба донета 2016. године и да након њеног усвајања није било измена Закона о социјалној заштити, одредбе Уредбе нису у колизији са референтним планским и законским оквиром, али постоји простор за унапређење примене, посебно имајући у виду препоруке Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2021. до 2026. године, као и одредбе Закона о јавним набавкама.

3.1. Плански оквир

Акциони план за Поглавље 19 - социјална политика и запошљавање⁶, у оквиру приоритета социјално укључивање и социјална заштита као једну од кључних активности дефинише „имплементацију Стратегије деинституционализације и развоја услуга у заједници кроз развој и ширење мреже услуга у заједници, унапређивање механизма наменских трансфера и трансформацију установа за смештај“. 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.

Ex post анализа Стратегије социјалне заштите⁷, припремљена у јануару 2021. године дефинише неколико кључних налаза од значаја за анализу примене Уредбе о наменским трансферима:

- Изостанак очекиваних ефеката децентрализације услед немогућности, односно неодлучности ЈЛС локалних самоуправа да саме обезбеде довољна средства за финансирање услуга социјалне заштите и поред тога што су Законом о социјалној заштити из 2011. године јасно дефинисане надлежности сва три нивоа власти, као и механизми за обезбеђивање додатних средстава са републичког нивоа.
- Изостанак планског управљања и изостанак интегралног приступа у идентификовању потребе и планирању услуга у заједници.
- Недовољну распрострањеност услуга упркос чињеници да је увођењем наменских трансфера евидентиран раст средства које се издвајају за услуге социјалне заштите у надлежности локалних самоуправа, који није резултирао обезбеђење бар једне услуге социјалне заштите у свим локалним самоуправама. Напротив, већина услуга у периоду 2015. – 2018. године бележи пад, како у погледу броја корисника, тако и у погледу броја локалних самоуправа у којима су доступне. Наменски трансфер довео је до тога да одређене ЈЛС значајно смање или престану са улагањем средстава из локалних буџета у 2018. године, иако су током 2015. године то чиниле, што је у супротности са сврхом овог концепта.

⁶ <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>

⁷ <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-socijalnu-zastitu/ex-post-analiza-strategije-razvoja-socijalne-zastite>

- Разноврсност услуга се није значајније мењала у протеклој деценији. Иако је систем у основи постављен као отворен и омогућава увођење нових услуга, ове могућности су слабо коришћене. Могућност увођења нових услуга предвиђена Законом у пракси није ближе разрађена, већ је остала као опште опредељење система. Са друге стране, ни већ стандардизоване услуге нису доступне у значајном делу Републике Србије, те и не чуди што нису предузимане иницијативе за увођење нових услуга. Поред тога, нестабилно финансирање свакако представља једану од највећих препрека, како за одрживост постојећих, тако и за увођење нових услуга. Такође, мапирање потреба становништва је развијено у јаком малом броју локалних самоуправа.

Ex post анализом Стратегије социјалне заштите дато је неколико значајних препорука за унапређење примене концепта наменских трансфера:

- У ситуацији ограничених средстава и недовољно развијених услуга када се могу задовољити потребе само одређеног броја најугроженијих, адекватно формулисање приоритета посебно добија на важности. Ову тему треба додатно разрадити у будућем развоју јавних политика.
- Спровести детаљнију евалуацију наменских трансфера и утврдити да ли овај вид подршке доприноси развоју услуга на локалном нивоу или доводи до пасивности локалних самоуправа које се превасходно ослањају на ова средства.
- Пружити подршку ЈЛС у мапирању потреба становништва на њиховој територији како би се адекватно формулисали приоритети и обезбедиле услуге за најугроженија лица.

Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022. – 2026. године⁸ првим посебним циљем препознаје потребу за успостављањем нормативних и финансијских претпоставка за спровођење и одрживост процеса деинституционализације, за чије остварење је неопходно, поред осталог, успоставити и механизме за праћење (мониторинг) утрошка наменских трансфера намењених развоју услуга у заједници и трансформацији установа (мера бр. 6).

Стратегија је указала на *„неминовност редефинисања постојећег начина примене наменских средстава, њихову већу повезаност са потребама локалног становништва, као и креирањем 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, као и резултати ове анализе примене Уредбе о наменским трансферима за период 2019 – 2022. године препознају идентичне кључне изазове за њену примену. Стратегија је указала на *„неминовност редефинисања постојећег начина примене наменских средстава, њихову већу повезаност са потребама локалног становништва, али креирањем контролних механизма за спровођење Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити на нивоу локалних самоуправа“*.

- Први изазов се читава на нивоу планирања - изостанак анализе потребе грађана/ки за услугама социјалне заштите за последицу има стихијски и непланирани развој услуга у заједници.
- Следећи кључни изазов представља изостанак механизма за спровођење и контролу реализације уговора о наменским трансферима закљученим између МИНРЗБСП и локалних

⁸ <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>

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. Ни Закон о социјалној заштити нити Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити не превиђају одредбу којим би се дефинисале последице неизвршења ове уговорне обавезе.

- Формат извештаја не садржи индикаторе за процену релевантности, ефикасности, ефективности, кохерентности / 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 такође не садржи ни информацију на који начин је обезбеђена финансијска одрживост услуге у складу са захтевима Програмског буџета који предвиђа обавезу средњорочног, трогодишњег планирања.
- Такође, изостају информације о другим изворима финансирања услуга, као што су: партиципације корисника или лица која имају законску обавезу издржавања корисника услуга, 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. Стратегија не прецизира о којим организационим јединицама локалне самоуправе је реч, нити препознаје пружаоце услуга социјалне заштите на локалном нивоу као партнере у овом процесу.

Као кључне индикаторе за процену остварења ове мере, релевантне за анализу организационих капацитета за примену Уредбе, 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.

3.2. Законски оквир

3.2.1. Закон о социјалној заштити

Закон о социјалној заштити је кључни акт којим се уређује делатност, циљеви и начела социјалне заштите, те права и услуге и поступци остваривања и коришћења услуга у социјалној заштити.

У смислу овог Закона, **члан 2.** социјална заштита је *„организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености“*.

Главни циљеви социјалне заштите у складу са **чланом 3** су:

- 1) Достићи, односно одржавати минималну материјалну сигурност и независност појединаца и породице у задовољавању животних потреба;
- 2) **Обезбедити доступност услуга и остваривање права у социјалној заштити;**
- 3) Створити једнаке могућности за самосталан живот и утицати на социјалну укљученост;
- 4) Очувати и унапредити социјалне односе, као и унапредити породичну, родну и међугенерациску сигурност;
- 5) Предупредити злостављање, занемаривање или експлоатацију, односно отклонити њихове последице.

Овако дефинисани циљеви социјалне заштите остварују се *„пружањем услуга социјалне заштите и другим активностима које предупређују, умањују или отклањају зависност појединаца и породица од социјалних служби“*. Услуге социјалне заштите које су предвиђене Законом и за којима постоји потреба, а не могу бити обезбеђене кроз установе социјалне заштите у складу са чланом 64 набављају се од *пружаоца услуга социјалне заштите који је за то лиценциран, а одабир се реализује кроз поступак јавне набавке услуга социјалне заштите*.

Обавеза израде Програма унапређења социјалне заштите (члан 20.) у РС, односно АП, односно ЈЛС утврђује министар надлежан за социјалну заштиту, надлежни орган АП, односно надлежни орган ЈЛС, који мора бити усклађен са стратегијом развоја, коју доноси Влада. Програм обухвата мере и активности за подстицај и развој постојећих и нових услуга социјалне заштите. Ставом 4. овог чана превиђена је обавеза ЈЛС да *„мора утврдити мере и активности за подстицај и развој постојећих и нових услуга социјалне заштите“*.

Средства за обављање делатности социјалне заштите (члан 22.) обезбеђују се у буџету Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и вршењем делатности установа социјалне заштите. Средства за обезбеђивање услуга могуће је прибављати и путем донација, као и уступањем имовине, оснивањем задужбина и фондација. На крају, у складу са Законом, у обезбеђивању средстава услуга социјалне заштите учествује и корисник.

Чланом 64. је дефинисано да услуге социјалне заштите које су предвиђене Законом и за којима постоји потреба, а не могу их обезбедити установе социјалне заштите, набављају се од *пружаоца услуга социјалне заштите који је за то лиценциран, а одабир се реализује кроз поступак јавне набавке услуга социјалне заштите*.

Чланом 207. је дефинисано које услуге које пружају ЈЛС се **могу финансирати из наменских трансфера** републике:

1. Услуге социјалне заштите које по овом закону финансирају јединице локалне самоуправе – у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености, утврђен у складу са прописима којима се уређује разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености – испод републичког просека;
2. Услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији се налазе установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкова трансформације тих установа;
3. Иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

Такође, дефинисано је да *„Влада утврђује висину наменског трансфера, критеријуме за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе и динамику преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију“*.

Чланом 208. је дефинисано да се из буџета аутономне покрајине финансирају: 1) програми унапређења социјалне заштите у аутономној покрајини; 2) програм рада Покрајинског завода за социјалну заштиту; 3) програми рада центара за породични смештај и усвојење чији је оснивач аутономна покрајина; 4) програми рада установа чији је оснивач аутономна покрајина, осим установа домског смештаја; 5) иновационе услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за аутономну покрајину.

Чланом 209. је дефинисано да се из буџета јединице локалне самоуправе финансирају се: 1) дневне услуге у заједници; 2) услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом; 3) услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености, утврђен у складу са прописима којима се уређује разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености - изнад републичког просека; 4) саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља; 5) остале услуге социјалне заштите у складу са потребама локалне самоуправе; 6) једнократне помоћи и други облици помоћи; 7) програми рада установа чији је оснивач јединица локалне самоуправе; 8) програми унапређења социјалне заштите у јединици локалне самоуправе; 9) иновационе услуге.

Члан 210. прописује обавезу утврђивања цена услуга социјалне заштите. Методологију формирања цена услуга социјалне заштите које се финансирају из буџета Републике Србије прописује Влада. Методологију формирања цена услуга социјалне заштите које се финансирају из буџета аутономне покрајине, односно из буџета ЈЛС прописује надлежни орган аутономне покрајине, односно надлежни орган ЈЛС. У складу са прописаном методологијом, цену услуга из става 1. овог члана одређује министар надлежан за социјалну заштиту, а цену услуга из става 2. овог члана одређује надлежни орган аутономне покрајине, односно надлежни орган ЈЛС.

3.2.2. Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити

Чланом 1. је дефинисано да се Уредбом *„утврђује висина наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуми за његову расподелу по ЈЛС, критеријуми за учешће локалне самоуправе и динамика преноса средстава, као и услуге од посебног значаја за Републику Србију“*.

Тумачењем одредаба уочено је да су Уредбом регулисана и друга питања, на пример: утврђивање износа наменских трансфера по основу трансформације установа, иновативних и услуга од посебног значаја за Републику Србију, међусобне обавезе МРЗБСП и локалних самоуправа - достављање уговора о јавној набавци услуга, обавеза извештавања о утрошку наменских средства, контрола наменског трошења средстава и сл.

Чланом 2. Уредбе је превиђено да се у буџету Републике Србије обезбеђују средства за наменске трансфере, којима се у складу са Законом о социјалној заштити и у складу са прописима о финансирању локалне самоуправе, финансирају:

1. Услуге социјалне заштите које по Закону финансирају ЈЛС и то у ЈЛС чији је степен развијености испод републичког просека

Уредбом је превиђено да се степен развијености ЈЛС одређује према јединственој листи развијености ЈЛС, 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. Од тренутка усвајања Уредбе у 2016. години, па до последњих планираних трансфера за 2022. годину степен развијености ЈЛС одређује се према јединственој листи развијености која је дефинисана Уредбом о утврђивању јединствене листе развијености региона и ЈЛС за 2014. годину (*Службени гласник РС, бр. 104/2014.*), који су према степену развијености разврстани у развијене и/недовољно развијене регионе и ЈЛС (разврстане у прву, другу, трећу и четврту групу и девастирана подручја на основу података органа надлежног за послове статистике и финансија). Разврставање региона врши се на основу вредности бруто-домаћег производа по глави становника у региону у односу на републички просек за референтни период.

2. Услуге социјалне заштите у ЈЛС на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији укључујући и трошкове трансформације тих установа

Чланом 4. ст. 2. је превиђено да се висина износа наменских трансфера за потребе трансформације установа расподељује по ЈЛС по основу измештања лица из установа у трансформацији. Податке о броју измештених лица и лица која ће, на основу плана измештања у текућој години, бити измештена из установа у трансформацији и коришћењу услуга које обезбеђује ЈЛС достављају установе у трансформацији, односно ЈЛС. Предвиђено је да се износ наменских трансфера утврђује на нивоу просечног износа укупних годишњих трошкова по једном смештеном лицу из свих установа у трансформацији за број измештених лица и лица која ће, на основу плана измештања у текућој години, бити измештена из установа у трансформацији према подацима МРЗБСП.

У досадашњој пракси спровођења Уредбе није успостављен механизам за доделу наменских трансфера по овом основу, што свакако захтева посебну анализу кроз консултативни процес са представницима МРЗБСП, установа за смештај, јединица локалне самоуправе, центара за социјални рад, пружаоца релевантних услуга у заједници, као и смештеним лицима и њиховим породицама.

3. Иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију

Услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију 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.

Чланом 3. Уредбе је дефинисано да се укупан годишњи износ наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите утврђује се у складу са средствима опредељеним за ту намену законом о буџету Републике Србије за текућу годину, *а он се обрачунски умањује највише до 20% за потребе расподеле наменских трансфера по основу трансформације установа, иновативних и услуга од посебног значаја за Републику Србију.*

Овако умањен износ представља обрачунску категорију за утврђивање основице за расподелу средстава по јединицама локалне самоуправе по основу неразвијености.

<i>Критеријуми за расподелу по основу неразвијености</i>	<i>Критеријуми за расподелу по појединим ЈЛС – обезбеђено учешће у буџету ЛС</i>
15% средстава расподељује се према броју становника <i>Извор: Попис 2011</i>	II група развијености у висини од најмање 30% средстава у односу на утврђену основицу за обрачун наменског трансфера.
25% средстава расподељује се према броју деце и младих до 19 година и старијих од 65 година. <i>Извор: РЗСС</i>	III група развијености у висини од најмање 10% средстава у односу на утврђену основицу за обрачун наменског трансфера.
25% средстава расподељује се према броју корисника права и услуга из надлежности РС из ЈЛС испод републичког просека <i>Извор: МРЗБСП</i>	ЈЛС из IV групе развијености наменски трансфер се додељује без обзира на обезбеђено учешће у финансирању услуга социјалне заштите из своје надлежности.
15% средстава расподељује се према броју корисника права и услуга из надлежности ЈЛС. <i>Извор: МРЗБСП</i>	<i>Корективни критеријум (измена из 2021.године)</i> Фискални капацитет ЈЛС, изражен кроз висину укупних прихода и примања по становнику у последњој години за коју министарство надлежно за послове финансија располаже подацима ⁹ .
10% средстава расподељује се према броју лица на смештају у установама из ЈЛС испод реп.просека. <i>Извор: МРЗБСП</i>	
10% средстава расподељује се према површини територије ЈЛС испод реп.просека. <i>Извор: РЗСС</i>	

⁹ У складу са чланом 7. Уредбе, наменски трансфери по ЈЛС чији је степен развијености испод републичког просека утврђени у складу са критеријумима за расподелу наменских трансфера по степену развијености коригију се у односу на фискални капацитет ЈЛС, изражен кроз висину укупних прихода и примања по становнику у последњој години за коју министарство надлежно за послове финансија располаже подацима, а на следећи начин: – за ЈЛС чији је фискални капацитет до 50% просечног прихода по становнику од уступљених прихода у свим општинама у Републици Србији наменски трансфер се множи са коефицијентом 1,2; – за ЈЛС чији је фискални капацитет између 50–80% просечног прихода по становнику од уступљених прихода у свим општинама у Републици Србији наменски трансфер се множи са коефицијентом 1,1; – за ЈЛС чији је фискални капацитет између 80–100% просечног прихода по становнику од уступљених прихода у свим општинама у Републици Србији наменски трансфер се множи са коефицијентом 1,0; – за ЈЛС чији је фискални капацитет преко 100% просечног прихода по становнику од уступљених прихода у свим општинама у Републици Србији наменски трансфер се множи са коефицијентом 0,8.

Остала питања која су регулисана Уредбом укључују:

- **Оправданост трошкова** - наменски трансфер додељује се за покриће трошкова услуга које задовољавају минималне стандарде прописане Правилником којим се уређују минимални стандарди услуга социјалне заштите.

Уговором, али не и Уредбом дефинисане су врсте услуга које се могу подржати средствима наменских трансфера: дневне услуге у заједници (помоћ у кући, дневни боравак, свратиште); услуга смештаја у прихватилиште; услуге подршке за самосталан живот (осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом); услуга личног пратиоца детета са инвалидитетом као подршка за задовољавање основних потреба у свакодневном животу; услуге персоналне асистенције доступне пунолетним лицима са инвалидитетом са процењеним првим и другим степеном подршке; саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге (осим саветовања хранитеља и усвојитеља); остале, односно друге услуге социјалне заштите у складу са потребама и приоритетима локалне заједнице утврђене одлуком о правима и услугама социјалне заштите донетим од стране јединице локалне самоуправе.

Уговором је прецизирана обавеза локалне самоуправе да средства додељена по основу наменских трансфера користи само за финансирање текућих трошкова, односно за ефективно пружање услуга социјалне заштите из надлежности локалне самоуправе које су утврђене Законом о социјалној заштити и одлукама о правима и услугама из социјалне заштите донетим од стране јединице локалне самоуправе. Јединица локалне самоуправе средства по основу наменских трансфера може користити за покриће текућих трошкова дефинисаних ценом услуге социјалне заштите, која је утврђена од стране надлежног органа јединице локалне самоуправе, а коју чине: *трошкови рада, трошкови материјала, трошкови других услуга, трошкови законских обавеза и друго.*

Уговором, али не и Уредбом, је дефинисано да се средствима наменских трансфера не могу финансирати: новчана односно материјална права грађана утврђена Законом о социјалној заштити и одлукама о правима и услугама из социјалне заштите донетим од стране ЈЛС; трошкови који се односе на капитална улагања односно изградњу, реконструкцију, санацију и адаптацију објеката и набавку опреме; трошкови који се односе на текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме; трошкови који се односе на похађање акредитованих програма обука, едукација и стручног усавршавања пружалаца услуга; неизмирене обавезе по основу пружених услуга социјалне заштите у оквиру надлежности локалне самоуправе из ранијег периода.

- **Докази о испуњености критеријума (Одлука о буџету)** - ЈСЛ којој се одобри наменски трансфер за иновативну или услугу социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију дужна је да ове услуге integriше у Одлуку о услугама из своје надлежности до краја буџетске године за коју је одобрен наменски трансфер.

Чланом 8. Уредбе је предвиђено да ЈСЛ за потребе обрачуна и расподеле наменских трансфера достављају МРЗБСП доказе о испуњавању критеријума дефинисаних чланом 5. Уредбе, а којим је прописано да се наменски трансфер може доделити ако ЈЛС има обезбеђено учешће у финансирању услуга социјалне заштите из своје надлежности утврђено у Одлуци о буџету за текућу буџетску годину, и то: за ЈЛС из 3. групе развијености у висини од најмање 30% средстава у односу на утврђену основицу за обрачну наменског трансфера о ЈЛС; за ЈЛС из 2. групе развијености у висини од најмање 10% средстава у односу на утврђену основицу за обрачну наменског трансфера по појединим ЈЛС. Уредбом је предвиђено да се за ЈЛС из 4. групе

развијености наменски трансфер се додељује без обзира на обезбеђено учешће у финансирању услуга социјалне заштите из своје надлежности.

Чланом 8. ст. 3 Уредбе је дефинисано да **ЈЛС које не доставе доказе о испуњености критеријума неће бити обухваћене коначном расподелом наменских средстава, а обрачунска средства опредељена овим ЈЛС могу бити расподељена ЈЛС које испуњавају предвиђене критеријуме у складу са овом Уредбом.**

Самим Уговором о додели наменских трансфера закљученим између МРЗБСП и ЈЛС је прецизирано да је ЈЛС „*дужна да изврши одговарајуће измене у важећој одлуци о буџету у вези са додељеним, односно одобреним наменским трансфером и без одлагања достави Министарству акт о изменама и допунама Одлуке о буџету*“ (члан 4. ст. 1. тачка 4. Уговора).

- **Уговарање** – чланом 8. ст. 5 уредбе је предвиђено да се међусобни односи МРЗБСП и ЈЛС ближе се уређују уговором, после доношења Закона о буџету Републике Србије за наредну буџетску годину. Уговором се утврђују врсте услуга коју се финансирају наменским трансферима, начин извештавања ЈЛС о утрошку средстава, као и друге обавезе и друга питања од значаја за реализацију наменских трансфера.
Међутим, модел уговора који се закључује са ЈСЛ не дефинише конкретне услуге које ће бити финансирана/суфинансирана средствима наменских трансфера, већ дефинише све услуге које се могу финансирати средствима наменских трансфера.
- **Пренос средстава** – Уредбом је дефинисано да се средства наменске трансфере преносе ЈЛС у року од 15 дана од дана достављања МРЗБСП уговора о набавци услуге између ЈЛС и пружаоца услуге, у висини уговорене цене услуге која је предмет набавке, а до висине средстава опредељених расподелом наменског трансфера за развој услуга социјалне заштите ЈЛС.
- **Динамика доношење решења о коначним износима расподеле** и закључивање уговора о наменским трансферима у периоду 2019 – 2021. године је приказана у табели испод:

Година	Доношење решења о расподели НТ	Закључивање уговора са ЈЛС
2019	22.3.2019.године (измене 15.10 и 20.11)	26.3.2019.године
2020	13.3.2020.године	30.3.2020.године
2021	26.4.2021.године	6.5.2021.године

Представљена динамика расподеле наменских трансфера доводи до низа изазова са којима се суочавају ЈЛС у реализацији уговора. Први се односи на немогућност расписивања јавне набавке пре измене Плана јавних набавки, што захтева додатно време и одлаже покретање поступка. Као други изазов представници једног броја ЈСЛ истичу недовољне капацитете и компетенције запослених у организационим јединицама за јавне набавке за припрему документације за јавну набавку услуга социјалне заштите, што за последицу има да вредност јавне набавке буде одлучујући критеријум за избор пружаоца услуге и поред тога што Закон о јавним набавкама у члану 75. став 10. препоручује, али не и обавезује, наручиоца да „приликом доделе уговора узме у обзир потребу за обезбеђивањем квалитета, континуитета, доступности, приступачности, расположивости, као и свеобухватности услуга, посебно потребе различитих категорија корисника, укључујући угрожене и рањиве групе, учешће и оснаживање корисника услуга и иновативност“.

- **Извештавање** - као један од механизма контроле Уредбом је превиђена обавеза јединица локалне самоуправе да по завршетку буџетске године доставе министарству надлежном за послове социјалне заштите извештаје о утрошку наменских трансфера најдаље до 20. јануара текуће године. Обрасцем финансијског извештаја предвиђена је достава података о: пружаоцу услуге, броју фактуре, опису трошка, плаћеном износу средстава, броју и датуму извода и друго..
- **Контрола** - Уредбом је превиђено да контролу наменског коришћења средстава за наменске трансфере врши буџетска инспекција, у складу са Законом о буџетском систему, којим је уређен начин поступања, подручје рада, овлашћења, одговорности и субјекти надзора буџетске инспекције РС. Послови буџетске инспекције обављају се по програму рада који се сачињава првенствено на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење контроле из којих произилази сумња на неправилност или незаконитост пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица.

3.2.3. Закон о финансирању локалне самоуправе

Законом о финансирању локалне самоуправе (*Службени 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, и 111/2021) под наменским трансферима подразумева трансфер који се користи за финансирање одређених функција и издатака, а који може бити: **функционални** – трансфер који се користи за финансирање издатака у оквиру одређене функције; **наменски 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 ЈСЛ обезбедити наменски трансфер за обављање одређених послова у оквиру њиховог изворног или повереног делокруга. Надлежност за утврђивање висине наменског трансфера и критеријума за његову расподелу по појединим ЈЛС, као и динамику преноса средстава поверена је надлежном министарству, односно посебној организационој јединици.

Чланом 46. Закона предвиђено је обавеза надлежних министарстава да, у роковима утврђеним буџетским календаром, министарству надлежном за послове финансија доставе критеријуме и мерила за расподељивање трансфера, износе по појединим ЈЛС, као и статистичке податке на основу којих су израчунати износи функционалног трансфера. У случају ненаменског трошења наменских трансфера, министар за послове финансија може предложити Влади да се ЈЛС ускрати део укупног трансфера у износу ненаменски утрошених средстава.

Чланом 50. Закона је превиђено формирање Комисије за финансирање локалне самоуправе у циљу обезбеђења начела правичности, ефикасности и отворености система финансирања локалне самоуправе и давања препорука за његово унапређење. Комисија има председника и 10 чланова који се именију на период од 5 година. Председника и 5 чланова именује Влада, а 5 чланова Стална конференција градова и општина од којих најмање 3 члана морају бити представници јединица локалне самоуправе.

У складу са чланом 53. Закона Комисија је овлашћена да: анализира критеријуме и мерила за доделу ненаменских и функционалних трансфера и утврђивање њихове висине по ЈЛС у складу са одредбама

чл.37 - 44 Закона; анализира програме за додељивање наменских трансфера у ужем смислу, укључујући поступке додељивања и критеријуме за избор; прати вертикалну и хоризонталну уједначеност система, степена задужености ЈЛС и резултате измена система финансирања локалне самоуправе и припрема годишње извештаје о томе, најкасније до 30. маја за претходну буџетску годину, припрема предлоге за измену и побољшавање система финансирања локалне самоуправе.

