

Наменски трансфери – финални извештај
V5. 4.12.2018. године

Садржај

Сажетак	2
Увод	5
Методологија	6
Резултати истраживања	9
Препоруке	20
Прилози	21
Упитник за представнике јединица локалне самоуправе о наменским трансферима	21
Водич за полуструктурисани интервју	23

Сажетак

Наменски трансфери у социјалној заштити уведени су Законом из 2011. године као механизам којим се са централног нивоа пружа финансијска подршка јединицама локалне самоуправе за обезбеђивање услуга социјалне заштите из њихове надлежности. Наменске трансфере могу користити јединице локалне самоуправе чији је ниво развијености испод републичког просека.

Циљ ове анализе је да се установе ефекти потрошње средстава, провери у којој мери су задовољене потребе корисника из локалних заједница које су корисници трансфера, испитају тешкоће с којима се суочавају јединице локалне самоуправе које користе наменске трансфере, те дају препоруке за унапређивање овог механизма.

Анализа је спроведена коришћењем три методологије: (1) деск анализа извештаја о потрошњи наменских трансфера и других докумената, (2) анкета са корисницима наменских трансфера и (3) серија поуструктурисаних дубинских интервјуа са представницима локалних самоуправа.

Утврђено је да је велики део средстава из наменских трансфера је потрошено (87.7%). Тек нешто више од 12% средстава из наменских трансфера остало је неутрошено. Ипак, свака друга локална самоуправа није успела да потроши сва средства из наменских трансфера. Детаљнија анализа показује да су најмање развијене општине имале највећег успеха у реализацији наменских трансфера, што је највероватније последица тога што су мале и неразвијене општине добијале мање износе за наменске трансфере.

Најчешће помињан разлог зашто наменски трансфери нису потрошени тичу се познавања процедура и административних и управљачких грешака. Најчешће је реч о различитим проблемима у вези са администрирањем и непознавањем процедура (око 20%) и кашњењима (9%). Отприлике свака шеста општина (или 16%) наводи да је имала различиту врсту проблема са јавним набавкама. На крају, вреди напоменути да је 13% општина наводи мале капацитете система социјалне заштите, који се најчешће свode на мале капацитете центара за социјални рад и недостатак лиценцираних пружалаца услуга.

Готово половина општина има план финансирања услуга који се доноси на годишњем нивоу. Томе треба додати још 13% испитаних општина у којима постоји стратешки документ, те једну четвртину

општина у којима се услуге финансирају на основу одлуке о буџету. То практично значи да у највећем делу општина постоји некакав документ на основу кога се планира финансирање услуга.

Значајна већина (60%) општина има листу пружалаца услуга, али они најчешће нису лиценцирани. Међу тих 55 локалних самоуправа, у свакој другој општини постоји само по један лиценцирани пружалац услуга. У 10 општина постоје два, док се више лиценцираних пружалаца услуга може наћи само у 7 општина. Ови подаци указују на то да у великом броју српских општина не постоји тржиште пружалаца услуга, а да је у две трећине анализираних општина број лиценцираних пружалаца ограничен на једну или две организације.

Најчешће пријављен проблем у реализацији наменских трансфера је недостатак лиценцираних пружалаца услуга. Две трећине локалних самоуправа из узорка пријавило је да се суочило са овим проблемом. Другу важну групу изазова представљају они из домена управљања: по једна трећина општина имала је проблем са непостојећим или лошим стратешким планом и одсуством тима коме је поверен посао вођења наменских трансфера. Други извори указују да је један од важних проблема и правдање трошкова. Сасвим мали проценат испитаника (тек 6.6%) каже да се суочавао са проблемом неадекватне подршке ресорног министарства.

Упркос свим проблемима, у свакој другој општини процењују да постојеће услуге задовољавају потребе корисника. Према извештајима јединица локалне самоуправе, захваљујући трансферима, у општинама које су наменски трошиле средства, услуге је добило 23,333 корисника. С друге стране, 7.7 милиона динара је ненаменски потрошено и из ових средстава услуге је добило 933 корисника. Стари и одрасли чине највећи део корисника услуга које су финансиране наменским трансферима. Стари чине 46%, а одрасли 28% корисника. Деца и млади чине тек нешто више од четвртине корисника. Међу корисницима, нешто већи удео имају жене (59%) у односу на мушкарце (41%).

Дневне услуге у заједници су најзаступљенија услуга. Чак три четвртине свих финансираних услуга спада у ову групу. За њима следе услуге подршке за самосталан живот, док саветодавно-терапијске и услуге смештаја чине тек једну десетину свих услуга. Појединачно гледано, две најучесталије услуге су помоћ у кући за одрасле и старије и дневни боравак за децу са инвалидитетом. Прва услуга чини 54%, а друга 20% свих подржаних услуга.

Важни увиди добијени су квалитативним истраживањем. Интервјуи са представницима ЈЛС показују да они нису имали адекватне информације о начину утрошка средстава. Наши саговорници наводе да су многа упутства добијали само усменим путем, а у ресорном министарству није постојала

контакт особа задужена за наменске трансфере. Један од најчешће помињаних проблема је динамика исплате средстава. Наиме, наменски трансфери се исплаћују касно да би могли ући у план буџета за наредну годину, тако да су локалне самоуправе принуђене да раде ребаланс буџета (додуше, неке само отварају апропријацију за средства из наменских трансфера). Због тога што средства нису евидентирана у општинском буџету, услуге не могу ући у план јавних набавки, па се онда и тај план мења по приливу средстава. Осим тога, процедура јавних набавки скраћује период на који се финансира услуга, тако да су у многим интервјуисаним општинама имали услуге које су траје 7 или 9 месеци, а не целу годину.

Општинска администрација и центри за социјални рад, поготово у мањим јединицама локалне самоуправе, имају тешкоће при праћењу стања и рада пружаоца услуга. Јединствена тема свих разговора био је недостатак кадрова и забрана запошљавања, али и низ других препрека за праћење стања и услуга, као што је недостатак материјалних и техничких средстава (аутомобила) за обилазак корисника у удаљеним деловима општине и сл.

За неке општине проблем је била и структура дозвољених трошкова. Наиме, неки од интервјуисаних саговорника указују на то да се наменски трансфери не могу трошити само на плате, већ да се мора омогућити да се њима покривају и други трошкови реализације услуге, као што је, на пример, превоз до корисника, материјална давања, огрев и сл. Мање развијене локалне самоуправе и оне локалне самоуправе које нису успеле да изграде пуну инфраструктуру у социјалној заштити кроз раније пројекте, имају мање шансе да апсорбују наменске трансфере.

Увод

Наменски трансфери у социјалној заштити уведени су Законом из 2011. године као механизам којим се са централног нивоа пружа финансијска подршка јединицама локалне самоуправе за обезбеђивање услуга социјалне заштите из њихове надлежности. Наменске трансфере могу користити јединице локалне самоуправе чији је ниво развијености испод републичког просека. Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити, којом се ближе уређује ова област, усвојена је 2015. године. Расподела наменских трансфера спроведена је у 2016. и 2017. години када је овај механизам финансирања примењен у 122, односно 125 јединица локалне самоуправе.

Досадашња пракса спровођења наменских трансфера није предвиђала праћење ефеката потрошње средстава, нити је постојао механизам који би показао у којој мери су задовољене потребе корисника из локалних заједница које су кориснице трансфера. Имајући у виду План рада Владе Републике Србије који предвиђа измене Закона о социјалној заштити, који је нормативни оквир за Уредбу о наменским трансферима, јасно је да је, између осталог, потребно осмислити и механизам за праћење реализације наменских трансфера и процену њихових ефеката. Истраживање које је пред вама требало би да обезбеди неке од ових недостајућих података и да омогући прикупљање информације које би омогућиле увид у потребе корисника, потражњу за одређеним социјалним услугама и планирање развоја социјалне заштите. Добијени подаци не само да треба да покажу ефекте наменских трансфера, већ и увид у стање социјалне заштите на локалном нивоу.