Чланом 54. је дефинисана обавеза достављања података и то: Министарство финансија доставља Комисији и Сталној конференцији градова и општина податке о приходима и расходима ЈЛС за претходну годину, најкасније до 30.априла текуће године. Надлежна министарства и други органи и организације РС и АП који обезбеђују трансфере ЛС имају обавезу да до 30.априла текуће године доставе Министарству финансија и Комисији податке о свим трансферима ЛС, по намени трансфера и по ЈЛС.

3.2.4. Закон јавним набавкама

Општим начелима јавних набавки наручилац је у примени Закон о јавним набавкама (*Службени гласник РС*, бр. 91/2019) обавезан да *поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин*. Јавна набавка не сме бити обликована са намером да се избегне примена овог закона или избегне примена одговарајуће врсте поступка јавне набавке или са намером да се одређени привредни субјекти неоправдано ставе у повољнији или у неповољнији положај.

Према Закону о јавним набавкама из 2012. године, јавна набавка услуга социјалне заштите спроводила се у поступку јавне набавке мале вредности, без обзира на процењену вредност јавне набавке. Наиме, у складу са чланом 39а Закона из 2012. године, на набавку услуга социјалне заштите примењивале су се одредбе закона којима се уређују јавне набавке мале вредности. **Нови Закон о јавним набавкама из 2019. године**, у вези са спровођењем јавне набавке услуга социјалне заштите, а у складу са решењима која доносе правне тековине Европске уније у области јавних набавки, доноси значајну новину. Наиме, нови ЗЈН предвиђа да се набавке услуга социјалне заштите спровode у донекле посебном режиму, који је флексибилнији у односу на „редовне” поступке јавне набавке. С тим у вези, нови ЗЈН у члану 75. прописује да се одредбама тог дела Главе IV ЗЈН уређује додела уговора и оквирних споразума за набавке друштвених и других посебних услуга које су наведене у Прилогу 7. овог закона којим су између осталог, наведене и „здравствене, услуге социјалне заштите и сродне услуге”.

Чланом 27. став 1. тачка 3) ЗЈН прописано је да се одредбе овог закона не примењују на набавку друштвених и других посебних услуга из члана 75. овог закона, па тиме ни на набавку услуга социјалне заштите, уколико је процењена вредност тих услуга мања од 15.000.000 динара када набавку спроводи јавни наручилац, односно уколико је процењена вредност тих услуга мања од 20.000.000 динара када набавку спроводи секторски наручилац. Из наведене одредбе ЗЈН произилази да ЈЛС нису дужне да спроведу поступак јавне набавке услуга социјалне заштите уколико је процењена вредност набавке ових услуга испод прописаног износа.

Ипак, наведено не значи да ЈЛС приликом набавке услуга социјалне заштите чија је процењена вредност нижа од наведеног износа, немају одређене обавезе. Наиме, ЗЈН у члану 27. став 2. предвиђа да се у таквим ситуацијама примењују начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке. Поред описаних обавеза, ЗЈН прописује и да правила у вези с поступцима ових набавки уређује

наручилац својим интерним актом. ЈЛС може да позове одређени број лица (препорука је не мање три лица) која су, према сазнањима ЈЛС, способна да изврше набавку, да поднесу понуде. Наведено значи да позив мора бити послат лиценцираним пружаоцима оне услуге социјалне заштите за коју се расписује јавна набавка, тј. која се обезбеђује путем јавне набавке.

4. Преглед резултата анализе

У овом делу анализе су представљени подаци о локалним услугама социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера, у складу са Уредбом. Подаци су анализирани из аспекта *распрострањености услуга, утрошених средстава, корисника и пружалаца услуга*. Поред ових елемената који проистичу директно из примене Уредбе, сагледани су и подаци везани за *постојећи стратешки оквир на локалу, као и људски и институционални ресурси који су неопходан предуслов ефикасног и ефективног трошења наменских средстава*.

У случајевима где је било примењиво, приказана је разлика између података 2019., 2020. и 2021. годину и повезани трендови.

Анализиране услуге су класификоване у 4 групе, у складу са Законом о социјалној заштити и правилником:

Дневне услуге у заједници	Помоћ у кући за одрасле и старије Помоћ у кући за децу и младе Дневни боравак за одрасле и старе Дневни боравак за децу и младе Лични пратилац (за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом) Дневни центар
Услуге подршке за самостални живот	Персонална асистенција за одрасле особе са инвалидитетом Становање уз подршку
Услуге смештаја	Предах смештај Смештај у прихватилишта (за децу, за одрасле и старије, за жртве насиља)
Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге	Саветовалишта Третмански центар

4.1. Преглед распрострањености услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера

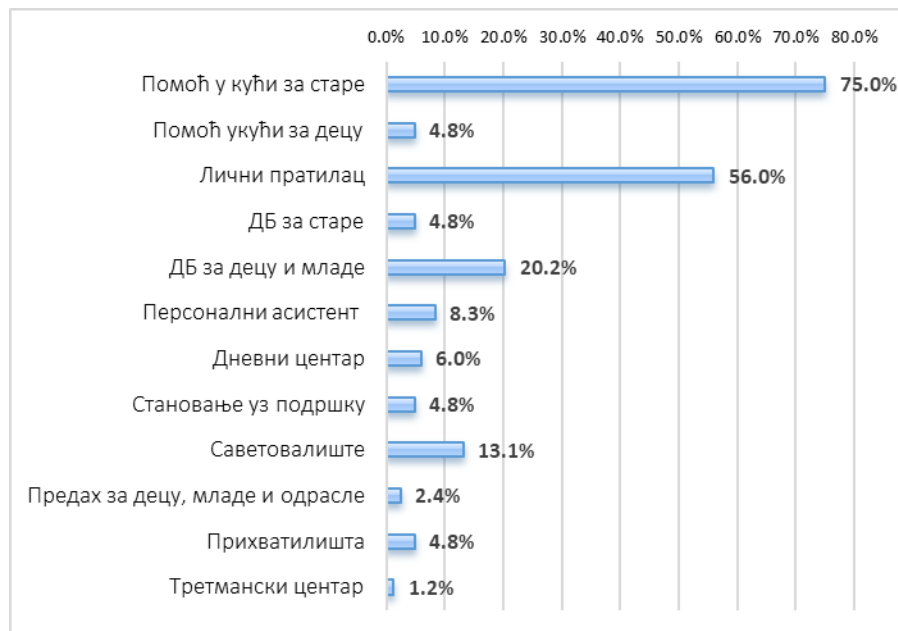
Распрострањеност услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалне самоуправе које су финансиране из наменских трансфера је изражена кроз удео ЈЛС које пружају одређену услугу у односу на укупан број ЈЛС које су доставиле упитник (84). У преглед су укључене све ЈЛС које су барем током једне календарске године пружале одређену услугу и финансирале је из наменских трансфера.

Две услуге апсолутно доминирају међу услугама социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера: **помоћ у кући за одрасла и стара лица** коју из наменских трансфера финансира чак **75% ЈЛС** и **лични пратилац детета** која је обезбеђена у **56%** градова и општина.

На нивоу целе групе се даље издвајају **услуга дневног боравка за децу и младе** која је присутна у **20% ЈЛС** и **саветовалиште** – укупно **13% ЈЛС** је у периоду 2019. – 2021. године финансирало ове услугу из наменских трансфера.

Све остале услуге су распрострањене у далеко мањем проценту и присутне су у мање од 10% ЈЛС (односно у мање од 8 ЈЛС).

График 4.1.1. Распрострањеност услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера



Приметно је да током анализираног периода (2019.-2021.) није дошло до повећања броја услуга, чак је у неким градовима и општинама број услуга које се финансирају из наменских трансфера смањен, а њихово финансирање су у мањем или истом обиму преузеле ЈЛС из сопствених буџета.

Током фокус група потврђено је да ЈЛС средства из наменских трансфера углавном користе за финансирање постојећих услуга, а не и за увођење нових.

Табела 4.1.1. Преглед распрострањености услуга према развијености ЈЛС

Услуге	2019			2020			2021		
	2. група	3. група	4. група	2. група	3. група	4. група	2. група	3. група	4. група
ПУК одрасли и стари	17	21	19	17	24	19	15	22	19
ПУК деца и млади	0	1	1	1	1	1	2	1	1
Лични пратилац	18	18	5	15	16	7	18	17	6
ДБ одрасли и стари	3	0	0	2	1	0	0	1	0
ДБ деца и млади	6	8	1	5	8	2	3	8	2
Персонални асистент	1	3	0	2	3	1	1	3	2
Дневни центар	3	1	1	3	1	1	2	1	1
Становање	2	1	1	2	1	0	1	1	0
Саветовалишта	6	2	0	5	4	0	5	4	0
Предах смештај	0	0	1	0	0	1	0	0	3
Прихватилишта	5	0	1	5	0	1	3	0	1

Стиче се утисак да је услуга помоћ у кући за одрасла и стара лица једина у групи од 11 услуга која је подједнако заступљена у свим ЈЛС без обзира на ниво развијености. Услуга личног пратиоца, која је друга по бројности ЈЛС, је нешто заступљенија у ЈЛС које припадају 2. и 3. групи развијености, док је приметно мање финансирање из наменских трансфера код ЈЛС које припадају 4. групи развијености. ЈЛС из 4. групе развијености не финансирају саветовалишта из наменских трансфера, док ни једна ЈЛС из 2. или 3. групе развијености не финансира услуге предаха смештаја из наменских трансфера.

4.1.1. Распрострањеност дневних услуга у заједници

Дневне услуге у заједници је у периоду између 2019. и 2021. из наменских трансфера финансирало **укупно 83 од 84 ЈЛС**. Само 1 ЈЛС из узорка (општина Свилајнац) у поменутом периоду није финансирала ни једну од дневних услуга у заједници из наменских трансфера.

Табела 4.1.2. Распрострањеност дневних услуга у заједници – број ЈЛС које су финансирале услуге из наменских трансфера у 2019., 2020. и 2021.

Дневне услуге у заједници	Укупно ЈЛС	Број ЈЛС 2019.	Број ЈЛС 2020.	Број ЈЛС 2021.
Помоћ у кући за одрасле и старе	63	57	58*	56
Помоћ у кући за децу и младе	4	2	3	4
Дневни боравак за одрасле и старије	4	3	3	1
Дневни боравак за децу и младе	17	15	15	13
Лични пратилац (за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом)	47	41	38	41
Дневни центар (нестандардизована услуга)	5	5	5	4

* Још 2 ЈЛС су потписале Уговоре, али нису утрошиле средства из наменских трансфера.

Важно је поменути да су услуге из ове групе – пре свега помоћ у кући за стара и одрасла лица и услуга личног пратиоца детета са сметњама у развоју и инвалидитетом доступне у највећем броју ЈЛС: услуга помоћ у кући за стара и одрасла лица је доступна у 63 ЈЛС што је 75% на нивоу узорка, док услугу личног пратиоца пружа 47 ЈЛС, односно 56% ЈЛС на нивоу узорка. Поред тога, уочљив је и континуитет у пружању услуга, што је веома важно за кориснике услуга.

Генерално се код свих дневних услуга у заједници бележи благи пад ЈЛС које ове услуге финансирају из наменских средстава, али је добро што се увидом у финансијске податке уочава да у већини случајева ЈЛС преузимају финансирање у потпуности и са довољним средствима да се задржи постојећи број корисника.

4.1.2. Распрострањеност услуга подршке за самосталан живот

Услуге подршке за самосталан живот из наменских средстава финансира укупно **10 ЈЛС**, што је око **12%** ЈЛС из узорка.

Табела 4.1.3. Распрострањеност услуга подршке за самосталан живот – број ЈЛС које су финансирале услуге из наменских трансфера у 2019., 2020. и 2021.

Услуге подршке за самосталан живот	Укупно ЈЛС	Број ЈЛС 2019.	Број ЈЛС 2020.	Број ЈЛС 2021.
Персонална асистенција за одрасле особе са инвалидитетом	7	4	6	6
Становање уз подршку	4	4	3	2

Од укупно 84 ЈЛС из узорка релативно је мали број оних које услуге подршке за самосталан живот финансирају из наменских трансфера: на нивоу целог периода 7 ЈЛС је финансирало услугу персоналног асистента, а 4 услугу становања.

Важно је поменути да и код ових услуга постоји континуитет пружања и да трошкове финансирања преузимају ЈЛС.

4.1.3. Распрострањеност услуге смештаја

Услуге смештаја из наменских средстава је финансирало укупно **5 ЈЛС**, што је око **6%** ЈЛС из узорка. У оквиру ових 5 ЈЛС, град Зрењанин из наменских трансфера финансира по 2 услуге предах смештаја (за децу са сметњама у развоју и одрасле са инвалидитетом) и две услуге смештаја у прихваталиштима (за жртве насиља и за одрасле и старе), док је град Врање финансирао две услуге смештаја у прихваталиштима (за жртве насиља и за одрасле и старије).

Табела 4.1.4. Распрострањеност услуге смештаја – број ЈЛС које су финансирале услуге из наменских трансфера у 2019., 2020. и 2021.

Услуге смештаја	Укупно ЈЛС	Број ЈЛС 2019.	Број ЈЛС 2020.	Број ЈЛС 2021.
Предах смештај	2	1	1	2
Смештај у прихваталишта (за децу, за одрасле и старије, за жртве насиља)	4	4	4	3

4.1.4. Распрострањеност саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга

Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге је финансирало укупно **12 ЈЛС** из узорка, што је око **15%** од укупног броја.

Табела 4.1.5. Распрострањеност саветодавно-терапијске и социјално-едукативних услуга – број ЈЛС које су финансирале услуге из наменских трансфера у 2019., 2020. и 2021.

Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге	Укупно ЈЛС	Број ЈЛС 2019.	Број ЈЛС 2020.	Број ЈЛС 2021.
Саветовалишта	11	8	9	9
Третмански центар	1	1	1	1

Значајно је напоменути да је извршен број ЈЛС саветодавно-терапијска и социјално-едукативне услуге препознао као иновативне услуге у заједници, без обзира што су законом јасно препознате као посебна група услуга. Ова пракса указује да ЈЛС није довољно јасан појам иновативности, односно социјалних иновација.

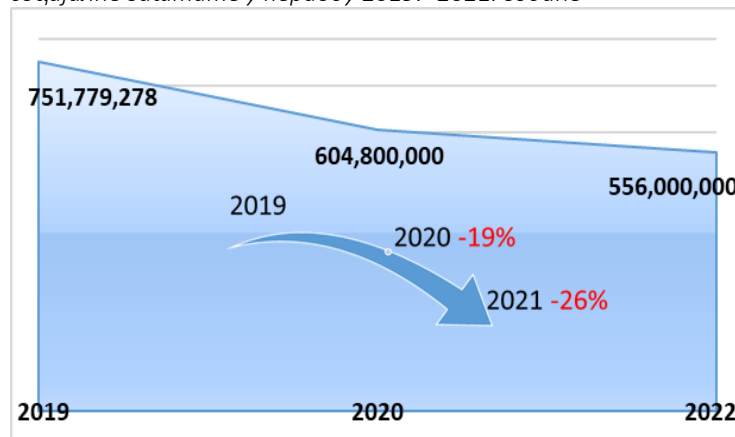
Изазови повезани са питањима распрострањености услуга

- ✓ Две услуге, помоћ у кући за одрасле и старе и лични пратилац детета су доминантно заступљене на нивоу целог узорка. Имајући у виду средства која су на располагању у оквиру наменских трансфера ЈЛС се најчешће одлучују да у континуитету финансирају исту врсту услуга, док за увођење нових услуга покушавају да идентификују друге изворе средстава.
- ✓ Ове две врсте услуга су подједнако присутне у ЈЛС у све три групе развијености од 2. до 4. Са друге стране, неке услуге, попут саветодавних нису финансиране из наменских трансфера у ЈЛС које припадају 4. групи развијености.

4.2. Финансијски оквир за реализацију услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера

Укупно финансирање услуга социјалне заштите из наменских трансфера у периоду од 2019. до 2021. године је износило 1.912.579.278 динара од чега: **751.777.278 динара у 2019. години, 604.800.000 динара у 2020. и 556.000.000 динара у 2021.** У укупној маси средстава која су утрошена на услуге социјалне заштите из наменских трансфера забележен је пад од 19% између 2019. и 2020., односно 8% између 2020. и 2021. **Укупан пад средстава** која су из наменских трансфера обезбеђена за услуге социјалне заштите од 2019. до 2021. је **26%.**

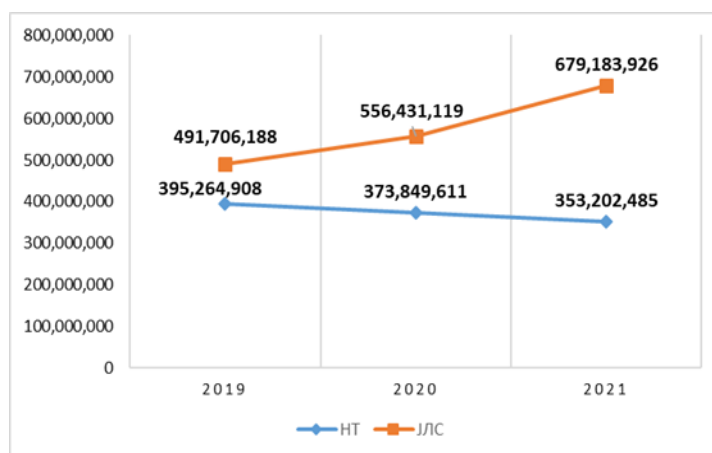
Графикон 4.2.1: Укупна вредност наменских трансфера за услуге социјалне заштите у периоду 2019. -2021. године



На нивоу узорка од 84 ЈЛС које су укључене у *ex-post* анализу укупни расходи су у 2019. години износили **886.971.095** динара, од чега је 395.264.980 динара обезбеђено из наменских средстава, а 491.706.188 динара из локалних буџета. У 2020. су укупни расходи износили **930.280.729** динара, 373.849.611 је било финансирање из наменских трансфера, а 556.431.119 динара из буџета ЈЛС. У последњој анализираној години укупни расходи за услуге социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера и буџета ЈЛС су прешли милијарду динара – **1.032.386.411** динара, 353.202.485 динара из наменских трансфера, а 679.183.926 динара из буџета градова и општина¹⁰.

Док **укупни расходи на нивоу узорка бележе раст**: 5% у 2020. и 11% у 2021. години, укупно 16% током анализираног периода, **вредност наменских трансфера је у истом времену забележила пад**. Укупан пад износа наменских трансфера је износио 5% у 2020. и 6% у 2021. години, укупно 11% за цео период. Са друге стране, **износ кофинансирања ЈЛС бележи континуиран раст**: 13% у 2020. години и 22% у 2021. Овај пораст од укупно 35% између 2019. до 2021. године је за резултат имао раст укупне масе средстава за услуге социјалне заштите које се (ко)финансирају из наменских средстава.

Графикон 4.2.2: Вредност наменских трансфера и средстава из буџета на узорку од 84 ЈЛС у периоду 2019.– 2021.



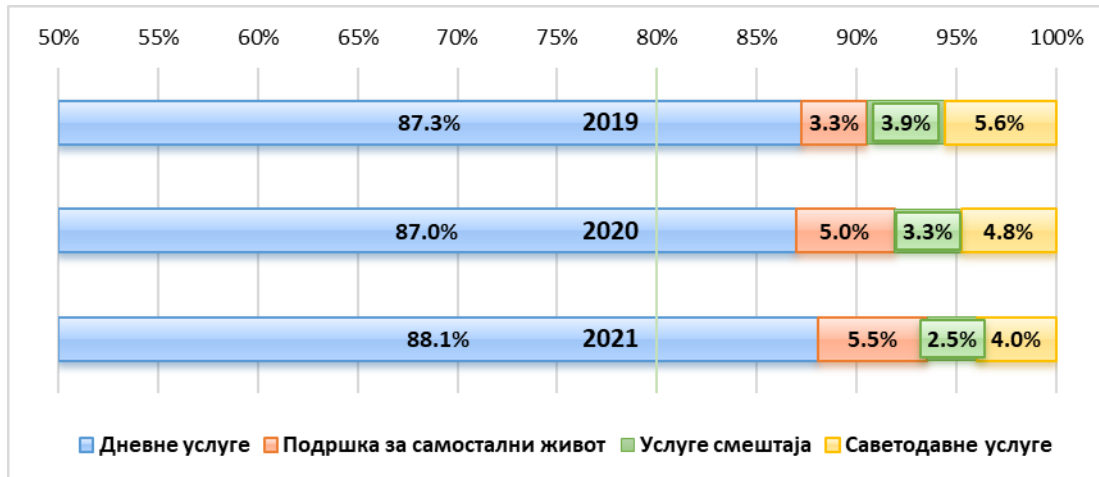
Посматрано на нивоу група услуга, **највећи део средстава из наменских трансфера и из буџета ЈЛС се користи за финансирање дневних услуга у заједници** – у просеку око **87%** из укупне масе наменских трансфера и око **82%** из локалних буџета.

Средства из **наменских трансфера су релативно равномерно подељена између преостале 3 групе услуга**: у просеку **4.8%** је ишло на **саветодавне услуге**, **4.6%** на **услуге подршке за самостални живот** и **3.2%** на **услуге смештаја**.

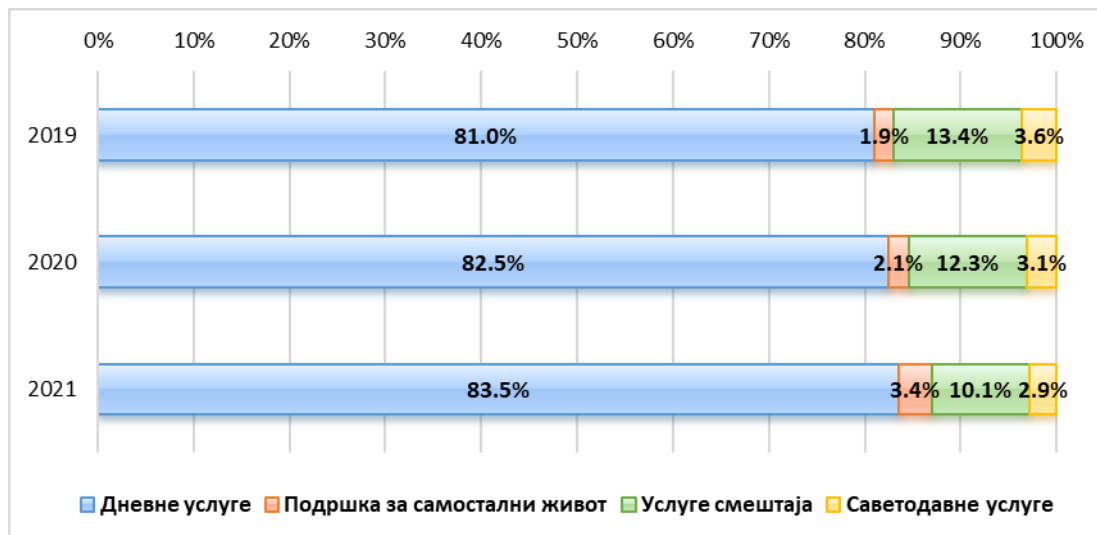
У структури расхода из **локалног буџета** издваја се **услуга смештаја на коју је у просеку трошено 12% средстава**, док су **услуге подршке за самостални живот и саветодавне услуге заступљене са скромних 2.4%, односно 3.2%**.

¹⁰ Узорком је у 2019. години покривено преко 53% утрошених средстава из наменских трансфера, у 2020. 62% средстава, а у 2021. 64% средстава из наменских трансфера.

Графикон 4.2.3. Процент финансирања по групама услуга из наменских трансфера у 2019., 2020. и 2021.



Графикон 4.2.4. Процент финансирања по групама услуга из буџета ЈЛС у 2019., 2020. и 2021.



На нивоу индивидуалних услуга, највећи део средстава из наменских трансфера и из локалних буџета је опредељен за **услугу помоћ у кући за одрасле и старије** – у просеку између **42% до 48%** из оба извора. Следи услуга **лични пратилац** са просеком финансирања у вредности од **28% до 32%** од укупне масе **наменских трансфера**, односно са уделом између **20 – 25%** из средстава која су одвојена из **локалних буџета**.

4.2.1. Расходи за дневне услуге у заједници

Укупни расходи за дневне услуге у заједници су били 743.425.550 динара у 2019. години, 784.147.898 динара у 2020. и 878.457.128 динара у 2021. години. Највећи део средстава је издвојен за финансирање услуге **помоћ у кући за одрасле и старије**, затим **услуга личног пратиоца детета**. За ове две услуге одвајано је у просеку **око 86%** од укупних средстава из наменских трансфера и **око 80%** од укупних средстава из

буџета ЈЛС. За финансирање преостале 4 услуге заједно – помоћ у кући за децу и младе, дневни боравак за одрасле и старије, дневни боравак за децу и младе и дневни центар, услуге је утрошено око **14% од наменских трансфера** и око **20% кофинансирања из локалних буџета**.

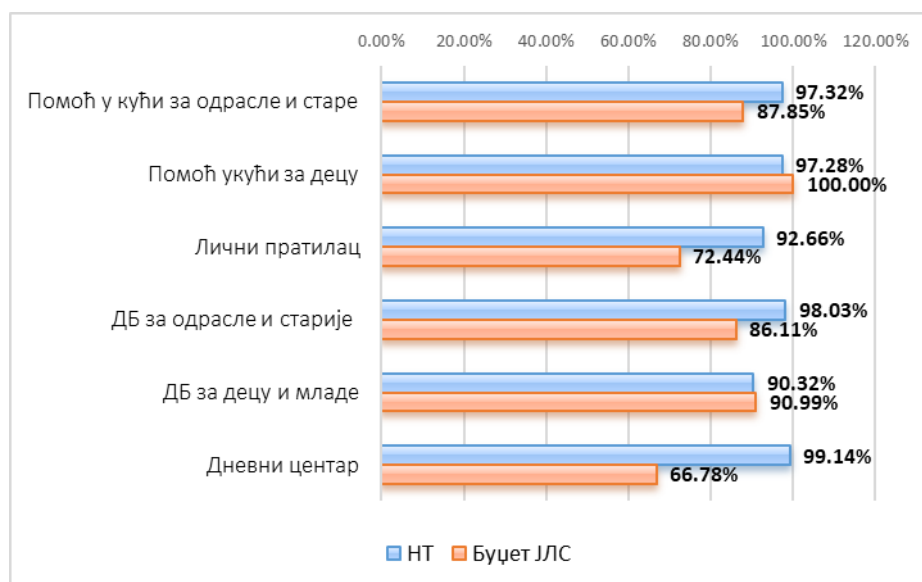
Табела 4.2.1. Преглед расхода из наменских трансфера и буџета ЈЛС за дневне услуге у заједници

Дневне услуге у заједници	Бр. ЈЛС	2019		Бр. ЈЛС	2020		Бр. ЈЛС	2021	
		НТ утрошено	ЈЛС утрошено		НТ утрошено	ЈЛС утрошено		НТ УТРОШЕНО	ЈЛС утрошено
Помоћ у кући за одрасле и старије	63	174,369,676.53	207,222,001.72	58	178,146,669.95	243,870,279.96	56	150,421,407.39	288,015,844.62
Помоћ у кући за децу и младе	4	3,052,214.00	1,032,611.00	3	6,161,444.42	1,007,875.00	4	11,230,409.16	1,658,279.00
Лични пратилац	4	118,668,122.38	101,980,570.98	3	106,272,072.27	127,425,622.16	1	114,333,535.10	174,586,931.61
ДБ за одрасле и старије	17	7,463,302.32	23,628,805.78	15	3,346,038.00	28,932,007.00	13	1,256,635.00	46,598,231.00
ДБ за децу и младе	47	30,575,761.55	57,050,454.68	38	26,640,985.09	53,108,331.19	41	28,831,634.97	50,524,233.31
Дневни центар	5	10,783,105.15	7,598,924.79	5	4,545,723.21	4,690,849.77	4	4,954,343.93	6,045,643.39
Укупно		344,912,181.93	398,513,368.95		325,112,932.94	459,034,965.08		311,027,965.55	567,429,162.93

Просечан проценат искоришћености средстава која су уговорена из наменских трансфера и планирана из буџета ЈЛС је релативно **висок за све услуге из групе дневних услуга у заједници и креће се око 90% од уговорених / планираних средстава**.

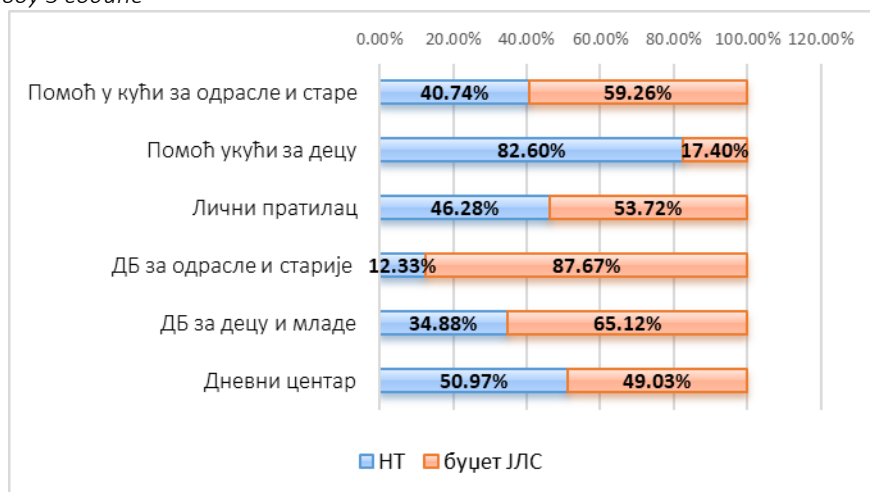
Проценат искоришћености средстава која су планирана из локалних буџета за услуге личног пратиоца и дневног центра је нешто слабији на нивоу целог периода. Обзиром да је најбољи проценат искоришћености у 2019. години – за услугу личног пратиоца пуних 100%, а за дневни центар нешто изнад 80% највеоватније је да је на пад у 2020. и 2021. години утицала епидемија ковид 19 вируса који је са пратећим мерама имао утицаја на смањење боја корисника, као и на дужину трајања услуге.

Графикон 4.2.5: Просечан проценат искоришћености планираних средстава из наменских трансфера и из буџета ЈЛС за период од 3 године



ЈЛС су значајно учествовале у кофинансирању већине услуге из групе дневне услуге у заједници. Код услуга дневни центар, помоћ у кући за одрасле и старије и лични пратилац учешће ЈЛС је близу половине укупних расхода за услугу. Услуге дневног боравка се већински финансирају из локалних буџета, док је код услуге дневног боравка за одрасле и старије проценат финансирања из наменских трансфера тек 12%. Једино је у случају услуге помоћ у кући за децу значајно веће финансирање из наменских трансфера и у просеку износи око 83%.

Графикон 4.2.6: Просечан проценат кофинансирања дневних услуга у заједници из наменских трансфера и буџета ЈЛС на нивоу 3 године



Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити као један од критеријума за доделу средстава је дефинисано и обезбеђено учешће у буџету ЈСЛ и то у минималном износу од 30% за ЈЛС које припадају 2. групи развијености и минимално 10% за ЈЛС из 3. групе развијености. Иако је већина ЈЛС испуњавла овај критеријум и даље је значајан број ЈЛС – **око 10%**, које обезбеђују кофинансирање у мањем проценту од обавезног или уопште не кофинансирају услуге социјалне заштите које се подржавају средствима из наменских трансфера.

Табела 4.2.2: Број ЈЛС које нису испуниле обавезу минималног учешћа у кофинансирању услуга из наменских трансфера

Дневне услуге у заједници	2019		2020		2021	
	2. група, најмање 30% учешће	3. група, најмање 10% учешће	2. група, најмање 30% учешће	3. група, најмање 10% учешће	2. група, најмање 30% учешће	3. група, најмање 10% учешће
Помоћ у кући за одрасле и старије	1	7	4	6	2	3
Помоћ у кући за децу и младе			1		2	
Лични пратилац	7	6	5	3	3	3
ДБ за одрасле и старије			1			
ДБ за децу и младе		2		2		2
Дневни центар	1	1	2		1	1

4.2.2. Расходи за услуге подршке за самосталан живот

Укупни расходи за услуге подршке за самостални живот су у 2019. години износили 22.439.992 динара, у 2020. 30.146.904 динара, а у 2021. 42.774.830 динара. У укупној маси расхода, трошкови услуга подршке за самосталан живот учествују са у просеку **са око 4.6% у укупној вредности наменских трансфера и са просечно 2.4% из кофинансирања ЈЛС.**

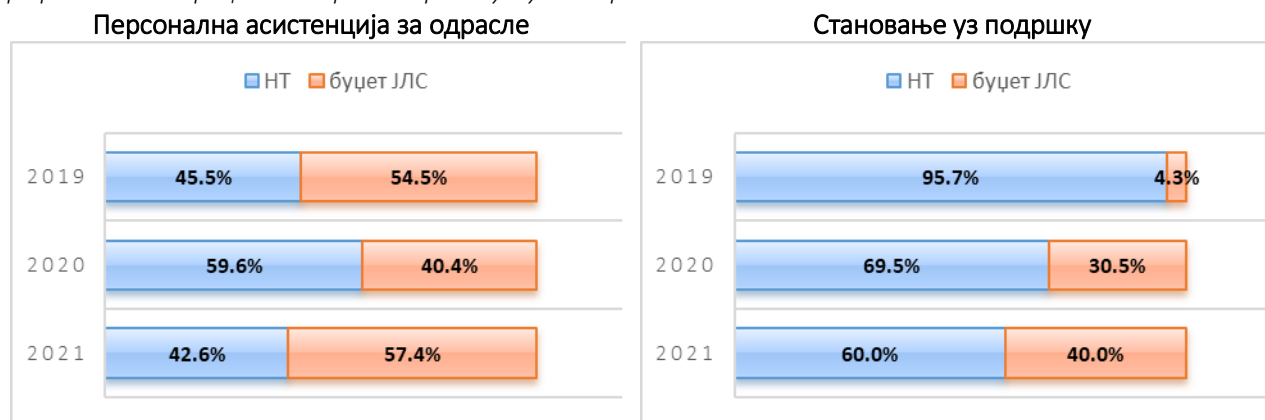
Укупни трошкови за ову групу услуга су **увећани за пуних 90% у периоду од 3 године:** финансирање услуге персоналне асистенције за одрасле особе са инвалидитетом је увећано за 110%, уз пораст финансирање из наменских трансфера и из буџета ЈЛС. Са друге стране, трошкови услуге становања су увећани за знатно скромнијих 22%, уз смањење финансирања из наменских трансфера и 10 пута веће финансирање из буџета ЈЛС.

Табела 4.2.3. Преглед расхода из наменских трансфера и буџета ЈЛС за дневне услуге у заједници

Услуге подршке за самосталан живот	2019			2020			2021		
	Бр. ЈЛС	НТ утрошено	ЈЛС утрошено	Бр. ЈЛС	НТ утрошено	ЈЛС утрошено	Бр. ЈЛС	НТ УТРОШЕНО	ЈЛС утрошено
Персонална асистенција за одрасле особе са инвалидитетом	4	7,719,798.41	9,257,925.98	6	14,698,734.34	9,947,745.86	6	15,367,071.96	20,735,258.02
Становање уз подршку	4	5,228,982.36	233,285.55	3	3,823,195.83	1,677,228.35	2	4,001,036.61	2,671,463.87
Укупно		12,948,780.77	9,491,211.53		18,521,930.17	11,624,974.21		19,368,108.57	23,406,721.89

Просечан проценат искоришћености средстава која су уговорена из наменских трансфера је у 2019. и 2020. години висок – изнад 95%, док је у 2021. за обе услуге нешто нижи, 82% и 85%. Утрошак средстава из буџета ЈЛС је релативно висок и износи изнад 80% у односу на планирана средства, осим код услуге становања у 2019. години када је потрошено само 34% од планираних средстава (напомињемо да се ради о релативно ниским износима на ниву 4 ЈЛС које су пружале услугу у овој години).

Графикон 4.2.7: Проценат кофинансирања услуга подршке за самосталан живот



Обавеза кофинансирања услуга је делимично испуњена: од 7 ЈЛС које су из наменских трансфера финансирале услугу персоналног асистента, 2/3 ЈЛС у 2019. и 2020. нису обезбедиле минимално

кофинансирање од 10%. Код услуге становања од 2 ЈЛС које финансирају услугу из наменских трансфера обе нису обезбедиле кофинансирања у 2019. години, а једна и у 2020. и 2021.

Табела 4.2.4: Број ЈЛС које нису испуниле обавезу минималног учешћа у кофинансирању услуга из наменских трансфера

Услуге подршке за самостални живот	2019		2020		2021	
	2. група, најмање 30% учешће	3. група, најмање 10% учешће	2. група, најмање 30% учешће	3. група, најмање 10% учешће	2. група, најмање 30% учешће	3. група, најмање 10% учешће
Персонална асистенција за одрасле особе са инвалидитетом		2		2		1
Услуге становања уз подршку	2	1	1		1	

4.2.3. Расходи за услуге смештаја

Укупни расходи за услуге смештаја су забележили благи пад у анализираном периоду: укупно је издвојено 81.170.514 динара у 2019. години, 80.938.178 динара у 2020. и 77.585.599 динара у 2021. Од овог износа већина средстава из наменских трансфера је утрошена на финансирање услуге смештаја у прихваталишта - 92% у 2019., 88% у 2020. и 78% у 2021. години, док су обе услуге већински финансиране из буџета ЈЛС.

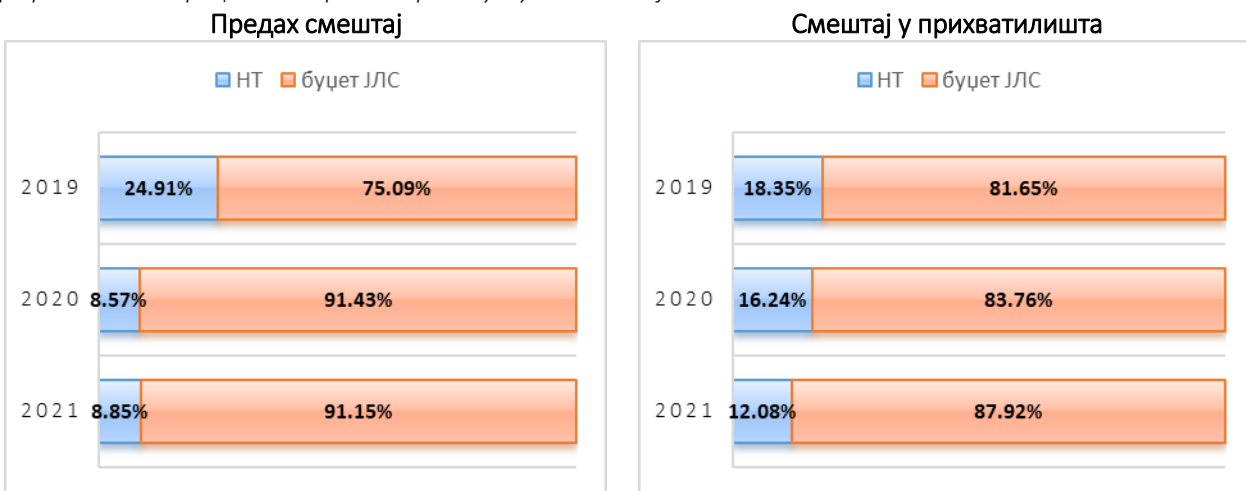
Табела 4.2.5. Преглед расхода из наменских трансфера и буџета услуге смештаја

Услуге смештаја	Бр. ЈЛС	2019		Бр. ЈЛС	2020		Бр. ЈЛС	2021	
		НТ утрошено	ЈЛС утрошено		НТ утрошено	ЈЛС утрошено		НТ утрошено	ЈЛС утрошено
Предах смештај	1	1,533,669	4,623,524	1	799,632	8,527,814	2	1,477,061	15,213,202
Смештај у прихваталиштима (за децу, за одрасле и старије, жртве насиља)	4	13,761,395	61,251,925	4	11,629,107	59,981,624	3	7,359,025	53,536,309
Укупно		15,295,064	65,875,449		12,428,740	68,509,438		8,836,086	68,749,512

Проценат **искоришћености средстава из оба извора** је висок и **изнад 90%** током целог посматраног периода, чак су наменски трансфери за обе услуге у 2020. години у потпуности искоришћени.

Све ЈЛС које финансирају услуге из групе смештаја из наменских трансфера су испуниле и у већини случајева и значајно премашиле обавезу минималног кофинансирања.

Графикон 4.2.8: Процент кофинансирања услуга смештаја



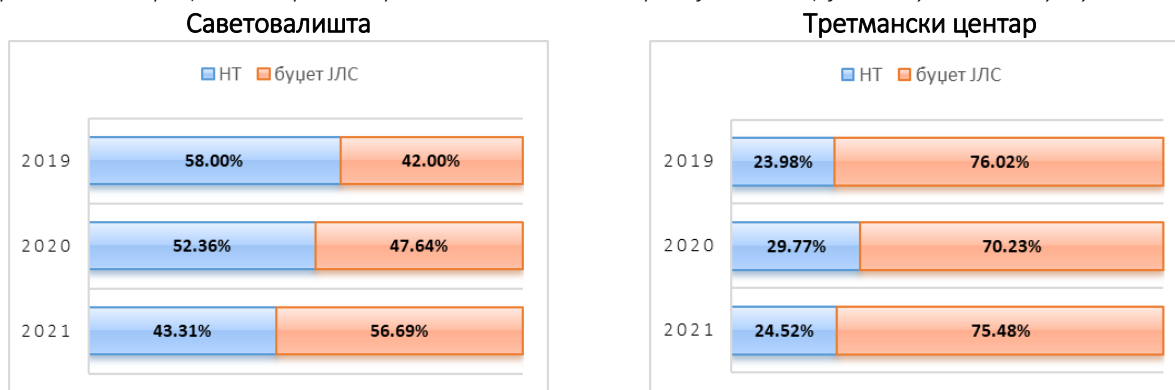
4.2.4. Расходи за саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге

Укупни расходи за саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге су такође забележили пад у анализираном периоду: укупно је издвојено 39.935.038 динара у 2019. години, 35.047.748 динара у 2021. и 33.568.852 динара у 2021. Од овог износа већина средстава је утрошена на финансирање услуга саветовалишта.

Табела 4.2.6. Преглед расхода из наменских трансфера и буџета за саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге

Услуге смештаја	Бр. ЈЛС	2019		Бр. ЈЛС	2020		Бр. ЈЛС	2021	
		НТ утрошено	ЈЛС утрошено		НТ утрошено	ЈЛС утрошено		НТ утрошено	ЈЛС утрошено
Саветовалишта	8	21,365,177	15,469,018	9	17,042,304.29	15,507,211.45	9	13,226,621.04	17,309,333.69
Третмански центар	1	743,703	2,357,140	1	743,703.00	1,754,530.00	1	743,703.00	2,289,195.00
Укупно		22,108,880	17,826,158		17,786,007.29	17,261,741.45		13,970,324.04	19,598,528.69

Графикон 4.2.9: Процент кофинансирања саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга



Обавеза кофинансирања услуга је делимично испуњена: од ЈЛС које припадају 2. групи развијености у 2019. су 3 ЈЛС обезбедиле кофинансирање испод законског минимума, у 2020. су то учиниле 2 ЈЛС, а у 2021. години 1 ЈЛС. Поред тога, 1 ЈЛС из 2. групе развијености током целог периода није кофинансирао услугу. На нивоу ЈЛС које припадају 3. групи развијености, одређени број ЈЛС (1 / 3 / 2) нису уопште кофинансирали услугу.

Табела 4.2.7: Број ЈЛС које нису испуниле обавезу минималног учешћа у кофинансирању услуга из наменских трансфера

Услуге подршке за самостални живот	2019		2020		2021	
	2. група, најмање 30% учешће	3. група, најмање 10% учешће	2. група, најмање 30% учешће	3. група, најмање 10% учешће	2. група, најмање 30% учешће	3. група, најмање 10% учешће
Саветовалишта	4	1	2	3	1	2

Проценат утрошка средстава из наменских трансфера је током читавог периода изнад 96,5%, док утрошак средстава која су алоцирана из буџета ЈЛС варира између 64% (2020.) и око 85% (2019. и 2021.).

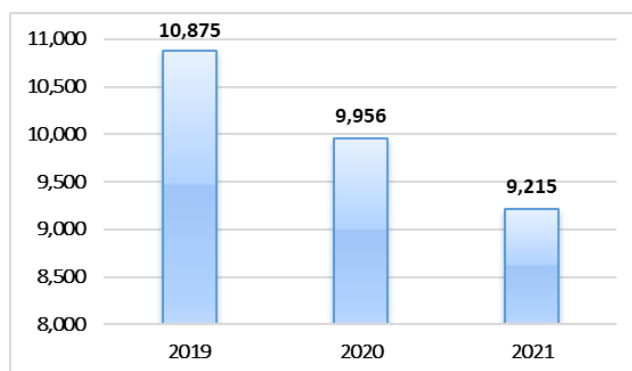
Изазови који се односе на област финансирања и финансијско праћење услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера:

- ✓ *Континуиран пад средстава из наменских трансфера на једној страни, а пораст броја корисника.*
- ✓ *Доступност информација о износу наменских средстава у периоду када се планирају средства за наредну годину.*
- ✓ *Систематско праћење расхода у односу на изворе финансирања, посебно за потребе извештавања.*

4.3. Корисници услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера

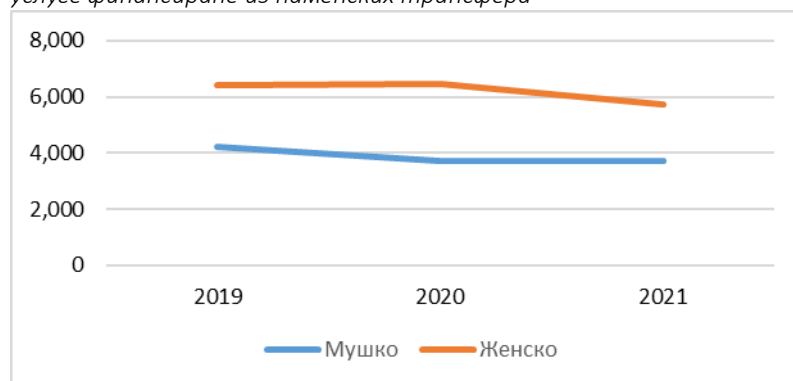
У периоду 2019. – 2021. је остварен просечни одухват од око 10.000 корисника у току године на нивоу свих услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера. Број корисника услуга током анализираних периода бележи пад од готово 15%, што делом кореспондира са укупним падом наменских трансфера од 26%, иако је у истом периоду забележен пораст кофинансирања од стране ЈЛС. Важно је напоменути да се податак односи на број корисника услуга које се финансирају из наменских трансфера, не и на укупан број корисника свих услуга социјалне заштите на локалу које се финансирају из различитих извора – наменски трансфери уз кофинансирање из локалних буџета, буџети ЈЛС и други извори.

Графикон 4.3.1: Укупан број корисника услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера по годинама



Када сагледамо структуру корисника по полу на нивоу свих услуга које су финансиране из наменских трансфера, уочљиво је да је током целог периода био већи број корисника. И овде је забележен континуиран пад корисника оба пола, са тиме што је током 2020. године дошло до благог пораста корисника, уз истовремен пад корисника, да би се у 2021. години међусобни однос поново уједначио.

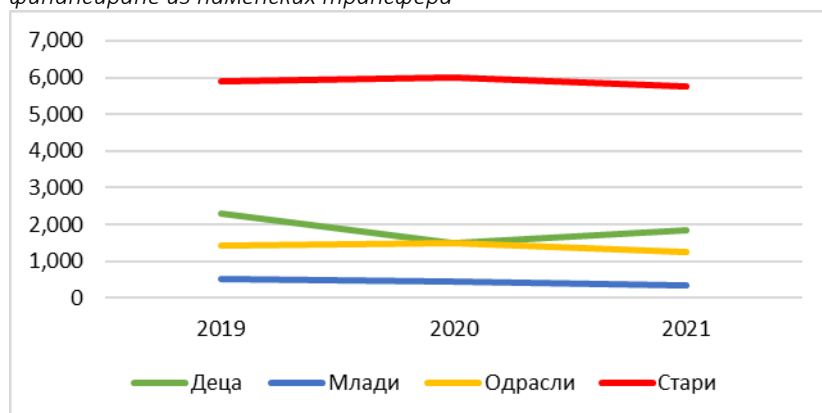
Графикон 4.3.2: Структура корисника према полу по годинама за све услуге финансиране из наменских трансфера



Међу корисницима услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера су **доминирали старији суграђани**. Овај налаз кореспондира са податком да је најзаступљенија услуга помоћ у кући за одрасла и стара лица која је у анализираном периоду пружало 75% ЈЛС из узорка.

Следећа по бројности је **категорија деце**. Код ове групе је забележен пад у 2020. години који се може објаснити епидемијом короне и мањим бројем корисника услуге личног пратиоца, да би по завршетку епидемије овај број поново порастао. Међу корисницима је најслабије заступљена корисничка група младих, што је у складу са заступљеношћу појединих врста услуга.

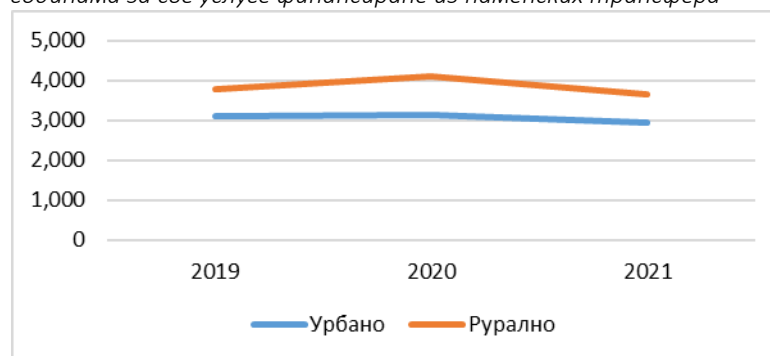
Графикон 4.3.3: Старосна структура корисника по годинама за све услуге финансиране из наменских трансфера



У структури корисника на нивоу узорка доминирају становници руралних подручја.

Приказани подаци се заснивају на анализи око 70% од укупног броја корисника обзиром да нису све ЈЛС из узорка доставиле податке о корисницима по подручју становања (што указује на недостатак у прикупљању информација о корисницима).

Графикон 4.3.4: Структура корисника по подручју становања по годинама за све услуге финансиране из наменских трансфера



4.3.1. Корисници дневних услуга у заједници

Корисници дневних услуга у заједници су најбројнији у односу на кориснике свих осталих услуга и чине **75% од укупног броја корисника услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера у 2019., 82% у 2020. и 78% у 2021. години.**

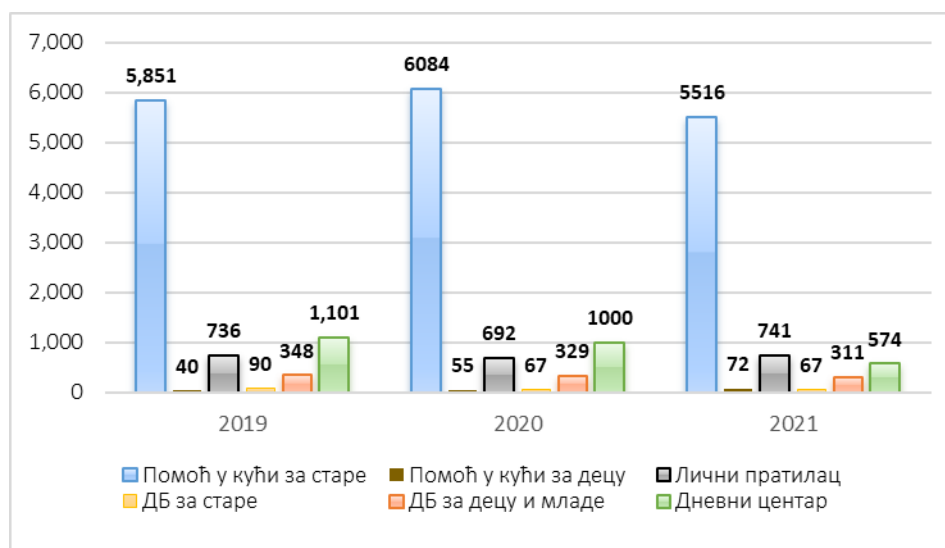
У оквиру ове групе услуга, **највећи је број корисника услуге помоћ у кући за одрасле и старије** са у просеку **око 72% корисника** на нивоу свих корисника дневних услуга у заједници.