Методологија

Основне истраживачке хипотезе (то јест питања) формулисане су тако да узимају у обзир искуства локалних заједница при потражњи и расподели наменских трансфера, као и могуће препреке за ефикасно праћење трансфера:

- Јединице локалне самоуправе не планирају социјалну заштиту на локалном нивоу тако да она одговара локалним потребама;
- Ресорно министарство доноси одлуке о наменским трансферима користећи методологију која на прави начин препознаје локалне потребе;
- Пријавни формулар за наменске трансфере омогућава транспарентно праћење ефеката реализације наменских трансфера;
- Заинтересовани корисници и шира јавност нису упознати са висином трансфера по јединици локалне самоуправе ни са формулама за доделу средстава.

Да би се одговорило на представљене истраживачке циљеве, креирана је сложена комбинација истраживачких метода која садржи три елемента: деск истраживање, квантитативно истраживање (анкету) и квалитативно истраживање (интервјуи са корисницима наменских трансфера). У наредним одељцима приказани основни елементи сва три методолошка приступа:

1. **Деск истраживање.** Спроведена је анализа материјала који су до сада били припремљени или прикупљени током реализације претходних циклуса расподеле наменских трансфера. Коришћени су извештаји о потрошњи наменских трансфера и извештаји о реализацији активности који дају податке о броју услуга реализованих на основу тих наменских трансфера, броју корисника, проблемима у спровођењу итд.
Јединице локалне самоуправе имају обавезу да редовно извештавају о потрошњи наменских трансфера. Како би анализа била што обухватнија, важно је било да истраживачи добију увид у све материјале који су до сада били припремљени или прикупљени, а односе се на расподелу наменских трансфера. Међутим, поједине ЈЛС нису предале извештаје до предвиђеног рока (20. јануар 2018. године). Због тога се анализа утрошка и ефеката средстава заснива само на оним извештајима који су у Републички завод за социјалну заштиту пристигли закључно са 28. фебруаром 2018. године. Укупно је 110 јединица локалне

послало извештаје. Већина јединица локалне самоуправе (66) послала је извештај након предвиђеног рока, а 12 јединица локалне самоуправе није уопште послало извештај. Осим ових материјала, коришћени су подаци доступни у базама Републичког завода за статистику и други извори података.

- 2. Анкетно истраживање.** Анкетом су обухваћени сви корисници наменских трансфера (јединице локалне самоуправе) којих је у 2017. години било 125. Подаци су прикупљени путем телефонске анкете. С обзиром да су јединице локалне самоуправе директно заинтересоване и мотивисане да поново добију подршку која ће им бити од користи у решавању проблема на локалном нивоу, истраживачки тим очекивао је велики одзив. Партнерски однос са Републичким заводом за социјалну заштиту (РЗСС) допринео је бољој реализацији анкете, јер је ова институција добра спона са локалним нивоом кроз мрежу центара за социјални рад (ЦСР). На почетку је постављен следећи циљ: како би се истраживање сматрало успешним, подаци се морају прикупити из најмање 90% јединица локалне самоуправе, односно из њих најмање 113 јединица локалне самоуправе. Овај циљ није у потпуности остварен јер је у истраживању учествовало 107 јединица локалне самоуправе које били су корисници наменских трансфера у 2017. години. Обављени су разговори са свима оним који су доставили извештаје Заводу за социјалну заштиту у предвиђеном року. Подаци су прикупљени путем телефонске анкете. Квантитативни део истраживања спроведен је од 22. марта до 3. априла 2018. Инструмент за анкетно истраживање састојао се од 13 питања (9 затворених и 4 отворена питања). Упитник је попуњаван са запосленима у ЈЛС који су укључени у реализацију наменских трансфера - готово сви испитаници који су анкетирани (чак 97%) били су укључени у процес реализације наменских трансфера. Само 1% испитаника изјављује да нису били укључени у процес, а 2% да су били делимично укључени. Оваква структура испитаника, уз релативно велики обухват локалних самоуправа, обезбеђује велики степен поузданости представљених података.