Услуга помоћ у кући такође бележи процентуални раст броја корисника током анализираних периода, али је овај раст занемарљив сагледан у броју корисника. На другој страни код услуга дневног боравка, и за одрасле и старије, и за децу и младе је забележен пад у проценту броја корисника, који је такође занемарљив уколико се сагледа кроз број корисника. Код услуге личног пратиоца је дошло до пада у 2020. години, највероватније услед епидемије вируса, да би у 2021. број корисника поново порастао на просек из 2019. године.

У посматраном периоду је забележено значајно смањење броја корисника услуге дневног центра: за око 50% је смањен број корисника ове услуге који се финансирају из наменских трансфера¹¹.

¹¹ Напомињемо да пад броја корисника из наменских трансфера не подразумева и пад броја корисника на нивоу услуге / ЈЛС, пошто у највећем броју случајева ЈЛС настављају да финансирају услуге у истом или приближно истом обиму (финансија и броја корисника).

Графикон 4.3.5: Број корисника дневних услуга у заједници које су финансиране из наменских трансфера по годинама

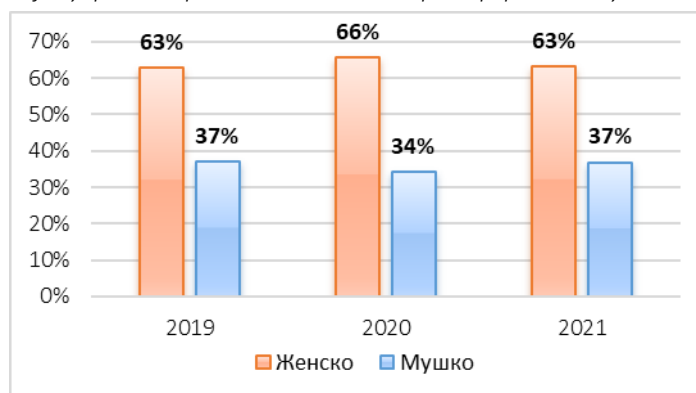


„Просечан“ корисник дневних услуга у заједници је женског пола и припада групи старијих становника руралних области.

У укупном броју корисника дневних услуга доминирају кориснице којих је у просеку око 40% више у односу на кориснике.

Највећа разлика у погледу пола корисника постоји на нивоу услуга помоћи у кући за одрасле и старије где је током целог периода број корисница готово дупло већи од броја корисника, и ова разлика је утицала на однос у структури корисника према полу на нивоу целе групе услуга.

Графикон 4.3.6: Број корисника дневних услуга у заједници које су финансиране из наменских трансфера по полу

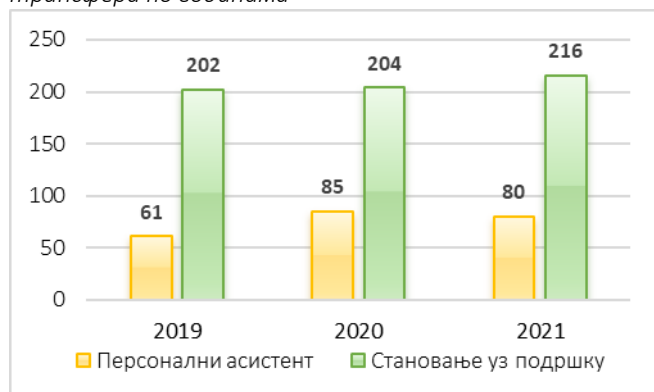


У погледу старосне структуре доминирају корисници из групе старијих суграђана, што је и очекивано имајућу у виду да је и највећи број корисника услуге помоћ у кући за одрасле и старије. Даље, већина корисника је из руралних области.

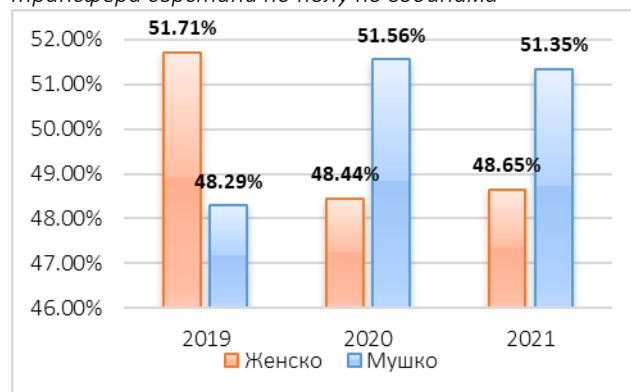
4.3.2. Корисници услуга подршке за самостални живот

Највећи број корисника су одрасли, из урбаних средина и у незнатно већем броју мушкарци у односу на жене.

Графикон 4.3.7: Број корисника услуга подршке за самостални живот које су финансиране из наменских трансфера по годинама



Графикон 4.3.8: Број корисника услуга подршке за самостални живот које су финансиране из наменских трансфера сврстани по полу по годинама

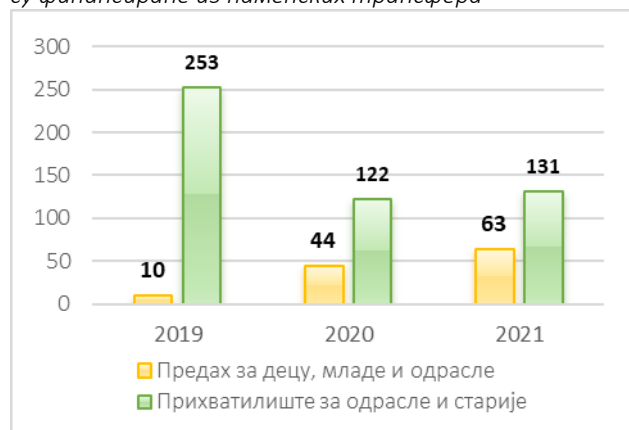


Број корисника обе услуге је у континуираном благом порасту, који прати и пораст финансирања из буџета ЈЛС.

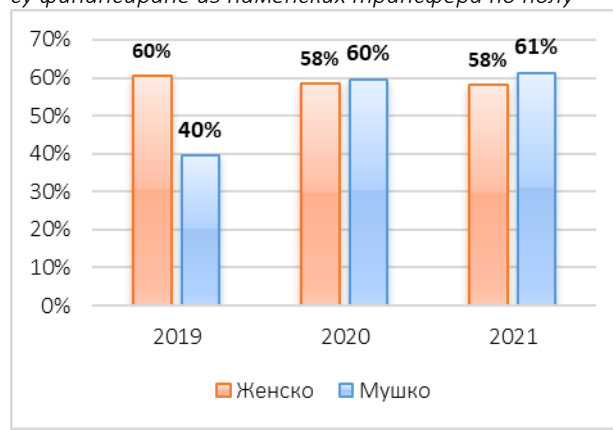
4.3.3. Корисници услуга смештаја

Корисници ове групе услуга су већином одрасли. По полу, очекивано у прихватиљима преовлађују кориснице – укупно на нивоу прихватилишта је око 30% више жена. Код предаха смештаја корисници су углавном мушког пола – око 50% је више мушкараца.

Графикон 4.3.9: Број корисника услуга смештаја које су финансиране из наменских трансфера



Графикон 4.3.10: Број корисника услуга смештаја које су финансиране из наменских трансфера по полу

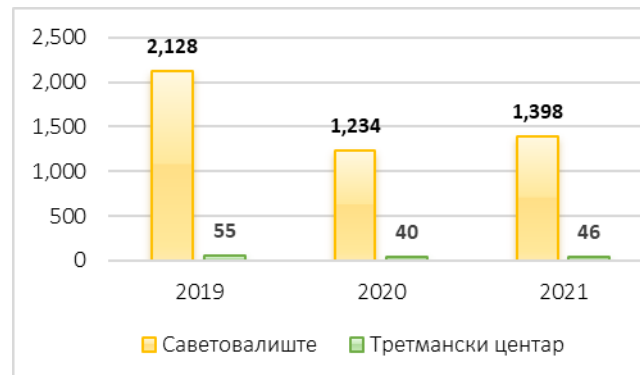


Број корисника услуга предаха смештаја које се финансирају из наменских трансфера је порастао 6 пута од 2019. до 2021. године, док је број корисника прихватилишта у истом периоду смањен за око пола.

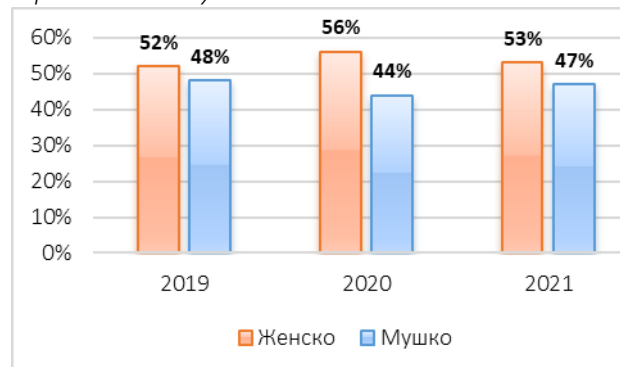
4.3.4. Корисници саветодавно-тераписјких и социјално-едукативних услуга

Корисници саветодавних услуга су углавном из урбаних средина – готово дупло више корисника долази из урбаних у односу на руралне средине. Према старосној структури, међу корисницима саветовалишта доминирају деца – преко 50% од укупног броја корисника, док је однос корисница и корисника релативно уједначен.

Графикон 4.3.11: Број корисника саветодавних услуга које су финансиране из наменских трансфера по годинама



Графикон 4.3.12: Број корисника саветодавних услуга које су финансиране из наменских трансфера сврстани по полу по годинама



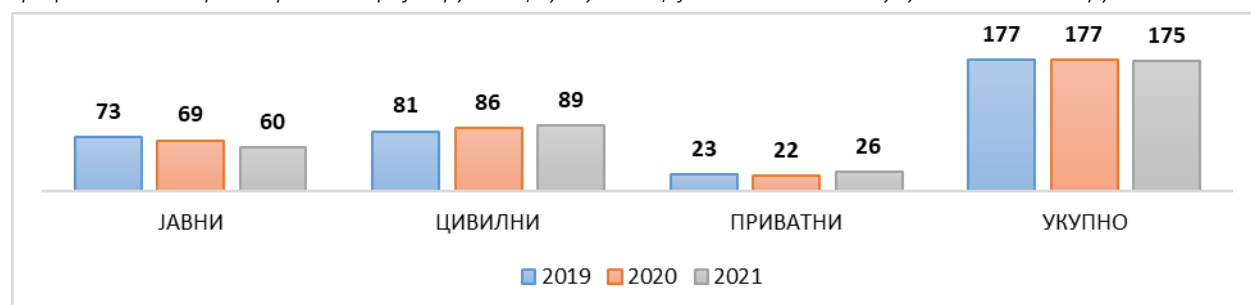
Иако је у периоду од 2019. до 2021. године смањен је број корисника услуга саветовалишта које су финансиране из наменских трансфера, важно је напоменути да је у истом периоду финансирање из наменских трансфера прешло на буџет ЈЛС.

Само једна ЈЛС од 84 ЈЛС из узорка финансира услуге третманског центра из наменских трансфера.

4.4. Пружаоци услуга социјалне заштите

Анализа примене Уредбе о наменским трансферима на узорку од 84 ЈЛС указује на следеће трендове посматране у односу на број и структуру пружаоца услуга социјалне заштите које су подржане средствима наменских трансфера. Подаци у графикону испод приказу укупан број пружаоца из јавног, цивилног и приватног сектора у посматраном периоду.

Графикон 4.4.1. Тренд кретања броја пружаоца услуга социјалне заштите – укупно и по сектору



Укупан број пружаоца услуга социјалне заштите које се (ко)финансирају средствима наменских трансфера у ЈЛС обухваћених узорком **не показује значајније осцилације**. Ипак, уочено је да се број пружаоца у 2021. години незнатно смањио.

У структури пружаоца свих услуга социјалне заштите које се (ко)финансирају средствима наменских трансфера на узорку **доминантно су заступљени пружаоци услуга из цивилног сектора**, у просеку **48%**, док су **пружаоци услуга из јавног сектора** просечно заступљени са **38%**, а **пружаоци из приватног сектора** са **14%**.

Уочљиво је да број пружаоца из јавног сектора континуирано опада, док број пружаоца услуга из цивилног сектора расте. Значајан је тренд повећања броја пружаоца из приватног сектора.

Код приказа броја пружаоца из цивилног и приватног сектора треба узети у обзир да **један број пружаоца пружа услуге у више ЈЛС**.

Узимајући у обзир специфичности сваке од група услуга, као и сваке услуге појединачно, анализа пружаоца услуга социјалне заштите у ЈЛС које су обухваћене узорком, а које (ко)финансирају услугу средствима наменских трансфера приказана је у наставку.

4.4.1. Дневне услуге у заједници

4.4.1.1. Помоћ у кући за старије и одрасла лица

Табела 4.4.1: Тренд кретања броја пружаоца услуге према правном статусу и статусу лиценце

	2019		2020		2021	
Правни статус пружаоца	Број пружаоца	Број пружаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом
Јавни сектор	22	14	21	14	18	12
Цивилни сектор	27	27	32	32	29	29
Приватни сектор	8	8	7	7	9	9
Укупно	57	49	60	53	56	50

Приказани подаци указују на следеће трендове посматране у односу на узорак :

- У посматраном периоду број ЈЛС у којима се пружа услуга помоћи у кући за стара и одрасла лица подржана средствима наменских трансфера незнатно варира.
- Уочљиво је да су ЈЛС средства наменских трансфера искористила за интензивирање подршке старим и одраслим лицима током 2020. године у време трајања ковид 19 пандемије, када је укупан број ЈЛС у којима се пружала услуга помоћи је незнатно увећан.
- Уочљив је тренд пада укупног броја пружаоца, који је био нарочито интензиван током 2020. године, што је и очекивано с озбиром на објективне околности у том периоду. Са друге стране, потребе за интензивном подршком осетљивим групама, вишеструко погођеним последицама пандемије ковид 19 су интензивирани. Овај тренд указује на недовољну ефикасност система да

се прилагоди ванредним околностима и омогући корисницима остваривање права на услугу. Тренд пада броја пружаоца се у извесној мери наставља и током 2021.године.

- Број пружаоца из јавног сектора континуирано опада, док су трендови обрнути када су у питању пружаоци из цивилног и приватног сектора. Уочљиво је су пружаоци услуга из цивилног сектора током пандемије ковид 19 показали највећу способност за реаговање у ванредним околностима. Тренд броја пружаоца из приватног сектора показује незнатне флукуације.
- За разлику од пружаоца из јавног сектора, сви пружаоци из цивилног и приватног сектора поседују лиценцу за пружање услуге помоћи у кући за стара и одрасла лица. Захтеви за лиценцирање пружаоца из јавног сектора (организационих јединица центара за социјални рад и новоформираних установа за пружање услуга социјалне заштите) су достављени МИНРЗБС и налазе се у поступку одлучивања.

Графикон 4.4.2: Тренд кретања броја пружаоца услуге према седишту



Графикон 4.4.3: Тренд кретања броја ЈЛС према поступка обезбеђивања услуге



- Посматрано према седишту пружаоца, уочљиво је да су нешто заступљенији пружаоци који имају седиште на територији ЈЛС на којој се услуга пружа – у просеку 57 % , док су пружаоци који имају седиште на територији других ЈЛС заступљени са 43% у односу на укупан број пружаоца. Током 2020.године уочава се незнатна разлика у проценту пружаоца који имају седиште на и ван територије на којој се услуга пружа - 55% према 45% у односу на укупан број пружаоца услуге помоћи у кући за стара и одрасла лица.
- Значајно је напоменути да изванредан број пружаоца из приватног и цивилног сектора пружа услугу у више ЈЛС. На пример, Нивеус тим, пружалац услуге из Горњег Милановца услугу помоћи у кући пружа у 9 ЈЛС, Удружење Инклузија данас из Прокупља услугу пружа у 5 ЈЛС, Екуменска хуманитарна организација из Новог Сада услугу пружа у 3 ЈЛС.
- У појединим ЈЛС долази до фрекветног смењивања пружаоца услуге помоћи у кући за стара и одрасла лица из године у годину.
- Услуга помоћи у кући за стара лица се доминантно обезбеђује путем јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама. У посматраном периоду је уочен тренд смањења броја ЈЛС које су услугу обезбеђивале по основу Одлуке о социјалној заштити и поверавала пружање услуге пружаоцима из јавног сектора – са 25 ЈЛС у 2019. на 17 ЈЛС у 2021.години.
- Начин обезбеђивања услуге значајно утиче и на период трајања услуге. Наиме, све услуге помоћи у кући за старе које су поверене пружаоцима из јавног сектора по основу одлуке о социјалној заштити, према достављеним информацијама, трају у континуитету током читаве године. Када

је реч о трајању услуге обезбеђене путем јавне набавке трајање услуге се у локалној пракси значајно разликује. Код групе ЈЛС које уговарају услугу у оквиру једне буџетске године уочено је да је пружање услуге обезбеђено у трајању од 3 до 9 месеци. Друга група ЈЛС се одлучила за решење да услугу уговори на период од две буџетске године, како би обезбедиле континуитет у пружању услуге. Осим општине Мионица, која је услугу обезбедила кроз модел међуопштинске сарадње (са општинама Љиг и Лајковац), није уочено да ЈЛС користе могућност уговарања услуга на период до 3 године, и поред тога што Закон о јавним набавкама предвиђа ову могућност.

4.4.1.2. Помоћ у кући за децу са сметњама у развоју

У посматраном периоду број ЈЛС које услугу помоћи у кући финансирају/суфинансирају средствима наменских трансфера показује тренд раста. Током 2019. године услуга је подржана средствима наменских трансфера у Алексинцу и Житишту, док су Сремска Митровица и Врање услугу успоставиле од 2020. године.

Табела 4.4.2: Тренд кретања броја пружаоца услуге према правном статусу и статусу лиценце

	2019		2020		2021	
Правни статус пружаоца	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом
Јавни сектор	1	0	1	0	2	1
Цивилни сектор	0	0	2	2	2	2
Приватни сектор	0	0	0	0	0	0
Укупно	1	0	3	2	4	3

- Капацитети за пружање услуге помоћи у кући за децу са сметњама у развоју успостављени су у оквиру јавног и цивилног, али не и приватног сектора.
- Посматрајући трендове из претходних мапирања која су спроведена 2012., 2015. и 2018. године може се закључити да се тренд опадања распрострањености ове услуге наставља и у посматраном периоду, и поред уоченог пораста броја ЈЛС које услугу суфинансирају средствима наменских трансфера током 2020. и 2021. године.
- Представници јавног и цивилног сектора у ЈЛС које услугу (ко) финансирају средствима наменских трансфера поседују лиценцу за пружање услуге.
- Услуга помоћи у кући за децу са сметњама у развоју је у свим ЈЛС обезбеђена путем јавне набавке. Из тог разлога трајање услуге просечно износи 6 месеци (од јуна до децембра у свакој од посматраних година). Нема примера уговарања услуге током две буџетске године.

Графикон 4.4.4: Тренд кретања броја пружаоца услуге према седишту



Графикон 4.4.5: Тренд кретања броја ЈЛС према поступка обезбеђивања услуге



- Пружаоци услуга који имају седиште на територији ЈЛС на којој се услуга пружа су доминантно заступљени у структури пружаоца. Услуга помоћи у кући се доминантно набављала путем јавне набавке у свим ЈЛС обухваћених анализом, што је утицало на доступност услуге корисницима током године. Услуга је у просеку трајала 6 месеци годишње.

4.4.1.3. Лични пратилац детета са сметњама у развоју

Услуга личног пратиоца детета са сметњама у развоју је, поред услуге помоћи у кући за стара и одрасла лица, доминантно распрострањена у мрежи локалних услуга социјалне заштите на локалном нивоу.

Табела 4.4.3: Тренд кретања броја пружаоца услуге према правном статусу и статусу лиценце

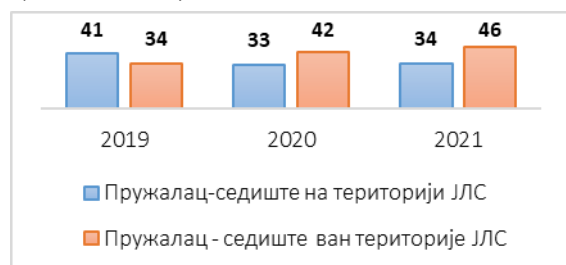
Правни статус пружаоца	2019		2020		2021	
	Број пружаоца	Број пружаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом
Јавни сектор	21	19	21	8	19	8
Цивилни сектор	42	41	39	39	44	41
Приватни сектор	15	15	15	15	17	17
Укупно	78	75	75	72	80	66

- У структури пружаоца услуге личног пратиоца детета са сметњама у развоју посматрано према сектору доминирају пружаоци из цивилног сектора (56% у 2021. години), док број пружаоца из приватног сектора показује незнатан раст и износи 21.25% у 2021. години. Треба имати у виду да је број пружаоца услуге личног пратиоца из цивилног и приватног сектора приказан према територији општине на којој се услуга пружа. У пракси је уочено да поједини пружаоци из ова два сектора пружају услуге на територији више општина.¹²
- Број пружаоца из јавног сектора континуирано опада и у 2021. години износи 10% у односу на укупан број пружаоца.

¹² Нпр. НИВЕУС Тим из Горњег Милановца пружа услугу личног пратиоца у 5 ЈЛС које се суфинансирају средствима НТ у 2021. години (Бач, Ириг, Нова Црња, Параћин и Трстеник), док Удружење церебралне и дечије парализе Ивањица услугу пружа у 7 ЈЛС (Ариље, Пожега, Топола, Ивањица, Лозница, Лучани и Пријепоље).

- 42% пружаоца услуге личног пратиоца детета из јавног сектора не поседује лиценцу за пружање услуга, док је ситуација са пружаоцима из цивилног и приватног сектора обрнута – сви пружаоци поседују лиценцу.
- Уочљиво је да се услуга личног пратиоца у ЈЛС обухваћених узорком доминантно суфинансира из средстава наменских трансфера у ЈЛС које припадају другој и трећој групи развијености, док је % ЈЛС из четврте групе у којима се суфинансира ова услуга изузетно низак, и поред тога што у посматраном периоду показује тренд благог пораста.

Графикон 4.4.6: Тренд кретања броја пружаоца услуге према седишту



Графикон 4.4.7: Тренд кретања броја ЈЛС према поступка обезбеђивања услуге



- Број пружаоца услуге личног пратиоца детета са сметњама у развоју који немају седиште на територији ЈЛС на којој се пружа услуга континуирано расте. У 2021. години 57,5% у односу на укупан број пружаоца су управо пружаоци који немају седиште на територији на којој се пружа услуга.
- Обезбеђивање услуге личног пратиоца путем јавне набавке је доминантан начин обезбеђивања услуге личног пратиоца детета са сметњама у развоју и заступљена је у 78.75% ЈЛС обухваћених узорком.

4.4.1.4. Дневни боравак за децу, младе и одрасле

Дневни боравак за децу, младе и одрасле суфинансиран је средствима наменских трансфера у 15 ЈЛС обухваћених узорком током 2019. и 2020.године, док се у 2021.години уочава пад, па тај број износи 13.

Табела 4.4.4: Тренд кретања броја пружаоца услуге према правном статусу и статусу лиценце

Правни статус пружаоца	2019		2020		2021	
	Број пружаоца	Број пружаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом
Јавни сектор	9	5	9	5	6	3
Цивилни сектор	6	6	6	6	7	7
Приватни сектор	0	0	0	0	0	0
Укупно	15	11	15	11	13	10

- Услугу дневног боравака за децу, младе и одрасле пружају јавне установе (организационе јединице центара за социјални рад, као и образовне установе (нпр. Сремска Митровица), и

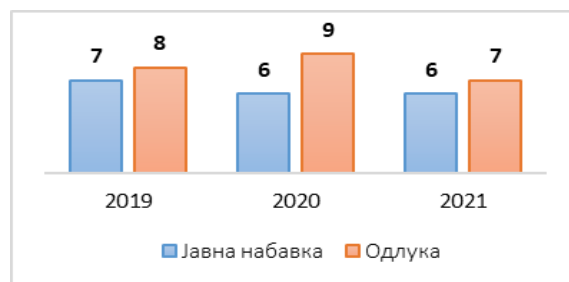
пружаоци услуга из цивилног сектора. Приватни сектор не препознаје интерес за пружање ове услуге.

- Само 23% пружаоца из јавног сектора које пружају услугу дневног боравака поседује лиценцу за пружање услуга у 2021. години. Сви пружаоци из цивилног сектора поседују лиценцу.

Графикон 4.4.8: Тренд кретања броја пружаоца услуге према седишту



Графикон 4.4.9: Тренд кретања броја ЈЛС према поступка обезбеђивања услуге



- Сви пружаоци услуге дневног боравака за децу имају седиште на територији ЈЛС које су обухваћена узорком.
- Услуга се у већем проценту обезбеђује поверавањем услуге по основу одлуке о социјалној заштити. Уочљиво је да је током 2020. године у извесној мери повећан број ЈЛС које су услугу обезбедиле на овај начин, и поред ванредне ситуације којом је била ограничена слобода окупљања.

4.4.1.5. Дневни боравак за старе

Дневни боравак за стара лица је током посматраног периода (ко)суфинансиран средствима наменских трансфера у следећим ЈЛС обухваћених узорком: Врњачка Бања, Сремска Митровица, Мали Иђош и Шабац, који је током 2021.године у потпуности преузео финансирање услуге из својих средстава.

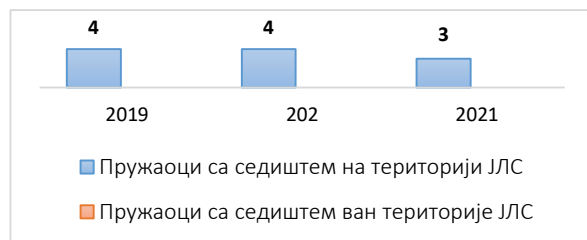
Табела 4.4.5: Тренд кретања броја пружаоца услуге према правном статусу и статусу лиценце

	2019		2020		2021	
Правни статус пружаоца	Број пружаоца	Број пружаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр.пужаоца са лиценцом
Јавни сектор	1	1	1	1	1	1
Цивилни сектор	3	1	2	2	2	2
Приватни сектор	0	0	0	0	0	0
Укупно	4	2	3	3	3	3

- Укупан број ЈЛС обухваћених узорком које користе наменска средства за финансирање/суфинансирање услуге дневног боравака за старе у посматраном периоду опада, па самим тим долази и до смањења броја пружаоца.

- Према правном статусу, број пружаоца из цивилног сектора је доминантан, али се у посматраном периоду уочава благи пад, проузрокован пандемијом ковид вируса.
- Сви пружаоци, како из јавног, тако и цивилног сектора поседују лиценцу за пружање услуге дневног борава за старе.

Графикон 4.4.10: Тренд кретања броја пружаоца услуге према седишту



Графикон 4.4.11: Тренд кретања броја ЈЛС према поступка обезбеђивања услуге



- Сви пружаоци услуге дневног борава за старе имају седиште на територији ЈЛС на којој се услуга пружа.
- Јавна набавка је доминантан начин обезбеђивања услуге дневног борава у ЈЛС обухваћених узорком, што код једног броја ЈЛС утиче на континуитет у пружању услуге, али се уочава да није условљена закључењем уговора о реализацији наменског трансфера са МРЗБСП.

4.4.1.6. Дневни центар (нестандардизована услуга)

Дневни центри, као нестандардизоване услуге социјалне заштите одржане су средствима наменских трансфера у социјалној заштити у ЈЛС обухваћених узорком за доминантно две циљне групе, младе и старе у укупно 3 ЈЛС (Зајечар и Краљево током целог извештајног периода и Јагодина током 2019.године).

Пружаоци су Центри за социјални рад на основу Одлуке о социјалној заштити, коју ову услугу препознају као иновативну, и обезбеђују њену доступност током целе године без прекида.

4.4.2. Услуге подршке за самосталан живот

4.4.2.1. Персонални асистент

Табела 4.4.6: Тренд кретања броја пружаоца услуге према правном статусу и статусу лиценце

Правни статус пружаоца	2019		2020		2021	
	Број пружаоца	Број пружаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр. пружаоца са лиценцом	Број пружаоца	Бр. пружаоца са лиценцом
Јавни сектор	1	1	1	1	1	1
Цивилни сектор	3	2	5	4	5	4
Приватни сектор	0	0	0	0	0	0
Укупно	4	3	6	5	6	5

- Потреба за суфинансирањем услуге персоналног асистента у ЈСЛ обухваћених анализом у посматраном периоду опада (за 50% у посматраном периоду).

- Услуга персоналног асистента се доминантно пружа од стране пружаоца из цивилног сектора са прибављеном лиценцом у односу на пружаоце из јавног сектора. Пружаоци услуга из приватног сектора не показују интересовање за овом врстом услуге.
- Пружаоци услуге који имају седиште ван територије ЈЛС на којој се услуга пружа су доминантно заступљени у структури пружаоца посматраном према овом индикатору.

Графикон 4.4.12: Тренд кретања броја пружаоца услуге према седишту



Графикон 4.4.13 Тренд кретања броја ЈЛС према начину обезбеђивања услуге



- И поред тога што је број пружаоца са седиштем на територији ЈЛС обухваћених узорком константан, уочен је тренд пораста броја пружаоца који имају седиште ван територије на којој се услуга пружа.
- Обезбеђење услуге путем јавне набавке, у већини случајева утиче на континуитет пружања услуге. Према достављеним подацима, услуга траје у просеку 6 месеци током године, максимално.

4.4.2.2. Становање уз подршку

Становање уз подршку за младе који се осамостаљују - Средства наменских трансфера се користе за (ко)финансирање услуге становања уз подршку за младе који се осамостаљују у следећим ЈЛС: Сремска Митровица, Зајечар и Прибој. Услугу пружају центри за социјални рад у Сремској Митровици и Зајечару и Прибоју. Ни један од пружаоца не поседује лиценцу за пружање услуге. Услуга је поверена установама социјалне заштите по основу одлуке о социјалној заштити, чиме је омогућено њено трајање у континуитету током читаве године. Услуге становање уз подршку за младе са инвалидитетом, лица лечених од зависности од алкохола или психоактивних супстанци и жртава трговине људима са навршених 15 година живота нису финансирани из наменских трансфера у ЈЛС које су обухваћене узорком.

4.4.3. Услуге смештаја

4.4.3.1. Смештај у прихваталиште

Табела 4.4.7.: Тренд кретања броја пружаоца услуге према правном статусу и статусу лиценце

	2019	2020	2021
Број ЈЛС	4	4	4
Број услуга	6	6	4
Сектор	Број пружаоца	Број пружаоца	Број пружаоца

Јавни	6	4	4
Цивилни	0	0	0
Приватни	0	0	0
Укупно	6	4	4

Услуге смештаја у прихватилиште пружају пружаоци из јавног сектора, од којих ни један не поседује лиценцу. **Прихватилиште за жртве насиља у Сремској Митровици**¹³ је специјализовано прихватилиште и прихватна станица за жене и децу породичног насиља и жртве трговине људима. Представници Сремске Митровице су навели да је захтев за издавање лиценце достављен МРЗБСП и да је поступак лиценцирања у току. Из доступних извора информација не може се закључити да ли услуга има регионални карактер. **Прихватилиште за жртве насиља и прихватилиште за одрасла и стара лица у Врању**¹⁴ коју пружа лиценцирани пружалац, Центар за локалне услуге Врање, имају регионални карактер, с обзиром да су услуге доступне и корисницима из суседних општина на основу упута месно надлежног центра за социјални рад „под условом да капацитети нису попуњени“. Информацији о начину партиципације корисника из других општина у цени услуге нису достављени. **Прихватилиште за жртве насиља у Зрењанину**¹⁵ пружа услуге за жене и децу жртве насиља у трајању најдуже до 6 месеци. На основу процене стручног тима, боравак корисника може бити продужен смештајем у услугу Породичног становања, која се искључиво финансира средствима локалног буџета. **Прихватилиште за стара и одрасла лица у Зрењанину**¹⁶ основано је 2010.године у оквиру пројекта који спроведен у партнерству НВО сектора и локалне самоуправе. По истеку пројекта, пружање услуге је преузео ЦСР, а од јануара 2020.године услуге се налази у склопу локалне установе – Центра за пружање услуга социјалне заштите „Мост“. Информације о могућностима за коришење ове услуге од стране корисника из суседних ЈЛС нису достављене. **Прихватилиште за жртве насиља у Прибоју** функционисало је у оквиру Центра за социјални рад, све до 2021. када је основан Центар за локалне услуге, који још увек није прибавио лиценцу за пружање услуге. У свим ЈЛС у којима су успостављене услуге прихватилишта, исте се обезбеђују по основу одлуке о социјалној заштити.

4.4.4. Саветодавно-едукативне и социо-терапијске услуге

У складу са Законом о социјалној заштити, четврту групу услуга чине саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге - интензивне услуге подршке породици која је у кризи; саветовање и подршка родитеља, хранитеља и усвојитеља; подршка породици која се стара о свом детету или одраслом члану породице са сметњама у развоју; одржавање породичних односа и поновно спајање породице; саветовање и подршка у случајевима насиља; породична терапија; медијација; СОС телефони; активација и друге саветодавне и едукативне услуге и активности.

За ову групу услуга нису прописани стандарди, нити је Уредбом о наменским трансферима превиђено да се исте могу (ко)финансирати средствима наменских трансфера. Ипак, ЈЛС обухваћене узорком су препознале потребу за њиховим успостављањем, и дефинишући их као иновативне услуге, средства наменских трансфера користе за обезбеђивање следећих група саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга:

¹³ <https://www.csravasm.org.rs/prava-i-usluge/privremeni-smestaj-u-sigurnu-kucu/>

¹⁴ [http://www.cszvr.org.rs/#\[object%20Object\]](http://www.cszvr.org.rs/#[object%20Object])

¹⁵ <https://centarmostzr.rs/prihvatileste-za-zene-i-decu-sigurna-kuca/>

¹⁶ <https://centarmostzr.rs/prihvatileste-za-stara-i-odrasla-lica/>

- Саветовалишта за децу, младе, одрасле и старије - Зрењанин, Крушевац, Свилајнац, Трстеник, Крупањ; Саветовалишта за брак и породицу - Рума, Бечеј;
- Саветовалиште за раду интервенцију - Кула);
- Породични сарадник - Краљево;
- Саветовалиште за починиоце кривичних дела - Нови Пазар;
- СОС за жртве насиља - Врање.

Табела 4.4.8.: Тренд кретања броја пружаоца услуге према правном статусу и статусу лиценце

	2019	2020	2021
Број ЈЛС	4	4	4
Број услуга	6	6	4
Сектор	Број пружаоца	Број пружаоца	Број пружаоца
Јавни	6	6	4
Цивилни	0	0	0
Приватни	0	0	0
Укупно	6	6	4

- Број ЈЛС који средства наменских трансфера користе за суфинансирање саветодавно-терапијских услуга се у посматраном периоду смањује.
- Јавни сектор доминира у структури пружаоца ове групе услуга. Пружаоци су локалне установе социјалне заштите - центри за социјални рад и центри за локалне услуге које су формирана у једном броју ЈЛС обухваћених узорком.
- Пракса обезбеђивања услуга саветовалишта је различите. Један број ЈЛС поверава услугу путем одлуке о социјалној заштити, док друге ЈЛС расписују јавну набавку и поред тога што су пружаоци услуге углавном локалне установе социјалне заштите (центри за социјални рад или локалне установе за услуге социјалне заштите).
- Један број ЈЛС препознаје услугу саветовалишта као иновативну иако се према називу услуге може закључити да је углавном реч о саветодановно-едукативним, односно социо-терапијским услугама.

Изазови:

- ✓ И поред тога што је Законом о социјалној заштити и Уредбом прописано да се наменски трансфери могу доделити за услуге социјалне заштите за које су прописани стандарди, а тек након достављања уговора о јавној набавци услуге са лиценцираним пружаоцем социјалне заштите, у пракси се појављују и друга решења. Известан број пружалаца стандардизовних услуга, доминантно из јавног сектора, не поседује лиценцу за пружање услуга, па се ове услуге обезбеђују по основу Одлуке о социјалној заштити. Током процеса анализе није извршена провера да ли је овакав начин заиста и предвиђен локалним нормативним оквиром, па ово питање заслужује посебну пажњу.
- ✓ Резултати анализе показују да су у посматраном периоду у једном мањем броју ЈЛС обухваћени узорком средствима наменских трансфера подржане и услуге за које нису прописани стандарди (нпр. дневни центри, саветодавно-едукативне и социо-терапијске услуге, социјално становање у заштићеним условима). ЈЛС и пружаоци ове услуге неоправдано препознају као иновативне услуге. Један од разлога за овакав приступ може се пронаћи у могућности коју даје ЗСЗ и Уредба о наменским трансферима, према којој се из наменских

трансфера могу финансирати иновативне услуге и услуге од посебног интереса за Републику Србију. Иако би се овом аргументацијом задовољава форма, суштински се не изализу у сусрет интенцијама Закона о социјалној заштити и Уредбе о наменским трансферима. Ово запажање, и поред тога што се више односи на област врсте услуге, значајана је и са аспекта пружаоца услуга. Консултативни процес са представницима локалних самоуправа и пружаоца услуга социјалне заштите указао је на најмање два изазова за успостављања иновација у области услуга социјалне заштите. Први се односи на недовољно познавање концепта социјалних иновација, а други, на изостанак људских ресурса на локалном нивоу (а нарочито стручних радника у социјалној заштити) за његово успостављање. Изазови људских ресурса се уочавају у свим групама ЈЛС, без обзира на степен развијености.

- ✓ У већини ЈЛС обухваћених узорком доминирају пружаоци услуга који имају седиште на територији ЈЛС на којој се услуга пружа. Само се код услуге личног пратиоца детета са сметњама у развоју и инвалидитетом уочава пораст броја пружаоца који имају седиште ван територије ЈЛС где се услуга и пружа, док је број „екстерних“ пружаоца услуге помоћи у кући за старе значајно заступљен. Овај податак указује на недовољно развијену мрежу локалних пружаоца услуга, која је резултат непостојања људских ресурса, односно стручних радника у социјалној заштити који би преузели координацију пружања услуге. Ово питање је разматрано и са представницима ЈЛС, посебно у погледу праксе стипендирања недостајућих занимања од значаја за пружања услуга социјалне заштите. На нивоу узорка, нису наведени примери добре праксе у овом сегменту, па би овом питању требало посветити значајну пажњу обзиром да индиректно доприноси и ефикасној и ефективној примени не само Уредбе о наменским трансферима, већ и националих приоритета дефинисаних Стратегијом деинституционализације и развоја услуга у заједници.
- ✓ Трајање услуге је условљено начином обезбеђења. Континуитет у пружању услуга током године је осигуран у случајевима када се услуга поверава пружаоцима услуга из јавног сектора, док је пружање услуге обезбеђене путем јавне набавке условљено динамиком спровођења Уредбе о наменским трансферима, односно закључењем уговора о додели наменских трансфера закљученим са МРЗБСП. Из тог разлога код значајног броја ЈЛС трајање услуга је ограничено на период од 6 до 8 месеци. У пракси су уочени случајеви уговарања услуга на период од 2 буџетске године чиме се у извесној мери превазилази препознати ризик обезбеђење континуитета, односно доступности услуге током године. Није уочено да се приликом поступка јавне набавке примењују одредбе Закона о јавним набавкама дефинисане чланом 75 (посебан режим набавке за друштвене и друге посебне услуге) и 76. Закона о јавним набавкама (резервисани уговори за одређене услуге).

4.5. Документи јавних политика и планирање услуга социјалне заштите на локалу

У оквиру анализе стратешког и планског оквира политика усмерених на уређење система планирања и пружања услуга социјалне заштите на локалу прикупљени су подаци о **постојећим секторским документима јавних политика** (стратегије, акциони планови), **организацији посла** и надлежностима у процесу припреме програма и планова и **изазовима** са којима се запослени у локалним самоуправама сусрећу у изради стратегија и планова. Такође су прикупљени подаци о **пракси финансијског планирања услуга социјалне заштите**.

Иако постојање усвојене секторске стратегије / акционог плана / програма развоја **не представља формални предуслов за добијање наменског трансфера**, пошло се од тезе да планирање услуга социјалне заштите, њиховог обима и развоја, представља један од предуслова за ефикасно и ефективно коришћење расположивих финансијских ресурса, било да се ради о наменским трансферима са републичког нивоа, алокацији буџета локалне самоуправе или конкурисању за средства донатора.

Питања у овом делу упитника су груписана у три подцелине са циљем да се сагледају:

1. Пракса израде докумената јавних политика (стратегија, акционих планова) у области социјалне заштите;
2. Пракса израде Програма унапређења социјалне заштите;
3. Пракса израде Плана финансирања услуга социјалне заштите.

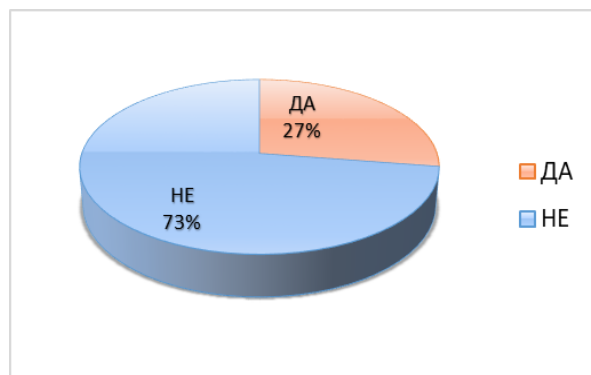
4.5.1. Документи јавних политика (стратегије, акциони планови) у области социјалне заштите

У процесу реформе и децентрализације система социјалне заштите, локалне самоуправе су успоставиле праксу припреме и усвајања докумената јавних политика – секторских стратегија и акционих планова. У овом послу значајна подршка је добијена од стране међународних донатора, па је велики број локалних стратегија развоја социјалне заштите припремљен уз екстерну подршку донаторских програма и пројеката. Усвајањем Закона о планском систему Републике Србије уређено је управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, као и врсте и садржај планских докумената и њихова међусобна усклађеност. Законом је предвиђена израда секторских стратегија које се односе на једну област и које представљају основни документ планирања, којим се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања и јавне политике у области планирања и спровођења. Остваривање циљева стратегије планира се и прати путем акционог плана.

Иако је усвајањем Закона о планском систему дефинисан методолошки оквир за планирање и усаглашавање планских и докумената јавних политика на националном и локалном нивоу, изазов у процесу планирања услуга социјалне заштите на локалу је више садржинске природе обзиром да је национална стратегија у овој области истекла 2015. године. У међувремену је усвојена „Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022.– 2026. године“ која 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“. Основни циљ је да се подржи развој услуга социјалне заштите у заједници како би грађани већину потреба задовољили у природном окружењу. Ипак, треба имати у виду да је ова Стратегија примарно усмерена ка особама са интелектуалним и менталним тешкоћама које су у највећем ризику од институционализације и социјалног искључивања.

На питање **да ли је важећи документ јавне политике у области социјалне заштите (стратегија, акциони план) усвојен од стране Скупштине града/општине, 72,62%**, односно 61 ЈЛС је одговорило да нема овакав документ, док је **27,38%** - 23 ЈЛС одговорило потврдно.

Графикон 4.5.1.: Усвојени документи јавне политике у области социјалне заштите



Табела 4.5.1.: Преглед планских докумената по степену развијености ЈЛС

Степен развијености	ЈЛС које имају стратегију		ЈЛС које немају стратегију	
	Број	%	Број	%
2 група развијености	8	34.78%	18	27.87%
3 група развијености	7	30.43%	28	44.26%
4 група развијености са девастираним подручјима	8	34.78%	15	27.87%

Од 23 локалне самоуправе које имају важећи документ јавне политике усвојен од стране Скупштине ЈЛС, највећи број Стратегија је припремљен за **период од 5 година и већина истиче 2025. године**. Готово све Стратегије су **доступне на сајту локалне самоуправе** што представља добру праксу у погледу транспарентности и доступности информација о локалним стратегијама и плановима.

Од 84 ЈЛС које су анализирани, њих 8¹⁷ је потврдило да је у току израда Стратегије развоја социјалне заштите: углавном су то плански документи за период од 3 до 5 година и ослањају се на усвојене Планове развоја заједнице.

На питање који су **разлози зашто секторска стратегије или акциони план нису припремљени и усвојени**, од два понуђена одговора већина локалних самоуправа које немају важећу стратегију је потврдила **потребу за екстерном подршком** у изради планског документа – **69%**, док је значајно мањи проценат – **19%** навело **непостојање националог стратешког оквира у области социјалне заштите** као разлог.

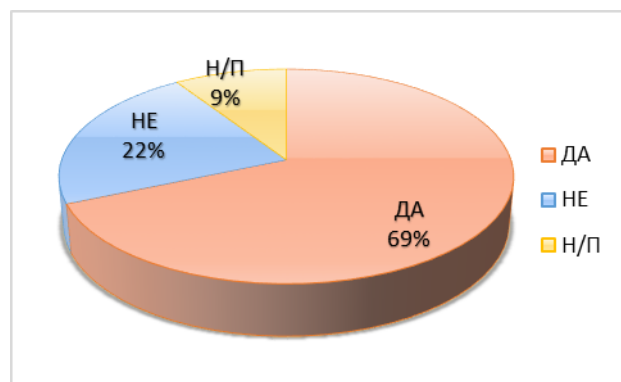
Иако донекле изненађује да је мање од 19% ЈЛС навело недостатак националног стратешког оквира, овај резултат је потврђен и кроз 3 фокус групе, чији су учесници такође потврдили да недостатак стратегије на националном нивоу не представља проблем за израду локалних стратегија.

Само **17%** градова и општина је навело оба разлога – и потребу за екстерном подршком и недостатак стратешког оквира на националном нивоу.

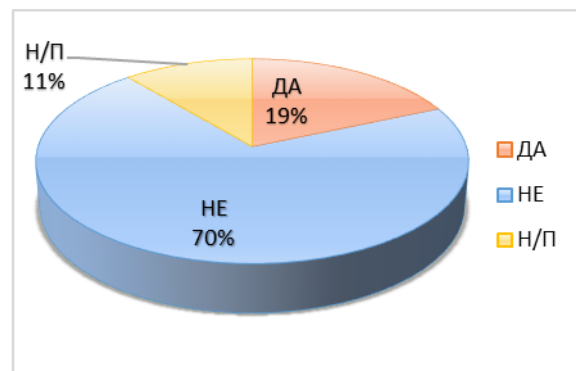
Од додатних одговора, наведено је: постојање плана развоја ЈЛС који садржи о област социјалне заштите; усвојена Одлука о социјалној заштити; људски ресурси и повезани капацитети.

¹⁷ Ада, Чока, Ђуприја, Кула, Куршумлија, Шабац, Жабари, Жагубица.

Графикон 4.5.2.: Потреба за екстерном подршком у изради докумената јавних политика



Графикон 4.5.3.: Недостатак националне секторске стратегије као препрека у изради докумената јавних политика



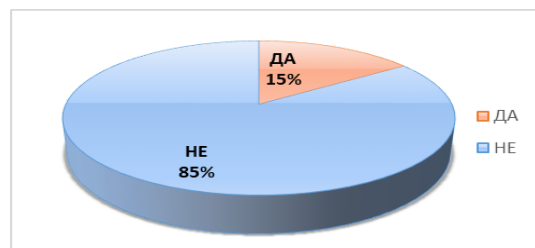
Даље, део градова и општина које тренутно немају секторску стратегију је навео да је њена припрема планирана по усвајању Плана развоја заједнице. Обзиром да је највећи број локалних самоуправа крајем претходне и почетком текуће године усвојио планове развоја, очекује се да ће се у наредном периоду (2022. / 2023. година) приступити развоју секторских стратегија, укључујући и стратегије у области социјалне заштите.

4.5.2. Програм унапређења социјалне заштите

ЈЛС у складу са чл. 32, став 4. Закона о локалној самоуправи (Сл. Гласник РС, 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021) доноси програм развоја општине и појединих делатности. Поред тога, у складу са чланом 20. Закона о социјалној заштити, предвиђено је да **свака ЈЛС мора да дефинише мере и активности за подстицај и развој постојећих и нових услуга социјалне заштите. Програм унапређења социјалне заштите у локалној самоуправи утврђује надлежни орган и треба да буде усаглашен са важећом националном стратегијом(ама) и да се редовно усваја како би се обезбедио континуитет услуга.**

У случајевима ЈЛС које припремају Програме унапређења услуга социјалне заштите у процес израде су укључена одељења / канцеларије у оквиру чије надлежности су и услуге социјалне заштите - најчешће су то Одељења за друштвене делатности. О овом питању је посебно дискутовано током фокус група и важно је поменути да ЈЛС које израђују Програме редовно укључују и Центре за социјални рад, а у неколико случајева и друге пружаоце услуга.

Графикон 4.5.4.: Успостављена пракса израде Програма унапређења социјалне заштите



На питање **да ли је успостављена пракса израде Програма унапређења услуга социјалне заштите у складу са чланом 20. Закона о социјалној заштити**, чак **85%** градова и општина је одговорило негативно, а само **15%** - укупно 13 ЈЛС израђује овај документ.

Највећи део ЈЛС које припремају Програме унапређења, њих 53,33%, *припада трећој групи развијености*, док је 39% у другој групи. Само једна општина из узорка која

припада четвртој групи развојености припрема Програм унапређења услуга социјалне заштите.

Сви градови и општине који припремају Програме унапређења услуга социјалне заштите су потврдили да усвојени Програми представљају основ за дефинисање буџета за финансирање услуга социјалне заштите из различитих извора (буџет ЈЛС, наменски трансфер МРЗБСП, други извори).

Графикон 4.5.5: Узроци који утичу на припрему Програма унапређења социјалне заштите у ЈЛС



У групи од 71 градова и општина који не припремају Планове унапређења услуга социјалне заштите, највећи број, њих 49%, види узрок у компетенцијама запослених и сматра да је потребно **додатно унапређење знања и вештина запослених у овој области**.

Тек незнатно мањи проценат ЈЛС - 47% узрок види у недовољно јасним постојећим интерним актима и потврђује чињеницу да **Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији локалне самоуправе није предвиђена одговорност запослених за израду Програма унапређења социјалне заштите**. Током фокус група потврђено је да у пракси често руководилац директно додељује послове који су везани за услуге социјалне заштите, укључујући и оне који се односе на услуге које су финансиране из наменских трансфера, запосленима у одељењу / служби, а да ти послови нису дефинисани Правилником. Иако је истакнута предност флексибилности организације посла, као и немогућност да се сви елементи описа посла дефинишу Правилником, очигледно постоји потреба да се обавеза формализује.

Значајан део ЈЛС – 42% као узрок наводи методолошки оквир, односно да **методологија за израду Програма унапређења социјалне заштите није прописана општим актом**.