Истраживањем су обухваћене општине другог, трећег и четвртог степена развоја. Дистрибуција општина које су доставиле извештаје приказана је у табели 1.

Табела 1: Општине које су послале извештај према степену развоја после завршетка анкетирања

Степен развоја ЛС	Број	%
2	32	29.1
3	41	37.3
4	37	33.6
Укупно	110	100.0

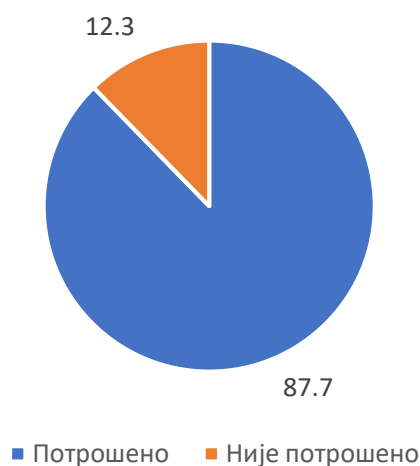
Подаци прикупљени анкетним истраживањем покривају 5 области: интерни капацитети, садржај потрошње трансфера, планирање социјалне услуге, корисници услуга и финансијска исплативост.

1. **Полу-структурисани интервјуи са корисницима наменских трансфера.** Интервјуи су спроведени како би се стекла свеобухватна слика о ефектима наменских трансфера, боље разумело коришћење средстава добијених кроз наменске трансфере и унапредили наредни циклуси подршке општинама. Подаци дубинским интервјуима са корисницима трансфера допунили су налазе деск анализе и анкетног истраживања. На основу анализе података из деск и анкетног истраживања идентификовано је шест општина с чијим представницима су обављени интервјуи. Три јединице локалне самоуправе биле су пример добре праксе (Зрењанин, Шабац и Крушевац), а три су биле пример лоше праксе (Нова Црња, Лозница и Александровац). У свакој од ових општина спроведен је по један интервју. Прикупљена грађа из ових интервјуа и упоредна анализа добрих и лоших пракси, омогућила је израду механизма за праћење реализације наменских трансфера.

Резултати истраживања

Велики део средстава из наменских трансфера је потрошено (87.7%). Тек нешто више од 12% средстава из наменских трансфера остало је неутрошено. Просечан износ наменског трансфера по јединици локалне самоуправе је 5.8 милиона динара.

Графикон 1. Утрошена и неутрошена средства из наменских трансфера



Ипак, свака друга локална самоуправа није успела да потроши сва средства из наменских трансфера. Више од половине анализираних локалних самоуправа (53%) није успело да потроши сва средства која су 2017. године расподељена кроз наменске трансфере. Нешто мање (46%) је у томе успело. Детаљнија анализа показује да су најмање развијене општине имале највећег успеха у реализацији наменских трансфера (табела 2).

Табела 2: Реализација наменских трансфера према степену развоја ЈЛС

Да ли је Ваша општина потрошили сав новац који сте у 2017. години добили кроз наменске трансфере		Степен развоја ЛС			Укупно
		2	3	4	
да	Број	12	17	20	49
	%	40.0%	42.5%	55.6%	46.2%
не	Број	18	22	15	55
	%	60.0%	55.0%	41.7%	51.9%
Укупно	Број	30	40	36	104
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Како опада степен развијености локалне самоуправе, тако расте проценат оних који су успели да потроше сва средства. Међу најразвијенијим јединицама локалне самоуправе 40% успело је да потроши сва средства, а 60% није. У следећој групи, тај је однос 42.5% према 55%, а у последњој групи у којој су најмање развијене општине, сразмера је готово обрнута у односу на прву групу: 55.6% је успело да потроши сва средства, а 41.7% није.

Оваква несразмера у потрошњи средстава највероватније је последица величине трансфера. Као што можемо видети из графикана 3, мале и неразвијене општине добијале су релативно мале износе за наменске трансфере који су неколико десетина пута мањи од износа који су добијале веће и развијеније општине.