На другој страни, значајно мањи број ЈЛС препознаје потребу **усаглашавања припреме Програма са Законом о планском систему** - 13%, односно као разлог идентификује **непостојање националног стратешког оквира у области социјалне заштите** - 10%.

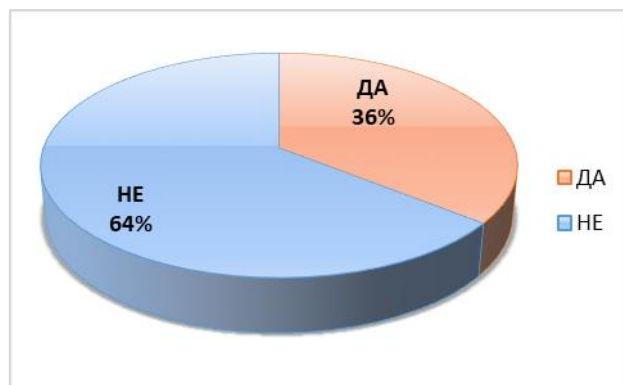
Интересантно је да је само једна општина навела свих 5 разлога.

Већи број градова и општина је и у допунским коментарима нагласио кадровске ресурсе. Поред тога, у коментарима и током фокус група додатно су дискутовани и следећи разлози: недостатак података (нису израђене социјалне карте); недостатак информација о ресурсима који ће бити доступни кроз наменске трансфере као предуслов за боље финансирање услуга на локалу; непостојање потребе за припрему посебног Програма за мале општине са једном услугом и малим бројем запослених и становника.

4.5.3. План финансирања услуга социјалне заштите

Последња група питања везана за стратешки оквир се односи на везу акционог планирања и буџетирања и **праксу припреме Плана финансирања услуга социјалне заштите**.

Графикон 4.5.6: Процент ЈЛС које припремају План финансирања услуга социјалне заштите



Највећи део ЈЛС, **64%** узорка није успоставило праксу израде Плана финансирања услуга социјалне заштите, док њих **36%** припрема планове. Највећи број ЈЛС које припремају годишње Планове финансирања чине градови и општине који по развијености припадају *трећој групе* – 12, нешто мање *другој* – 10 ЈЛС, док је најмањи број општина из *четврте групе* (са девастираним областима) успоставило праксу израде Плана финансирања услуга социјалне заштите – укупно 8.

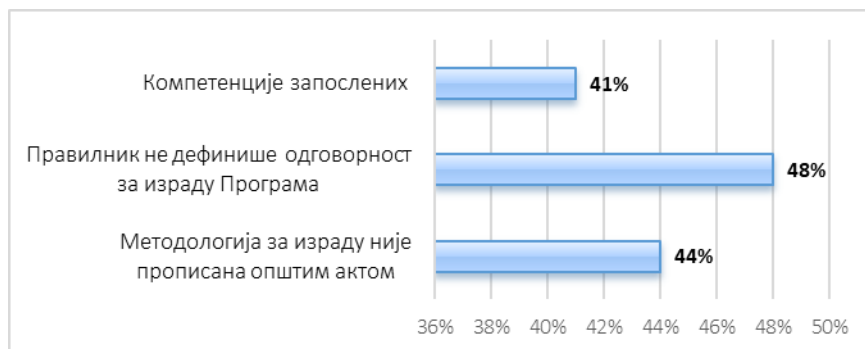
Напомињемо да су резултати анализе засновани на информацији да ли је документ припремљен и усвојен, али да није спроведена даља анализа самих докумената, њихове структуре, обима и података.

У процесу верификације података и током фокус група потврђено је да су у локалним самоуправама које су успоставиле ову праксу **у већини случајева у процес укључени сви релевантни актери** – одељења / службе задужена за планирање и праћење услуга социјалне заштите, одељења за финансије, а консултовани су и пружаоци услуга.

Од **64% градова и општина које немају успостављену праксу израде Плана финансирања услуга социјалне заштите**, највећи део сматра да је проблем унутрашњој организацији рада и чињеници да **Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији локалне самоуправе није предвиђена одговорност запослених** за израду Плана финансирања услуга социјалне заштите - 48%. Нешто мањи број ЈЛС, 45% је навео **недостатак методологије**, док 41% градова и општина препознаје потребу за **додатним унапређењем знања и вештина запослених у овој области**.

Интересантно је да су представници 17 градова и општина навели сва три разлога.

Графикон 4.5.7: Узроци који утичу на припрему Плана финансирања услуга социјалне заштите



И код овог питања су под додатним разлозима наведени: непостојање информације о износу наменских трансфера у тренутку припреме буџета; интерни капацитети, постојање плана развоја / програмског буџета / одлуке о социјалној заштити као довољни документи за припрему буџета за финансирање услуга социјалне заштите.

Изазови са којима се ЈЛС сусрећу у припреми докумената јавних политика и планирању услуга социјалне заштите на локалу, а који су идентификовани кроз анализу упитника и фокус групе:

- ✓ **Недостатак секторске стратегије вишег реда којом би били дефинисани стратешки приоритети, циљеви и мере у области развоја социјалне заштите.** У периоду 2019. – 2021. није било референтне националне стратегије, али је у међувремену усвојена „Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022. – 2026. године“. Поред тога, ЈЛС врше усаглашавања са локалним Плановима развоја заједнице. Иако су резултати анализе су показали да већина ЈЛС које немају стратегију – око 70%, не сматра да је ово значајна препрека за планирање услуга социјалне заштите на локалу, ипак има и оних градова и општина који су као разлог за одлагање припреме локалне секторске стратегије навели недостатак стратешког оквира на националном нивоу.
- ✓ **Недостатак методолошких упитстава и / или модела добре праксе** за припрему Програма унапређења социјалне заштите и Плана финансирања услуга социјалне заштите.
- ✓ **Расположиви интерни ресурси, односно недостатак знања и вештина запослених у ЈЛС** су идентификовани као једна од највећих препрека за стратешко, акционо и финансијско планирање услуга социјалне заштите. Кроз упитнике и посебно кроз разговор са руководиоцима служби током фокус група је закључено да постоји потреба за унапређењем знања о самој области пружања услуга социјалне заштите, посебно о савременим трендовима и иновацијама, као и размена добрих пракси међу ЈЛС. Поред тога, наглашен је и недостатак познавања методолошког оквира и одредби Закона о планском систему.
- ✓ **Висока зависност од екстерне експертске подршке за припрему секторских стратегија**, као последица немогућности ослањања на сопствене ресурсе.
- ✓ **Правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији локалне самоуправе није дефинисана одговорност** запослених за израду Програма унапређења и Плана финансирања услуга социјалне заштите.

- ✓ *Неизвесност износа наменских трансфера у години када се планирају услуге (за наредну годину).*
- ✓ *Недостатак комплетних и ажурираних података о потребама на нивоу целе локалне заједнице, не само постојећих корисника услуга социјалне заштите.*

4.6. Организациони капацитети за планирање, реализацију, праћење и процену ефеката услуга социјалне заштите

Разумевајући да је ефикасност и ефективност, као и одрживост спровођења Уредба о наменским трансферима, а посебно уговора о наменским трансферима, условљена институционалним и организационим капацитетима и компетенцијама људских ресурса у оквиру локалне самоуправе, кључна питања на које ова анализа покушава да пружи одговоре су:

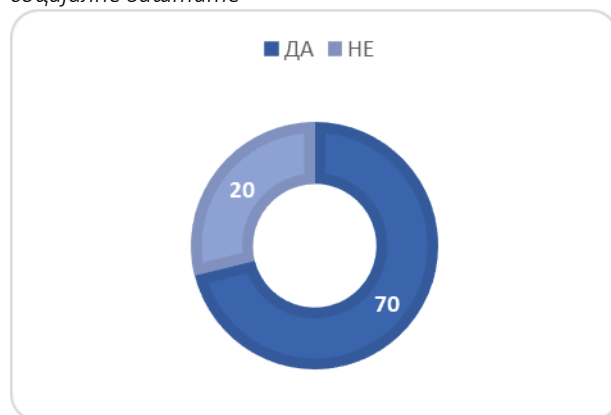
1. Ко је у оквиру локалне самоуправе задужен за планирање врсте и обима услуга социјалне заштите, као и финансијских ресурса за њихово обезбеђивање, без обзира да ли је реч о средствима локалног буџета или из других извора?
2. Које организационе јединице у оквиру локалне управе, и конкретно који запослени у локалној управи, су надлежни за реализацију уговора о наменским трансферима?
3. Ко је, и на који начин, осим запослених у одељењима за јавне набавке, укључен у спровођење поступка јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама?
4. Која/е организационе јединице у оквиру управе, и конкретно који запослени, су надлежни за праћење реализације и процену ефеката услуга социјалне заштите које су финансиране/суфинансиране средствима наменских трансфера.
5. Које врсте подршке запосленима су потребне за јачање компетенција од значаја за планирање, праћење и процену ефеката услуга социјалне заштите, како на крајње кориснике и њихове породице, тако и на локалну заједницу.

Процена организационих капацитета у оквиру локалне самоуправе је заснована на анализи постојећих међусекторских механизма у оквиру скупштине ЈЛС, на нивоу извршне власти, и у оквиру локалне управе.

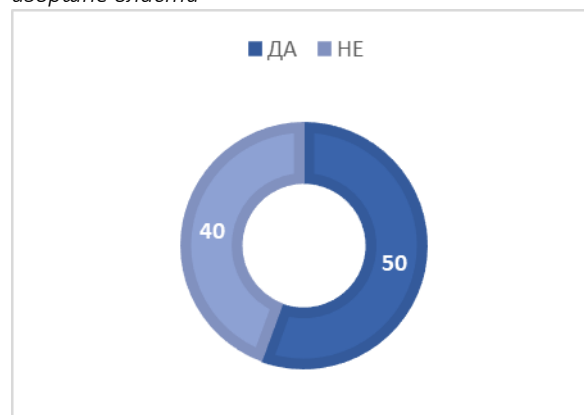
4.6.1. Организациони капацитети у оквиру локалне самоуправе

Креирање локалне политике социјалне заштите, а нарочито услуга социјалне заштите, подразумева партиципативни приступ уз учешће релевантних актера из јавног, цивилног, а у одређеној мери и приватног сектора. Стога је један од сегмената процене имао за сврху да утврди да ли је, и на ком нивоу успостављен међусекторски механизам за планирање, реализацију, праћење и процену локалне политике социјалне заштите.

Графикон 4.6.1: Међусекторски механизам за креирање, праћење и процену локалне политике социјалне заштите



Графикон 4.6.2: Успостављена координација локалне политике социјалне заштите на нивоу извршне власти



Савети за социјалну политику/заштиту, формирани су у 20 ЈЛС, односу у 29 % од укупног броја ЈЛС које су узеле учешће у консултативном процесу. Савет за социјалну заштиту као стално радно тело локалне скупштине формиран је само у Црној Трави, док је у преосталих 19 ЈЛС¹⁸ формиран као стручно саветодавно тело градског општинског/градског већа.

Разликовање модела институционализације међусекторске сарадње није од формалног, већ од суштинског значаја, с обзиром да *различити модели подразумевају разлике у надлежностима, структури чланства и утицају на дефинисање, имплементацију, праћење и процену локалне политике социјалне заштите*.

У складу са Статутом ЈЛС и Пословником о раду локалне скупштине, радна тела могу бити формирана као стална и повремена, а за потребе разматрања питања из надлежности скупштине. Радна тела дају мишљење на предлоге прописа и одлуке које доноси Скупштина града/општине и обављају и друге послове у складу са Статутом и Пословником. Чланове сталних радних тела чине: одборници које предлажу одборничке групе сразмерно броју одборника које имају у Скупштини и грађани – стручњаци за поједине области које предлажу месне заједнице, јавне службе, као и удружења грађана, с тим да њихов број мора бити мањи од броја чланова који су одборници. Значајно је напоменути да чланови градских/општинских већа не могу бити чланови ових радних тела.

Представљена структура и надлежности скупштинских радних тела (сталних или повремених), модел који је примењен у Црној Трави, не може се сматрати адекватним организационим моделом међусекторске сарадње од значаја за креирање, координацију имплементације, праћење и процену ефеката локалне политике социјалне заштите. Њихова улога је ограничена на усвајање секторског документа јавне политике, као и праћење и процену постигнутих ефеката.

Већина ЈЛС се определила за модел формирања међусекторског механизма на нивоу извршне власти – Савета за социјалну заштиту у оквиру градских/општинских већа (ССЗ) чијим саставом је омогућено учешће представника различитих сектора у предлагању, спровођењу, праћењу и процени ефеката

¹⁸ Ада, Алексинац, Ђуприја, Кикинда, Крушевац, Куршумлија, Пландиште, Пожега, Смедерево, Сомбор, Србобран, Сремска Митровица, Власотинце, Врање, Жагубица, Зрењанин.

усвојене локалне политике социјалне заштите усклађене са релевантним националним стратешким и законским оквиром.

Локална пракса дефинисања структуре чланства ССЗ, а нарочито њихове надлежности је различита и условљена локалним контекстом и капацитима релевантних актера. Координација рада ССЗ је поверена члановима градских/општинских већа, у случају када су именовани. Представници центара за социјални рад, односно локалних установа за услуге социјалне заштите (у ЈЛС у којима су формиран), запослени у организационим јединицама за друштвене делатности и представници удружења грађана чине обавезни састав ССЗ. Уочава се да запослени у организационим јединицама за буџет и финансије нису укључени у структуру чланства ССЗ. Учешће представника других релевантних институција (образовних, здравствених установа, филијале НСЗ, Црвеног крста, основног суда, Полицијске управе и др.) је обезбеђено у једном броју ЈЛС.

Увидом у доступна решења о формирању ССЗ је уочено да *надлежност за мапирање потреба грађана за услугама социјалне заштите није експлицитно дефинисана*, иако је ССЗ поверена надлежност за израду предлога програма унапређења услуга социјалне заштите. Израда планова финансирања услуга социјалне заштите није у надлежности ССЗ већ је иста поверена члановима градских/општинских већа (у случајевима када су именовани), организационим јединицама локалне управе за друштвене делатности и, најчешће, организационим јединицама за буџет и финансије.

Решењем о формирању ССЗ је у *само малом броју случајева превиђена надлежност за послове од значаја за примену Уредбе о наменским трансферима - израда предлога годишњег програма унапређења услуга социјалне заштите и усвајање годишњег извештаја о реализацији трансферних средстава којима се финансирају услуге социјалне заштите.* Током консултативног процеса је утврђено да, и поред тога што су прописане, ове надлежности се не спроводе у пракси. Такође, уочено је да чланови Савета за социјалну заштиту немају утицај на дефинисање приоритетних услуга које ће бити финансиране/суфинансиране средствима наменских трансфера, нити на планирање извора и износа финансирања.

Услед изостанка извора верификације о раду ССЗ, као и на основу резулата консултативног процеса може се закључити да су исти само формално успостављени и да немају значајан утицај на креирање, примену, праћење и процену локалне политике социјалне заштите уопште, а нарочито не на спровођење Уредбе о наменским трансферима и уговора о реализацији наменских трансфера.

И поред чињенице да је 40 ЈЛС именовањем члана градског/општинског већа успоставило организациони капацитет на нивоу извршне власти за координацију локалне политике социјалне заштите, њихов одзив на позив за учешће у консултативном процесу је био занемарљив. Резултати дискусије указују да чланови градских/општинских већа нису укључени у спровођење и праћење реализације уговора о наменским трансферима.

4.6.2. Организациони капацитети у оквиру локалне управе

Посебна пажња током консултативног процеса посвећена је анализи организационих капацитета у оквиру локалне управе за спровођење Уредбе о наменским трансферима.

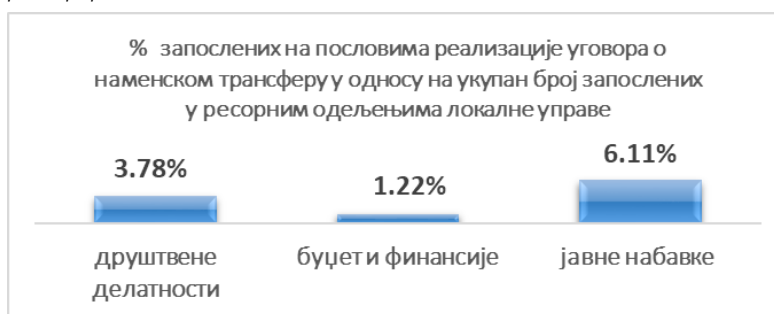
Упитник је садржао питање о укупном броју запослених који су у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у локалној самоуправи задужени за спровођење Уредбе

о наменским трансферима у организационим јединицама за друштвене делатности, буџет и финансије и јавне набавке.

Од укупног броја ЈЛС које су доставиле одговор на упитник, **36 ЈЛС (40%) је навело да су Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места описом послова предвиђени послови који се односе на спровођење Уредбе о наменским трансферима.**

У графикону испод је приказан проценат броја запослених у ресорним одељењима који су анагжовани на спровођењу Уредбе о наменским трансферима у односу на укупан број запослених, према достављеним подацима.

Графикон 4.6.3: Однос укупног броја запослених и броја запослених који су укључени у планирање, спровођење и праћење наменских трансфера



Накнадним увидом у један број Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места утврђено је да одговоре у упитнику треба узети са резервом јер се код одређеног броја ЈЛС разликују у односу на описе посла дефинисане самим Правилником.

- **Организациона јединица за друштвене делатности** – послови који се односе на спровођење Уредбе о наменским трансферима нису експлицитно дефинисани. Надлежности се посредно препознају на основу шире дефинисаних група послова који се односе на: аналитичко-планске послове; праћење, анализу и спровођење прописа из области социјалне заштите; припрему финансијског плана у поступку доношења одлуке о буџету и праћење његовог извршења и извештавање о циљевима и индикаторима планираним програмским буџетом; праћење реализације усвојених програма и финансијских планова буџетских корисника и корисника који средства из буџета реализују у оквиру програма и пројеката од јавног интереса у области социјалне заштите, као и наменско трошење средстава у овој области; мониторинг реализације пројеката и програма из делокруга рада који се финансирају или суфинансирају из буџета ЈЛС у области социјалне заштите и др.
- **Организациона јединица за буџет и финансије** – послови од значаја за планирање износа наменских трансфера за услуге социјалне заштите, као и праћење реализације уговора о реализацији уговора о наменским трансферима углавном нису дефинисани описом послова и задатака. ЈЛС које су препознале надлежност у овим областима најчешће их сврставају их у групе послова извршења буџета и финансијских планова буџетских корисника. У ретким случајевима је наведено да су запослени у одељењу задужени за припрему годишњег плана

финансирања услуга социјалне заштите. Поједине ЈЛС наводе да су запослени у одељењу задужени за послове праћења коришћења наменских средстава добијених од других нивоа власти и израду финансијских извештаја којима се правдају наменска средства, али без навођење конкретне услуге социјалне заштите.

- **Организациона јединица за јавне набавке** – генерално, у овим организационим јединицама се обављају „сложени послови припреме и спровођења јавних набавки радова, добара и услуга, припрема нацрта одлуке о спровођењу поступка јавних набавки, припрема јавног позива и конкурсне документације, као и одлуке додели уговора“. *Реализација поступка јавне набавке услуга социјалне заштите није издвојена као посебни радни задатак запослених у овим организационим јединицама.* Током дискусије са представницима ЈЛС указано је на потребу за интензивнијом сарадњом са запосленима у организационој јединици за друштвене делатности приликом припреме документације за спровођење поступка јавне набавке.

Потребно је напоменути да и поред тога што је Уредба о наменским трансферима чланом 9.ст.4 **контролу наменског трошења средстава поверила буџетској инспекцији у складу са Законом којим се уређује буџетски систем, резултати консултативног процеса указују да ова пракса није успостављена.**

Када је реч о звањима запослених који су ангажовани на пословим примене Уредбе о наменским трансферима, пракса није уједначена, па су ови послови поверавају самосталним саветницима, саветницима и вишим референтима.

У појединим ЈЛС уочено је да је праћење реализације утрошка наменских трансфера решењем градоначелника/председника општине поверено појединим запосленима (нпр. руководиоцу одељења за друштвене делатности), а на основу и за потребе реализације уговора о наменском трансферу. Овај модел би могао бити примењен приликом израде уговора о наменским трансферима закљученим између МРЗБСП и ЈЛС, којим би се прецизирало који запослени ће бити задужени за његову реализацију и израду израду извештаја.

Као могуће решење, које се ретко препознаје у локалној пракси, засновано је на одредбама Закона о запосленима у АП и ЈЛС, према коме руководиоци организационих јединица имају могућност да послове од значаја за спровођење уговора о наменским трансферима дефинишу као радни циљ запосленог у организационој јединици.

Предложено решење би омогућило праћење остваривања радног циља, оцењивање и посебно значајно, дефинисање потреба за стручним усавршавањем запосленог. Анализа потреба би последично могла да резултира припремом програма стручног усавршавања од значаја за спровођење Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити, коју би требало уврстити у секторски програм континуираног стручног усавршавања запослених у ЈСЛ, који Национална академија за јавну управу усваја на годишњем нивоу.

Методологија анализе је омогућила да се, у овој фази, сагледају потребе за обукама запослених у ресорним одељењима градских/општинских управа од значаја за примену Уредбе о наменским трансферима.

Организациона јединица	Области за унапређење компетенција
Друштвене делатности	• Мапирање потреба грађана за услугама социјалне заштите • Израда докумената јавне политике у области социјалне заштите у складу са Законом о планском систему. • Праћење реализације (мониторинг) и процена ефеката локалне политике социјалне заштите, и посебно услуга социјалне заштите (евалуација) усклађена са методологијом за израду ex post анализе. • Методологија израде Програма унапређења социјалне заштите, у складу са обавезом дефинисаном чланом 20. Закона о социјалној заштити. • Јавне набавке услуга социјалне заштите у складу са Законом о јавним набавкама. • Израда Плана финансирања услуга социјалне заштите – дефинисање методологије; • Упознавање са стандардима услуга социјалне заштите; • Унапређење нормативног оквира на локалном нивоу од значаја за обезбеђивање, спровођење, праћење и процену ефеката услуга социјалне заштите; • Упознавање запослених са појмом и методама иновативности у области услуга социјалне заштите; • Упознавање запослених са иновативним моделима финансирања услуга социјалне заштите.
Буџет и финансије	• Израда докумената јавне политике у области социјалне заштите • Додатне обуке од значаја за планирање буџетских средстава и финансијско извештавање о реализацији услуга социјалне заштите; • Извештавање о циљевима и индикаторима планираним програмским буџетом
Јавне набавке	• Планирање и спровођења поступка јавних набавки у складу са Законом о социјалној заштити и релевантним подзаконским актима • Спровођење поступка наручивања услуга социјалне заштите у складу са посебним режимом јавних набавки превиђеним Законом о јавним набавкама.

Изазови:

- ✓ Институционализација међусекторске сарадње није део локалне праксе у највећем броју ЈЛС које су узеле учешће у консултативном процесу. Узимајући у обзир да је мандат чланова ССЗ орочен мандатом градских/општинских већа, флукуација чланова у значајној мери утиче на ефикасност рада и ефективност постигнутих резултата. Изостанак институционалне меморије, као и механизма за праћење

рада ССЗ су најчешћи разлози изостанка континуитета у планирању и праћењу ефеката локалне политике социјалне заштите.

- ✓ *Партиципација релевантних актера на локалном нивоу у раду ССЗ није обезбеђена на начин којим би се осигурало мапирање потреба грађана за услугама социјалне заштите.*
- ✓ *Нормативни оквир, односно решења о формирању ССЗ, у највећем броју ЈЛС не предвиђају надлежности ССЗ од значаја за спровођење Уредбе о наменским трансферима социјалне заштите на локалном нивоу.*
- ✓ *Координација локалне политике социјалне заштите, а посебно спровођења Уредбе о наменским трансферима није успостављена на нивоу извршне власти. Чланови градских/општинских већа не координирају, нити су укључени у процес реализације уговора о наменским трансферима закљученим са МРЗБСП.*
- ✓ *Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у локалној управи нису прецизно дефинисани послови и задаци запослених у ресорним организационим јединицама (друштвене делатности, буџет и финансије и јавне набавке) од значаја за спровођење Уредбе о наменским трансферима и реализацију уговора о наменским трансферима.*
- ✓ *Изостанак јасно дефинисаних задатака запослених у ресорним одељењима од значаја за спровођење Уредбе о наменским трансферима и уговора о наменским трансферима не оставља могућност да се програми стручног усавршавања креирају у складу са препознатим потребама за јачањем компетенција.*

5. Налази и препоруке

5.1. Налази

Наменски трансфери су уведени 2016. доношењем Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити као механизам којим се са централног нивоа власти пружа финансијска подршка јединицама локалне самоуправе за обезбеђивање услуга социјалне заштите из њихове надлежности, а за циљ имају развој услуга социјалне заштите на локалном нивоу. Уредба је ревидирана 2021. године када је као корективни елемент уведен фискални капацитет ЈЛС, изражен кроз висину укупних прихода и примања по становнику у последњој години за коју министарство надлежно за послове финансија располаже подацима.

Обзиром да након усвајања Уредбе није било измена Закона о социјалној заштити, **одредбе Уредбе нису у колизији са референтним планским и законским оквиром, али постоји простор за унапређење, како саме садржине Уредбе тако и њене примене**, посебно имајући налазе ове анализе, као и препоруке Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022. – 2026. године и Ex-post анализе Стратегије социјалне заштите.

Закључци су представљени у односу области процене:

- (1) Уредба о наменским трансферима и уговор,
- (2) Ефекти примене Уредбе на услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС,
- (3) Стратешки и институционални оквир на локалу за планирање, спровођење и праћење услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера, и
- (4) Организациони капацитети за примену Уредбе на локалном нивоу

Област 1: УРЕДБА О НАМЕНСКИМ ТРАНСФЕРИМА И УГОВОР

1.1. Одредбе Закона о финансирању локалне самоуправе, према којима наменски трансфери у социјалној заштити припадају групи наменских трансфера у ужем смислу који се додељују за тачно одређену намену, односно имају јасно дефинисану сврху, препоруке дефинисане Савременим коментаром Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе из 2021. године.¹⁹ и резултати ex-post анализе су указали на потребу за измена Уредбе о наменским трансферима за услуге социјалне заштите из више разлога.

Први разлог се читава на нивоу сврхе наменских трансфера. Прва сврха наменских трансфера је подршка успостављању нових и унапређењу постојећих услуга у ЈЛС чији је степен развијености испод просека РС, са фокусом на услуге за које су прописани стандарди. Средства за подршку овим услугама опредељена су на износ од минимум 80% од укупно опредељеног износа за наменске трансфере. Критеријуми и делимично процедуре за расподелу ове групе наменских трансфера су дефинисани Уредбом о наменским трансферима. **Друга сврха наменских трансфера** је подршка успостављању услуга социјалне заштите у ЈЛС на чијој територији имају седиште установе за домски

¹⁹ Извештај са образложењем уз Европску повељу о локалној самоуправи из 2021. године, који је израдио Комитет за поштовање обавеза и ангажмана држава потписница Европске повеље о локалној самоуправи (Комитет за мониторинг).

смештај у трансформацији укључујући и трошкове трансформације тих установа. **Трећа сврха наменских трансфера** је подршка развоју, односно успостављању одрживих иновативних услуга и услуга од посебног интереса за Републику Србију. За спровођење друге и треће сврху је опредељен износ од највише до 20% од укупног износа намењеног спровођењу о наменским трансферима, са тиме што се коначан износ дефинише у односу на укупно одобрене програме и пројекте. Анализом је утврђено да **осим обавезе локалних самоуправа да иновативну услугу подржану средствима наменских трансфера обавезно интегришу у одлуку о услугама из своје надлежности до краја буџетске године за коју је наменски трансфер одобрен, Уредба не регулише друга питања од значаја за спровођење наменских трансфера по овом основу** (нпр. критеријуме иновативности, процедуре за доделу наменских трансфера по овом основу, начин извештавања и др.).

Ситуација је слична када је реч о услугама од посебног интереса за Републику Србију. Уредбом су наведене две групе услуга које се сматрају приоритетним - 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, али се не прецизира, односно не дефинишу критеријуми на основу којих ће се подржати ове групе услуга. И поред што се околности, односно потребе корисника мењају, приоритетне циљне групе остају исте. Досадашња пракса указује на чињеницу да услуге подршке старијим лицима од 65 година доминирају у структури услуга подржаних средствима наменских трансфера, али не нужно и лицима која живе у руралним срединама и слабо насељеним местима. Са друге стране, услуге којима се врши подршка и допринос очувању природе породице и останку деце у породицама нису заступљене у довољној мери, нити је Уредбом прецизирано о којим услугама је нарочито реч, нити су дефинисани критеријуми на основу којих ће се ова група фаворизовати приликом доделе. Такође, није довољно прецизирано да ли је у овом случају реч о услугама које предвиђа Закон о социјалној заштити, или је реч о иновативним услугама. Са друге стране, услуга личног пратиоца, која доприноси социјалној инклузији деце са сметњама у развоју, односно инвалидитетом, иако није дефинисана као услуга од посебног значаја за Републику Србију у претходном периоду је од стране ЈЛС препозната као приоритетна, додуше без јасно препознатих потреба заједница за овом услугом. **Други разлог се аргументује чињеницом да од увођења концепта наменских трансфера до данас није било значајних примера успостављања иновативних услуга средствима наменских трансфера**, нити иновативног приступа у пружању постојећих услуга, као последица недовољног познавања концепта иновативности, изостанак дефинисаних критеријума иновативности, али и непостојања ресурса у оквиру локалних заједница којима је наменских трансфер и намењен да иновативну услугу успоставе и учине је институционално одрживом у року од једне године.

1.2. Уочена потреба за изменама и допунама критеријума за доделу наменских трансфера по основу развијености

Уредбом је предвиђено да се „степен развијености ЈЛС одређује према јединственој листи развијености ЈЛС, 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“. **Узимајући у обзир да се разврставање ЈЛС у складу са овом Уредбом није мењало у релативно дугом периоду, а током кога је долазило до значајних промена у нивоу развијености ЈЛС, расподела ЈЛС према овом критеријуму је постала упитна.**

Даље, **валидности извора верификације за део предвиђених критеријума је упитна**, с обзиром да је условљена валидношћу података достављених у базама које се користе за потребе расподеле. Конкретно, уочена је потреба за **заменом критеријума величине територије са критеријумом густине насељености**, али у увођење нових критеријума који ће бити сензитивнији на потребе

локалних заједница за развојем мреже социјалних услуга, базираних на препознатим потребама грађана и реалним капацитетима локалних заједница да на исте одговори.

Током консултативног процеса од стране представника ЈЛС посебно је истакнут проблем **са којим се суочавају током пројекције очекиваних екстерних извора финансирања приликом дефинисања буџета ЈЛС за услуге социјалне заштите као последица неразумевања критеријума за расподелу наменских трансфера, чији се износи из године у годину значајно разликују.**

- 1.3. Уочено је да постоје значајне неусклађености између одредби Уредбе о наменским трансферима и једнообразног модела уговора о додели наменских средстава.** На пример, уговором, али не и Уредбом дефинисане су врсте услуга које се могу подржати средствима наменских трансфера. И док је Уредбом прецизирано да се „наменски трансфер додељује се за покриће расхода услуга које задовољавају минималне стандарде прописане правилником којим се уређују минимални стандарди услуга социјалне заштите“ (чл.5.ст.4. Уредбе), уговором су наведене све услуге које превиђа Закон о социјалној заштити, како оне за које нису прописани минимални стандарди, тако и „остале, односно друге услуге социјалне заштите, у складу са приоритетима локалне заједнице, утврђене одлуком о правима и услугама из социјалне заштите донетим од стране ЈЛС“. **Уговором, али не и Уредбом су дефинисани оправдани и неоправдани трошкови који се могу финансирати из средстава наменских трансфера.**

Уговором, али не и Уредбом је дефинисано да ЈЛС средства по основу наменских трансфера може користити за покриће текућих трошкова **дефинисаних ценом услуге социјалне заштите, која је утврђена од стране надлежног органа ЈЛС.** Током консултативног процеса је утврђено да већина ЈЛС нема израђене одлуке о методологији обрачунавања цене услуге социјалне заштите, иако је ова обавеза дефинисана и Законом о социјалној заштити.

Уредбом је дефинисана обавеза ЈЛС које припадају другој и трећој групи развијености **да за потребе обрачуна и расподеле наменских трансфера, доставе МРЗБСП доказ о обезбеђеном учешћу ЈЛС у финансирању услуга** (ст.2.чл.8. Уредбе). Рок за доставу овог доказа није дефинисан Уредбом, нити је ова обавеза дефинисана уговором.

Посебно, није прецизирано да ли се ко(финансирање) приказује у односу на укупан износ наменских средстава, или за сваку појединачну услугу која је подржана по овом основу.

Уговором није дефинисана санкција за неизвршење обавезе доставе извештаја о реализацији наменског трансфера, као ни обавезе повраћаја неутрошених средстава одобрених наменских средстава, иако су ове обавезе превиђене Уредбом.

- 1.4. Динамика доделе наменских средстава и процедуре обезбеђивања услуга у значајној мери утичу на трајање услуге, односно доступност услуге крајњим корисницима.** Уочава се да у ЈЛС које услугу обезбеђују путем јавне набавке (у већини случајева, а најчешће је реч о ЈЛС које припадају 4. групи развијености) трајање услуге није обезбеђено током читаве године због процедура предвиђених Законом о буџетском систему и Законом о јавним набавкама. Поједине ЈЛС су успоставиле праксу уговарања услуга за период од 2 буџетске године, чиме превазилазе препознати ризик. За разлику од обезбеђивања услуге по основу јавне набавке, у ЈЛС које припадају другој и трећој групи развијености уочава се благи тренд пораста броја ЈЛС које услугу обезбеђују по основу Одлуке о социјалној заштити и поверавају пружање новоформираним локалним установама социјалне заштите или организационим јединицама ЦСР (од којих већина још увек није прибавила лиценцу за пружање услуга).

1.5. Механизми контроле утрошка наменских трансфера су на општи начин дефинисани Уредбом, којом је предвиђена обавеза ЈЛС да по завршетку буџетске године достављају МРЗБПС извештаје о утрошку наменских трансфера најдаље до 20. јануара текуће године. У пракси долази до значајних изазова током процеса извештавања, како у погледу обавезе поштовања рокова, тако и саме садржине извештаја (финансијског, наративног и статистичког). Представници ЈЛС као разлоге наводе прекидање рок за доставу годишњег извештаја, као и неблаговремено достављања обрасца извештаја које се, према њиховим наводима из године у годину мења. Детаљнијом анализом разлога за неблаговремену доставу, али и непотпуну садржину извештаја утврђено је да **у оквиру управе није успостављена координација између надлежних организационих јединица локалне управа (друштвених делатности, буџета и финансије и јавне набавке) за потребе извештавања о реализацији уговора о наменским трансферима**.

Уредбом је такође превиђено да контролу наменског коришћења средстава за наменске трансфере врши буџетска инспекција, у складу са Законом о буџетском систему, којим је превиђено да буџетска инспекција обавља по прогаму рада који се сачињава првенствено на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење контроле из којих произилази сумња на неправилности или незаконитост пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица, што у ЈЛС обухваћених узорком то није био случај. Осим контроле извештаја пружаоца услуга, путем увида у извештаје пружалаца (углавном финансијских) у складу са динамиком превиђеном уговором, други механизми контроле (мониторинга) нису успостављени од стране ЈЛС, као наручиоца услуга.

Област 2: ЕФЕКТИ ПРИМЕНЕ УРЕДБЕ НА УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У НАДЛЕЖНОСТИ ЈЛС

2.1. Наменски трансфери у периоду после 2019. године нису имали значајнији утицај на повећање распрострањености и разноврсности услуга социјалне заштите које су у надлежности ЈЛС у анализираним градовима и општинама

ЈЛС су у периоду 2019. – 2021. године користиле наменске трансфере за финансирање **12 услуга социјалне заштите на локалу**. У већини ЈЛС је из наменских трансфера финансирана од 1 до 2 услуге, а међу услугама су најзаступљеније **дневне услуге у заједници**: чак 83 ЈЛС су из наменских трансфера барем током једне године финансирале услуге које припадају овој групи. И највећи део средстава из наменских трансфера и из буџета ЈЛС се користи за финансирање дневних услуга у заједници – у просеку око 87% из укупне масе наменских трансфера и око 82% из локалних буџета.

На нивоу индивидуалних услуга, две услуге доминирају међу услугама социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера: **помоћ у кући за одрасла и стара лица** коју из наменских трансфера финансира чак 75% ЈЛС и **лични пратилац детета** која је присутна у 56% градова и општина. На нивоу узорка од 84 ЈЛС **незнатан број је током периода увео нове услуге из наменских трансфера**. Са друге стране, око 12% услуга (од укупно 172 услуге колико је финансирано) је пребачено на потпуно (100%) финансирање из локалних буџета.

И током фокус група потврђено је да ЈЛС средства из наменских трансфера углавном користе за финансирање постојећих услуга, а не и за увођење нових. Ипак, представници ЈЛС су навели да су у првим годинама након увођења наменских трансфера успели да уведу одређени број нових услуга из буџета захваљујући томе што је део услуга финансиран из наменских трансфера.

У посматраном периоду (2019. - 2021. године) нису уочени примери финансирања иновативних услуга социјалне заштите средствима наменских трансфера, већ су се средства искључиво користила за финансирање постојећих услуга. Околности пандемије КОВИД-19 су свакако утицала

на динамику и обим пружања постојећих услуга, а развој нових услуга у појединим ЈЛС је био подржан техничком и финансијском подршком појединих међународних партнера уз обезбеђено кофинансирање из буџета ЈЛС.

2.2. Пад у укупном износу наменских трансфера је компензован порастом финансирања ЈЛС за исте услуге социјалне заштите

У укупној маси средстава која су која су из наменских трансфера обезбеђена за услуге социјалне заштите забележен је пад од 19% у 2020. години и 8% у 2021., односно **укупан пад од 26% на нивоу анализираниог периода**. Са друге стране, износ **кофинансирања ЈЛС бележи континуиран раст**: 13% у 2020. години и 22% у 2021. Овај пораст од **укупно 35%** између 2019. и 2021. године је за резултат имао раст укупне масе средстава за услуге социјалне заштите које се (ко)финансирају из наменских средстава и на овај начин је обезбеђен континуитет у пружању највећег дела услуга (према прикупљеним подацима, занемарљив је број услуга за које обезбеђено даље финансирање).

Пошто у оквиру анализе нису обухваћене друге услуге социјалне заштите, није утврђено да ли је пораст (ко)финансирања услуга из наменских трансфера од стране ЈЛС довео до пада у финансирању или до укидања других услуга социјалне заштите које се финансирају искључиво из средстава ЈЛС.

2.3. Просечан утрошак средстава из наменских трансфера је веома висок, док је проценат утрошености средстава кофинансирања ЈЛС умерено висок

Просечан проценат искоришћености средстава која су уговорена из **наменских трансфера** је релативно висок за све групе услуга и креће се **у просеку између 92% и 96%** од уговорених средстава. Са друге стране, утрошак **планираних средстава из локалних буџета** је у просеку за око 10% мањи и варира између **80% и 90%**. Код појединих услуга је забележена нешто слабија искоришћеност средстава у 2020. години што може да се објасни епидемијом ковида 19 и повезаном ванредном ситуацијом.

Иако је у упутству за попуњавање упитника јасно назначено да је потребно доставити податке о укупном износу који је планиран оригинално усвојеним буџетом ЈЛС, имајући у виду флукуацију у подацима и висок проценат искоришћености средстава (до 100%), није искључено да је део ЈЛС доставио податке из верзија буџета који су усвојени током ревизија, што је у укупном резултату могло да утиче на већи проценат искоришћености средстава из локалних буџета.

Са друге стране, мањи број ЈЛС је доставио податке о великим флукуацијама између планираних и потрошених износа који иду и до 50% од планираног износа и разлика у милионима динара између планираних и утрошених средстава.

2.4. У просеку око 10% ЈЛС на нивоу узорка није испунило обавезу минималног кофинансирања у складу са Уредбом

Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити као један од критеријума за доделу средстава је дефинисано и обезбеђено учешће у буџету ЈСЛ и то у минималном износу од 30% за ЈЛС које припадају 2. групи развијености и минимално 10% за ЈЛС из 3. групе развијености. Иако је већина ЈЛС испуњавла овај критеријум и даље је значајан број ЈЛС – **око 10%** на нивоу узорка које **обезбеђују кофинансирање у мањем проценту од обавезног или уопште не кофинансирају услуге социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера**.

2.5. Уочене су значајне флукуације у финансирању услуга код одређеног броја ЈЛС

Код одређеног дела ЈЛС уочене су **значајне разлике између средстава која су утрошена за наменске трансфере у различитим годинама**, има примера где се ови износи и дуплирају, односно опадају за 50%. Такође, поједине ЈЛС су у периоду од три године искључивале и враћале услуге у систем финансирања из наменских трансфера (нпр. у 2019. години услуга је већински финансирана из наменских трансфера, у 2020. је у случајном обиму финансирана из буџета ЈЛС, да би у 2021. поново била укључена у услуге које се финансирају из наменских трансфера). Иако је оваква пракса омогућена Уредбом, описан начин финансирања указује на потенцијалне недостатке у планирању средстава на локалу и требало би да буде додатно образложен у извештајима ЈЛС.

Поред тога, код одређеног броја ЈЛС које су доставиле податке о планираним средствима за 2022. годину запажен је велики раст у планираним средствима у односу на потрошена средства у 2021. години (нпр. у 2021. години је за одређену услугу утрошено 4.000.000 динара, а за 2022. је планирано 7.500.000 динара). Поново, Уредбом је остављена оваква могућност, али би било пожељно да постоји веза са анализом потреба корисника на терену.

2.6. Пад броја корисника услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера

У периоду 2019. – 2021. године је остварен просечни одухват од око 10.000 корисника у току године на нивоу свих услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера. Број корисника током анализираних периода бележи **пад од око 15%**, што делом кореспондира са укупним падом наменских трансфера од 26%, иако је у истом периоду забележен пораст кофинансирања од стране ЈЛС. Важно је напоменути да се податак односи на *број корисника услуга које се финансирају из наменских трансфера, не и на укупан број корисника свих услуга социјалне заштите на локалу које се финансирају из различитих извора*.

Корисници дневних услуга у заједници најбројнији су у односу на кориснике свих осталих услуга и чине 75% од укупног броја корисника услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера у 2019., 82% у 2020. и 78% у 2021. години.

Иако су услуге из наменских трансфера фокусиране на две групе корисника, одрасла и стара лица која користе услугу помоћ у кући и децу и младе који користе услугу личног пратиоца, **уочљив је континуитет у њиховом пружању**, што је такође веома важно за кориснике услуга. Ипак, остаје утисак да ЈЛС нису искористиле све могућности да из наменских трансфера финансирају услуге за што већи број рањивих група.

Област 3: СТРАТЕШКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР НА ЛОКАЛУ ЗА ПЛАНИРАЊЕ, СПРОВОЂЕЊЕ И ПРАЋЕЊЕ УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ КОЈЕ СЕ ФИНАНСИРАЈУ ИЗ НАМЕНСКИХ ТРАНСФЕРА

3.1. Постојећи документи јавних политика на локалном нивоу не представљају довољно квалитетан основ за планирање услуга социјалне заштите које су у надлежности ЈЛС, укључујући и услуге које се финансирају из наменских трансфера.

Истраживање је показало да **већина ЈЛС нема довољно развијен локални стратешки оквир за планирање услуга социјалне заштите**. Од 84 ЈЛС, њих 61 (72,62%) нема усвојен секторски документ јавне политике у области социјалне заштите, 71 ЈЛС (85%) не израђује Програм унапређења социјалне заштите, док 54 ЈЛС (64%) не припрема План финансирања услуга социјалне заштите. Обзиром да је највећи број локалних самоуправа тек крајем 2021. године усвојио Планове развоја заједнице, за очекивати је да ће у наредном периоду један део ЈЛС приступити развоју секторских стратегија, укључујући и стратегије у области социјалне заштите, али ће и даље бити потребно неко време док значајнији број ЈЛС не припреми и усвоји

документа јавних политика у области социјалне заштите. Са друге стране, обавеза израде Програма унапређења социјалне заштите и Планова финансирања услуга социјалне заштите постоји дужи временски период и у наставку су наведени неки од разлога зашто се ови документи не припремају.

3.2. ЈЛС немају довољно капацитета да континуирано врше процену потреба на нивоу локалне заједнице у целини. Анализа је указала да се већина ЈЛС суочава са изазовима процесу дефинисања потреба за услугама социјалне заштите у локалној заједници – тема **мапирања потреба** је дискутована у фокус групама и, иако се сматра да је део решења у пуној примени Закона о социјалној карти, представници ЈЛС и ЦСР нису имали јединствен одговор у погледу корака које ЈЛС могу у овом тренутку да предузму да се ситуација унапреди.

3.3. Поред мапирања потреба становништва за услугама социјалне заштите, други подједнако важан улазни параметар за планирање услуга социјалне заштите, посебно финансијског оквира за њихову реализацију, јесте припрема и усвајање Одлуке о методологији формирања цена услуга и одређивање цена услуга. Резултати фокус група су показали да је пракса и у овом сегменту шаренолика и да значајан део ЈЛС не припрема (и не ажурира) ове Одлуке. Као разлог се наводи изостанак јединствене методологије за обрачун цене сваке од услуга, као и непостојање капацитета и компетенција локалних актера за њихову израду. Обзиром да су се сами представници ЈЛС сложили да су постојећи планови засновани на недовољно систематизованим подацима о потребама локалног становништва и различитим начинима обрачуна трошкова услуге не може се заобићи питање утемељености постојећих докумената.

3.4. Недостатак националне секторске стратегије у области социјалне заштите има негативан ефекат на планирање услуга социјалне заштите на локалу. Иако је усвајањем Закона о планском систему дефинисан методолошки оквир за планирање и усаглашавање планских и докумената јавних политика на националном и локалном нивоу, национална стратегија у области социјалне заштите је истекла 2015. године. У међувремену је усвојена Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022. – 2026. године која 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“. Основни циљ је да се подржи развој услуга социјалне заштите у заједници како би грађани већину потреба задовољили у природном окружењу. Ипак, треба имати у виду да је ова Стратегија примарно усмерена ка особама са интелектуалним и менталним тешкоћама које су у највећем ризику од институционализације и социјалног искључивања. Иако већина услуга социјалне заштите на локалу има утицај на ове кориснике, секторска стратегија у области социјалне заштите би требало да обезбеди шири увид у погледу корисника и броја услуга.

3.5. У већини ЈЛС није јасно дефинисано ко је одговоран за припрему докумената која су од значаја за планирање услуга социјалне заштите. На основу одговора из упитника и током фокус група је утврђено да **није дефинисано ко је одговоран за планирање**, посебно када се ради о припреми Програма за унапређење услуга социјалне заштите и Програма финансирања услуга социјалне заштите. **Савети за социјалну заштиту**, који су основани у једном броју ЈЛС, нису укључени у припрему Плана за унапређење услуга социјалне заштите, нити Програма финансирања услуга социјалне заштите. Иако су Правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији ЈЛС начелно **дефинисане одговорности за ове послове на нивоу одељења**, односно њихових руководилаца, Правилницима није прецизирано ко од запослених је одговоран за припрему програма за унапређење и програма финансирања услуга социјалне заштите.

3.6. Највећи број ЈЛС се слаже да на нивоу запослених у управи не постоје довољни капацитети за планирање услуга социјалне заштите. Недовољно развијена знања и вештине запослених или недостатак истих је обележило око 60% ЈЛС у оквиру понуђених одговора, а део је и додатно објаснио потребе у оквиру напомена. Овај изазов је такође представљао почетну и завршну тачку тематских дискусија током фокус група. Кроз размену искустава и пракси идентификована је потреба за унапређењем знања у области социјалне заштите, посебно у областима иновативних приступа и размене добре праксе, као и за унапређењем вештина у области планирања и методологије која је прописана Законом о планском систему. Поменута ситуација са интерним ресурсима је, између осталог, довела и да **високе зависности од екстерне подршке у изради планских докумената – готово 70% ЈЛС се изјаснило да им је у процесу израде секторских јавних политика потребна додатна експертска подршка, посебно када је реч о примени методологије превиђене Законом о планском систему.** Иако је у овом тренутку ЈЛС кроз различите донаторске пројекте доступна експертска подршка за припрему стратегија развоја и секторских стратегија у области социјалне заштите, имајући у виду обим препознатих потреба, постојећа фокусирана подршка није довољна за успостављање система планирања услуга социјалне заштите на локалном нивоу, а посебно није довољна за његову одрживост.

Област 4: ОРГАНИЗАЦИОНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА ПРИМЕНУ УРЕДБЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

4.1. Институционализација међусекторске сарадње за потребе координације спровођења Уредбе о наменским трансферима, а посебно уговора о наменским трансферима није успостављена на нивоу извршне власти. Савети за социјалну заштиту су формиран у 22% ЈЛС обухваћених узорком, али без значајнијег утицаја на креирање, реализацију, праћење и процену ефеката локалне политике социјалне заштите, као и на спровођење Уредбе о наменским трансферима на локалном нивоу. Иако је у 44% ЈЛС обухваћених узорком именован члан градског/општинског већа за област социјалне политике (или заштите), или помоћник градоначелника/председника општине за ову област, њихово учешће у спровођењу Уредбе о наменским трансферима, а посебно уговора о наменским трансферима није уочено.

4.2. Надлежност запослених у релевантним организационим јединицама (друштвене делатности, буџет и финансије, јавне набавке) за спровођење уговора о наменским трансферима и припрему извештаја о његовој реализацији није дефинисана Правилником о организацији и систематизацији радних места у локалној управи. Током консултативног процеса, а посебно анализом одговора достављеним у упитницима, уочено је да хоризонтална координација између надлежних организационих јединица није успостављена на ефикасан начин. Посебан изазов представља чињеница да Правилником о организацији и систематизацији радних места активности на реализацији уговора о наменским трансферима, укључујући и израду извештаја о реализацији уговора о наменским трансферима нису дефинисане описом послова и задатака, нити се исте дефинишу на нивоу радних циљева, који би могли послужити као основ за оцењивање службеника и последично, дефинисање потреба за унапређењем компетенција запослених у локалној управи за спровођење Уредбе о наменским трансферима.

4.3. Мониторинг услуга од стране ЈЛС, као наручиоца услуга и пружаоца услуга није успостављен на ефикасан и ефективан начин. Вертикална комуникација између локалне управе, као наручиоца

услуге и пружаоца услуга започиње закључивањем уговора о реализацији услуге, и завршава се доставом извештаја о реализацији уговора. Током консултативног процеса, осим достављања извештаја пружаоца услуга у складу са динамиком дефинисаном уговором (углавном финансијских, за потребе правдања утрошених средстава) није уочено да су примењивани и други механизми интерног мониторинга који би омогућили увид у ефективност и утицај пружених услуга, пре свега на крајње кориснике и њихове породице.

4.4. Тренд повећања броја пружалаца услуга из цивилног и приватног сектора који немају седиште на територији ЈЛС указује на неколико значајних изазова, посебно када је реч о спровођењу услуга које су доминантно заступљене у локалној пракси, а које припадају групи дневних услуга у заједници (помоћ у кући за стара и одрасла лица и лични пратилац детета са сметњама у развоју). С обзиром да је овај тренд уочен код већине ЈЛС (а нарочито код ЈСЛ које припадају четвртој групи развијености и у ЈЛС који имају статус девастираних ЈЛС), очигледно је да у овим ЈЛС не постоје локални организациони ресурси за пружање услуга које се доминантно пружају од стране „екстерних“ пружалаца из приватног и цивилног сектора. Изостанак организационих капацитета у оквиру ових локалних управа за спровођење мониторинга и евалуације услуга доводи у питање њихову ефективност, али и утицај услуге на крајње кориснике и њихове породице. Као разлози за недовољно развијену мрежу пружалаца услуга (како из јавног, тако и цивилног и приватног сектора) који имају седиште на територији ЈЛС на којој се услуга пружа, истакнут је комплексан процес лиценцирања, али и изазови везани за дефицит лиценцираних стручних радника у локалним заједницама. Оваква ситуација значајно утиче на развој услуга предвиђених Законом о социјалној заштити, а посебно на успостављање иновативних услуга.

5.2. Сумарна анализа примене на основу критеријума релевантности, ефективности, ефикасности и одрживости

Да би се сумарно оценила примена Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити, примењена су четири критеријума дефинисана Законом о планском систему: релевантност / значај, ефикасност, ефективност и одрживост.

Критеријум **релевантности** примењује се како би се проценило да ли је интервенција, односно финансирање услуга социјалне заштите на локалном нивоу кроз наменске трансфере, имала позитиван утицај на потребе циљних група јавне политике.

Критеријум **ефикасности** сагледава трошење ресурса, односно даје одговор на питања да ли су ангажовани ресурси били довољни и да ли су постигнути резултати у утврђеним роковима.

Критеријум **ефективност** треба да укаже на учинковитости предузетих активности и примењених мера, док се кроз критеријум **одрживост** процењује да ли је и у ком обиму (сегментима) успостављен систем одржив у наредном средњорочном ка дугорочном периоду?

У наставку је дата анализа према задатим критеријумима, при чему је сваки од поменутих критеријума анализиран на основу унапред дефинисаних питања. Напомињемо да се сумарна анализа односи искључиво на директне ефекте које Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити има на бројност и разноврсност услуга, корисника и пружалаца услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера, док су у закључцима (део 5.1.) и препорукама (5.2.) поред директних ефеката Уредбе разматрани и стратешки и институционални капацитети на локалном нивоу који нису предмет

Уредбе, али чије постојање и функционисање има утицај на начин на који се средства из Уредбе планирају и троше.

РЕЛЕВАНТНОСТ / ЗНАЧАЈ	
1. Да ли је Уредба у непосредној корелацији са надређеним документима јавних политика и приоритетима Владе?	Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити је дефинисана на основу Закона о социјалној заштити Републике Србије. Конкретно, чланом 207. је дефинисано које услуге у надлежности ЈЛС могу да буду финансиране из наменских трансфера. Након усвајања Уредбе није било измена Закона о социјалној заштити, али су у истом периоду усвојена два значајна документа, Акциони план за Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање и Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022. – 2026. године. Анализа је показала да је Уредба у тренутку доношења била усклађена са законским оквиром и дугорочном стратешком орјентацијом у мери у којој су информације биле доступне. Анализа је такође показала да одредбе Уредбе нису у колизији са постојећим референтним планским и законским оквиром, али да постоји простор за унапређење, како саме садржине Уредбе тако и њене примене, посебно имајући у виду налазе ове анализе, као и препоруке Стратегије деинституционализације и развоја услуга у социјалној заштити 2022. – 2026. године и Ex-post анализе Стратегије социјалне заштите.
2. Зашто је била потребна интервенција Владе (креирање и спровођење јавне политике)?	Доношење Уредбе је омогућило дистрибуцију наменских трансфера у области социјалне заштите у складу са Законом и то за три сврхе: (1) подршка успостављању нових и унапређењу постојећих услуга у ЈЛС чији је степен развијености испод просека РС, са фокусом на услуге за које су прописани стандарди, (2) подршка успостављању услуга социјалне заштите у ЈЛС на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији укључујући и трошкове трансформације тих установа и (3) подршка развоју, односно успостављању одрживих иновативних услуга и услуга од посебног интереса за Републику Србију. За другу и трећу сврху је предвиђено до 20% наменских трансфера, а за прву преостала средства, односно минимум 80% трансфера. У оквиру прве сврхе, посебно у првим годинама примене Уредбе, одређен број ЈЛС је увео услуге социјалне заштите на својој територији, а генерално је повећан и број и разноврсност услуга социјалне заштите у локалним заједницама које су обухваћене анализом. Поред директног утицаја, кроз финансирање одређених услуга социјалне заштите, институт наменских трансфера је

	омогућио делу ЈЛС, посебно ЈЛС са већим бројем становника и значајнијим буџетима, да из сопствених средстава финансира додатне услуге социјалне заштите. Овај тренд је успорен у посматраном периоду (2019. - 2021. година), када је дошло до стагнације, чак и до пада броја услуга које се финансирају из наменских трансфера. У истом периоду је дошло и до смањења укупног броја корисника, међу којима доминирају две групе – стари и деца са инвалидитетом. У оквиру анализе и кроз консултације са заинтересованим странама утврђено је да није било примера директно финансираних пројеката и услуга у оквиру друге и треће сврхе наменских средстава. Део ЈЛС је поједине услуге у извештајима одредио као иновативне, али поред упитне иновативности ове услуге нису финансиране на начин на који је то предвиђено Уредбом.
3. Да ли су потребе циљних група јавне политике у потпуности задовољене?	Увођење наменских трансфера је омогућило ЈЛС из 2., 3. и 4. групе развијености да повећају број и разноврсност услуга социјалне заштите после 2016. године. Финансирање из наменских трансфера је посебно значајно за већину ЈЛС које припадају 3. и 4. групи развијености, од којих поједине средствима наменских средстава (ко) финансирају све услуге социјалне заштите на својој територијама. Већина ЈЛС је успела да надомести пад средстава из наменских трансфера у периоду 2019. -2021. године тако што је повећала кофинансирање из сопствених извора, али се током консултативног процеса показало да неизвесност висине наменских трансфера има негативан ефекат пре свега на дужину трајања услуга. Број корисника услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера је у последње три године у паду, иако су у истом периоду ЈЛС повећале сопствено учешће у финансирању услуга како би се компензовао пад наменских трансфера. Поред смањења укупног броја корисника, приметно је и сужавање корисничких група и њихово свођење на две групе, стари и деца са инвалидитетом, за које се доминантно пружају две врсте услуга: помоћ у кући за стара и одрасла лица и услуга личног пратиоца детета са сметањима у развоју и инвалидитетом. Обзиром на лимитиран број иновативних, као и услуга социјалне заштите у ЈЛС на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији, као и на уочену фокусираност реализованих услуга на две корисничке групе, значајан део корисничких група у складу са Законом о социјалној заштити је остао искључен.
4. Да ли су постигнути ефекти у директној корелацији са циљевима политике?	Предвиђене сврхе наменских трансфера су адекватно планиране у складу са законским оквиром. Ипак, приликом реализације је у потпуности подржана само прва сврха - подршка успостављању

	нових и унапређењу постојећих услуга у ЈЛС чији је степен развијености испод просека РС, са фокусом на услуге за које су прописани стандарди. Друга и трећа сврха наменских трансфера, због недовољно развијених механизма примене нису адекватно спроведене.
Закључак: На основу анализе документације, прикупљених података из ЈЛС, као и спроведеног консултативног процеса, критеријум релевантности је делом задовољен. Уредба је усклађена са законским оквиром, циљевима и приоритетима Владе, али постоји простор за даље унапређење у складу са новоусвојеном Стратегијом децентрализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници. Јавна интервенција је била потребна, а предвиђене сврхе Уредбе добро дефинисане. У разради Уредбе је изостало детаљно регулисање питања од значаја за спровођење наменских трансфера по основу подршке успостављању услуга социјалне заштите у ЈЛС на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији и по основу подршке развоју, односно успостављању одрживих иновативних услуга и услуга од посебног интереса за Републику Србију. Због тога је током спровођења вршен трансфер средстава само по основу подршке успостављању нових и унапређењу постојећих услуга у ЈЛС чији је степен развијености испод просека РС.	
ЕФИКАСНОСТ	
Колики су укупни трошкови резултата?	У периоду од 2019. до 2021. вредност наменских трансфера је пала за 26%, док је кофинансирање из буџета ЈЛС порасло за 35% у истом периоду. Детаљан преглед трошкова дат је у делу 4.2 Финансијски оквир за реализацију услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера. Проценат искоришћености наменских трансфера на нивоу узорка анализе је веома висок и креће се између 92 - 96%. Са друге стране, проценат искоришћености средстава из буџета ЈЛС је за око 10% у просеку мањи. Такође, долазило је и до великих флукуација у планирању у односу на ресурсе потрошене у претходном периоду, који нису образложени у извештајима (процедура достављања захтева ЈЛС за доделу наменских трансфера није предвиђена). У просеку око 10% од укупног броја ЈЛС из 2. и 3. групе развијености није у потпуности или делимично испунило обавезу минималног кофинансирања од 30% (2. група) и 10% (3. група).
Да ли су ангажовани ресурси били довољни за остварење резултата?	Ангажовани ресурси, финансијски и људски нису били довољни за постизање резултата. О томе говори смањење броја услуга и броја корисника услуга које су финансиране из наменских трансфера у ЈЛС. Поред тога, средства нису коришћена по основу подршке успостављању услуга социјалне заштите у ЈЛС на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији и по основу подршке развоју, односно успостављању одрживих иновативних услуга и услуга од посебног интереса за Републику Србију.

	Ипак, овде треба нагласити да постоје различита виђења питања даљег финансирања међу заинтересованим странама. Представници ЈЛС које су испод републичког просека по развијености сматрају да је потребно увећати износ наменских трансфера за подршку успостављању нових и унапређењу постојећих услуга у овим ЈЛС. Са друге стране, узрок континуираног пада масе средстава је недовољна искоришћеност наменских трансфера у целини, што отвара питање капацитета на нивоу ЈЛС да апсорбују постојећа средства. Такође, потребно је успоставити редовну праксу доношења Одлука о методологији формирања цена услуга социјалне заштите и преиспитати механизме за партиципацију корисника у финансирању услуга социјалне заштите на локалном нивоу.
Да ли су резултати постигнути у складу са утврђеним роковима? Уколико нису, који су разлози за то?	Резултати су делом постигнути у предвиђеним роковима, а у складу са годишњим циклусом функционисања наменских трансфера. У пракси је највећи изазов правовремена организација набавки услуга социјалне заштите како би се максимизирао период трајања услуге, односно избегла ситуација да корисници у одређеном временском периоду (који се најчешће поклапа са почетком календарске године) немају приступ услугама. Иако се примећује позитиван помак и ЈЛС проналазе начина да надоместе овај изазов комбиновањем финансирања истих услуга из сопствених и наменских трансфера, тек пуна примена законске могућности вишегодишњих набавки у комбинацији са потписивањем уговора о наменским трансферима током првог квартала би допринела одрживом решењу у погледу дужине трајања услуга. Индиректно везано за рокове реализације је и питање доступности информације о износу наменских трансфера у периоду када ЈЛС припремају планове услуга и буџете.
Закључак: Ефикасност мера у периоду реализације Уредбе се може оценити као задовољавајућа по основу подршке успостављању нових и унапређењу постојећих услуга у ЈЛС чији је степен развијености испод просека РС. Пракса указује да су средства била недовољна, али да су у највећој мери плански утрошена, без великих повраћаја, као и да су људски ресурси, институционални и плански оквир на локалу често представљали лимитирајући фактор да се средства ефикасније и ефективније утроше.	
ЕФЕКТИВНОСТ	
Да ли су планирани ефекти и исходи постигнути и развијени услови промењени?	Анализом квантитативних показатеља ефеката наменских трансфера на број и разноврсност услуга, као и на кориснике и пружаоце услуга социјалне заштите у ЈЛС, установљено је да су планирани исходи и ефекти на нивоу прве сврхе Уредбе - подршка успостављању нових и унапређењу постојећих услуга у ЈЛС чији је степен развијености испод просека РС, у доброј мери остварени.

	Истовремено, ефекти и исходи у оквиру друге и треће сврхе Уредбе, су лимитирани пре свега зато што Уредбом нису разрађени механизми за трансфер наменских трансфера за ове намене.
Да ли су изабране активности/мере релевантне и најадекватније за постизање резултата?	Имајући у виду механизме за поделу средстава који су дефинисани Уредбом, као и лимитирана средства која су током периода од 2019. до 2021. континуирано опадала на годишњем нивоу, реализоване активности су биле релевантне за постизање резултата.
Који су били главни фактори који су отежавали, односно поговарали, постизању циљева?	Поред лимитираних финансијских средстава, анализа је показала да је на нивоу спровођења прве сврхе Уредбе, подршка успостављању нових и унапређењу постојећих услуга у ЈЛС чији је степен развијености испод просека РС, потребно континуирано радити на унапређењу система планирања, реализације и праћења услуга социјалне заштите које су у надлежности ЈЛС. У оквиру друге и треће сврхе, подршка успостављању услуга социјалне заштите у ЈЛС на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији укључујући и трошкове трансформације тих установа и подршка развоју, односно успостављању одрживих иновативних услуга и услуга од посебног интереса за Републику Србију, неопходно је прво прецизирати механизме и процедуре за трансфер наменских трансфера, а потом и радити на изградњи капацитета циљних група.
Закључак: У погледу ефикасности, постигнути резултати у оквиру подршке успостављању нових и унапређењу постојећих услуга у ЈЛС чији је степен развијености испод републичког просека се могу оценити као задовољавајући. Иако су ресурси били ограничени, остварени су директни резултати у погледу унапређења система услуга социјалне заштите на локалном нивоу. Такође, директни ефекти постоје иако је износ наменских трансфера у континуираном паду од 2019. године.	
ОДРЖИВОСТ	
Да ли су финансијски и економски механизми успостављени у циљу дуготрајних и одрживих користи?	Иако је у периоду између 2019. – 2021. забележен пад наменских трансфера од 26%, у истом периоду је забележен пораст финансирања из локалних буџета од 35% што је у укупној вредности увећало масу средстава која се одваја за финансирање услуга из буџета Републике и ЈЛС. Анализа је показала да у претходном периоду нису довољно коришћени други економски механизми, пре свега партиципација корисника услуга социјалне заштите, али и различите форме иновативних приступа финансирању ових услуга.
Да ли се у оквиру важећег регулаторног оквира може	Уопштено посматрано, институционални капацитети, пре свега на нивоу ЈЛС су престављали главни ограничавајући фактор приликом

омогућити трајније креирање користи од конкретне јавне политике?	организације и праћења услуга социјалне заштите које се финансирају из наменских трансфера. На исти начин, институционални капацитети представљају потенцијално главно ограничење за даљу одрживост. Институционални капацитети су недовољни на националном и локалном нивоу. Они су недовољни на нивоу МРЗБСП, у оквиру Сектора за социјалну заштиту који се бави пословима везаним за организацију и праћење наменских трансфера у социјалној заштити, као и у ЈЛС, у оквиру свих одељења и служби које се баве планирањем, спровођењем и праћењем услуга социјалне заштите из наменских трансфера.
Закључак: Континуитет пружања услуга социјалне заштите у великом броју ЈЛС које припадају другој, трећој и четвртој групи развијености зависи од наменских трансфера и уколико не би било обезбеђено финансирање ЈЛС би вероватно биле приморане да смањују број корисника, али и да укидају постојеће услуге. Поред тога, потребно је размишљати о начинима укључивања већег броја корисничких група кроз увођење нових услуга и изналажење иновативних механизма који ће одговорити на растуће потребе корисника, изазове процеса деинституционализације, и слично. Због тога је значајно даље радити на унапређењу саме Уредбе, обезбеђивању буџетских средстава (минимално на постојећем нивоу, а пожељно са дефинисаним процентом годишњег увећања), али и обезбеђивању средстава из других извора коришћењем иновативних модела финансирања, као и на јачању организационих капацитета за апсорпцију наменских средстава и унапређењу људских ресурса за планирање, реализацију и праћење услуга које се финансирају из наменских трансфера.	

5.3. Препоруке

У наставку су дате препоруке за унапређење правног и стратешког оквира, као и праксе планирања и потрошње наменских средстава у области социјалне заштите.

Сет препорука 1: Унапређење правног оквира од значаја за примену концепта наменских трансфера

1.1. Измена и допуна Уредбе о наменским трансферима, или израда нове Уредбе у складу са Јединственим методолошким правилима за израду прописа (*Службени гласник РС*, бр. 21/210) - потребно је спровести на основу консултација са релевантним институцијама и организацијама на националном нивоу, консултацијама са представницима ЈЛС и у складу са препорукама о имплементацији Повеље о локалној самоуправи Савета Европе и препорукама дефинисаних Савременим коментаром Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе из 2021. године.²⁰

²⁰ Извештај са образложењем уз Европску повељу о локалној самоуправи из 2021.године, који је израдио Комитет за поштовање обавеза и ангажмана држава потписница Европске повеље о локалној самоуправи (Комитет за мониторинг).

1.2. Предлог уговора о наменским трансферима који се закључује са сваком од ЈЛС треба да садржи све битне/опште елементе, а нарочито предмет уговора и вредност уговора. Када је реч о предмету уговора неопходно је да се уговором прецизира која/е конкретно услуга или услуге ће бити финансиране средствима наменским трансфера и у ком износу, као и у ком износу ће услуге бити (ко)финансиране из буџета ЈЛС (или из других извора), нпр. партиципација корисника. Потребно је осигурати конзистентност Уредбе, као општег правног акта, и уговора, као појединачног правног акта.

Посебно, потребно је припремити модел извештаја о реализацији наменских трансфера, који ће осим финансијских и статистичких података, омогућити да се сагледа релевантност, ефикасност, ефективност, одрживост и утицај услуга на локалну заједницу, а нарочито на кориснике услуга. Модел уговора би требао да чини саставни део уговора, како би се превазишли изазови његове неблаговремене доставе, али омогућили да обрасцима извештаја пружалаца услуга буду дефинисани сви индикатори неопходни за процену наведених критеријума.

1.3. За потребе ефикасности и ефективности праћења и процене ефеката спровођења Уредбе о наменским трансферима, али и унапређења динамике расподеле средстава предлаже се успостављање електронске платформе који ће бити на располагању МРЗСП и ЈЛС и организовати програм обуке за њено коришћење.

Сет препорука 2. унапређење спровођења Уредбе на нивоу локалне заједнице

2.1. Унапредити капацитете ЈЛС за прикупљање података о потребама грађана за услугама социјалне заштите. Анализа је показала (посебно информације прикупљене кроз фокус групе), да је мали број ЈЛС успоставио праксу редовног прикупљања информација о потребама грађана за услугама социјалне заштите, као и потребама за унапређење постојећих услуга на нивоу локалне заједнице. **Мапирање потреба и дефинисање критеријума за избор приоритета** се јасно намеће као нужност када постоје средства из локалног буџета или кроз наменске трансфере за финансирање услуга социјалне заштите, а посебно када се узме у обзир да су та средства ипак лимитирана и да је број и врста услуга и даље у већини ЈЛС недовољно развијен имајући у виду потребу свих група корисника.

2.2. Размотрити могућност усаглашавања законских обавеза и препорука везаних за припрему секторских докумената јавне политике у области социјалне заштите на локалном нивоу и формулисања јединственог методолошког упутства. Узимајући у обзир просечну ЈЛС са потребама корисника, бројем услуга социјалне заштите и обимом средстава на располагању, може се закључити да потребе већине ЈЛС у области планирања покрива редовно припремање **трогодишњих средњорочних планова у области социјалне заштите са обавезом редовног годишњег извештавања**, усклађених са Планом развоја ЈЛС. Овакав приступ планирању услуга социјалне заштите би омогућио и једноставно **повезивање са циклусом припреме и праћења програмског буџета на локалном нивоу**. Ова препорука је у сагласности са одредбама Закона о планском систему и Закона о социјалној заштити који дефинише израду Програма унапређења социјалне заштите, који треба да садржи мере и активности за подстицај и развој постојећих и нових услуга социјалне заштите, уз могућност да се, у складу са Законом о планском систему припреми и вишегодишњи документ јавне политике, уколико ЈЛС процени да је његово усвајање неопходно.

Спровођење ове препоруке би подразумевало израду **Методолошког упутства за израду средњорочних (трогодишњих) Програма за развој постојећих и нових услуга у ЈЛС**. Такође, потребно је *унапредити капацитете запослених у ЈЛС кроз организацију обука на тему методологије*

израде средњорочних програма развоја, њихово праћење и евалуацију, као и на тему стручних знања у области социјалне заштите, посебно иновација и увођења нових услуга. Поред обука, овај процес би могао да буде олакшан и кроз пренос искустава и добрих пракси међу ЈЛС. На крају, препорука је да се настави и са праксом екстерне експертске подршке ЈЛС у изради средњорочних планова у оквиру донаторских пројеката и програма, ус обавезу да се што већи фокус стави на обуке и менторску подршку запосленима у ЈЛС у циљу што већег осамостављивања, као и да се пружи подршка у процесу праћења и евалуације.

- 2.3. Припрему нацрта Одлуке о методологији формирања цене сваке од услуге социјалне заштите** превиђене локалном одлуком о социјалној заштити (на чије усвајање су ЈЛС обавезане чланом 210. Закона о социјалној заштити) и на основу усвојене методологије дефинисање цене сваке од услуга потребно је подржати из најмање два разлога. Први доприноси рационалност у процесу планирања услуга социјалне заштите, а нарочито дефинисању финансијског оквира потребног за спровођење секторског документа јавне политике. Други доприноси квалитету процеса јавне набавке и уговарања услуга са одабраним пружаоцем услуге.
- 2.4. Унапредити капацитете ЈЛС за унапређење постојећих или успостављање нових услуга социјалне заштите.** Резултати анализе показују да 75% ЈЛС које су покривене узорком финансира само једну услугу из наменских трансфера, док се на услуге из групе дневних услуга у заједници троши преко 80% средстава и из наменских трансфера и из буџета ЈЛС. Оваква ситуација говори и о потреби да се **унапреде компетенције релевантних актера (представника извршне власти, запослених у ЈЛС, ресорних институција, удружења грађана, као и пружалаца) у делу који се односи на моделе и механизме унапређења постојећих и успостављања нових услуга.** У комбинацији са мапирањем потреба и бољим планирањем, овај сет препорука би требало да допринесе успостављању *већег броја услуга које би одговориле и на већи број корисничких група на локалном нивоу, а не доминантно за поједине групе корисника* (нпр. стара и одрасла лица, деца са сметњама у развоју и инвалидитетом).
- 2.5. Међусекторску сарадњу је потребно подржати не само током процеса планирања, праћења и процене ефеката услуга социјалне заштите, већ и за потребе успостављања међусекторских услуга социјалне заштите** у складу са чланом 58. Закона о социјалној заштити, којим је превиђено да се у зависности од потреба корисника, услуге социјалне заштите могу пружати истовремено и комбиновано с услугама које пружају образовне, здравствене и друге установе. Управо *међусекторска сарадња се препознаје као могућност за иновације социјалних услуга*, па би је требало укључити и као један од критеријума иновативности.
- 2.6. Прецизније дефинисати одговорност запослених у управи за израду докумената јавних политика и релевантног локалног нормативног оквира.** Поред дефинисања одговорности за праћење наменских трансфера на нивоу радног места у оквиру Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у управи, размотрити најбољу опцију за дефинисање конкретних послова у планирању/праћењу/извештавању о наменским трансферима или у самом опису радног места (што би захтевало измену Правилника) или на нивоу дефинисања радних циљева запослених у релевантним организационим јединицама локалне управе.

- 2.7. Обезбедити континурано унапређење знања и вештина запослених и представника извршне власти на локалном нивоу.** Више од 60% ЈЛС је истакло потребу за унапређењем знања и вештина запослених који су ангажовани на пословима планирања, спровођења и праћења услуга социјалне заштите, а посебно оних услуга које се финансирају кроз наменске трансфере. Листа области са темама у којима је потребно унапредити знања је представљена у оквиру дела 4.6. Организациони капацитети за планирање, реализацију, праћење и процену ефеката услуга социјалне заштите (стр. 66-67), а овде би само додатно подвукли неопходност рада са запосленима у организационим јединицама за друштвене делатности, али и са запосленима у организационим јединицама за буџет и финансије и јавне набавке, обзиром да је анализа указала на читав низ недостатака у овим областима (праћење тока финансијских средстава, планирање и спровођење набавки, итд.). У погледу модалитета, било би најсврсисходније комбиновати обуке кроз Националну академију за јавну управу са експертском подршком, размену добрих пракси и искустава међу колегама из различитих ЈЛС која је углавном подржана кроз пројекте и програме развојних партнера.
- 2.8. Потребно је пружити подршку лиценцирању пружаоца услуга социјалне заштите,** посебно у ЈЛС које припадају четвртој групи развијености и оним које имају статус девастираних ЈЛС, узимајући у обзир екстремну зависност од екстерних пружаоца услуге који немају седиште на територији ових ЈЛС. Осим тога, потребно је ојачати капацитете МРЗБС како би могли ефикасније да одговоре на захтеве организација за лиценцирање. Посебно је уочена потреба за подршком у правазилажењу ризика уоченог код већине ЈЛС, без обзира на степен развијености, а који се односи на дефицит стручних радника у социјалној заштити уопште, а нарочито оних који поседују одговарајуће лиценце. Уочени тренд недостатка професионалаца чије ангажовање је неопходно за успостављање услуга већ значајно утиче на динамику успостављања услуга превиђених Законом о социјалној заштити, док за увођење иновација већ представља значајан ризик.
- 2.9. Потребно је подржати успостављање међуопштинских услуга које у значајној мери доприносе процесу деинституционализације,** а чије успостављање, али и пружање захтева значајније ресурсе, како инфраструктурне, организационе, тако и капацитете људских ресурса (нпр. услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, предах смештај, социо-едукативне и саветодавно-терапијске услуге). У овом контексту треба размотрити могућност да се критеријуми за доделу наменских трансфера релаксирају за ЈЛС које припадају првој групи развијености, које располажу капацитетима за координацију овог сложеног међуопштинског механизма.