Графикон 2. Највећи и најмањи наменски трансфери



Најчешће помињан разлог зашто наменски трансфери нису потрошени тичу се познавања процедура и административних и управљачких грешака. Више од трећине локалних самоуправа које нису потрошиле целокупан износ наменских трансфера наводи разлоге из ове групе. Најчешће је реч о различитим проблемима у вези са администрирањем и непознавањем процедура (око 20%) и кашњењима (9%). У другој групи налазе се локалне самоуправе које су вратиле мале износе (18%). Истраживање показује да се мањи износи враћају из низа разлога, који укључују лоше планирање, али и немогућност да се трошкови услуга добијених јавним набавкама тачно уклопе у расположива средства, кашњења пружалаца услуга и сл. Један од конкретних и релативно учесталих разлога тиче се јавних набавки. Отприлике свака шеста општина (или 16%) наводи да је имала различиту врсту проблема са јавним набавкама. На крају, вреди напоменути да је 13% општина наводи мале капацитете система социјалне заштите, који се најчешће свде на мале капацитете центара за социјални рад и недостатак лиценцираних пружалаца услуга.

Упркос свим овим проблемима, тек свака девета општина признаје да је имала проблеме у реализацији трансфера и извештавању. Овај података може говорити о неспремности представника локалних самоуправа да признају тешкоће и неуспехе у раду, али и о томе да проблеми и недостаци још увек нису рефлектовани.

У просеку, у свакој локалној самоуправи по пет људи је радило на реализацији наменских трансфера. Према расположивим подацима, укупно су 502 особе радиле на реализацији наменских трансфера. У највећем броју општина (27) радило је три особе, а у сасвим малом броју локалних самоуправа било је ангажовано више од шест људи.

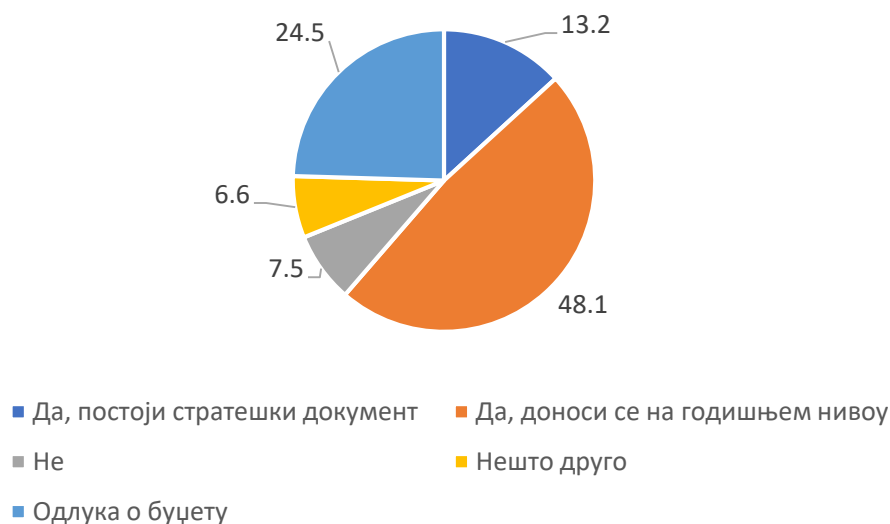
Табела 3. Колико је људи учествовали у реализацији наменских трансфера?

Број ангажованих људи	Број општина
1	2
2	11
3	27
4	14
5	11
6	13
7	5
8	4
9	1
10	6
18	4
Не знам	1

Без одговора	8
Укупно	107

Локалне самоуправе имају планове на основу којих финансирају услуге. Готово половина општина има план финансирања услуга који се доноси на годишњем нивоу. Томе треба додати још 13% испитаних општина у којима постоји стратешки документ, те једну четвртину општина у којима се услуге финансирају на основу одлуке о буџету. То практично значи да у највећем делу општина постоји некакав документ на основу кога се планира финансирање услуга. У којој мери је тај документ фактички и садржински основ за планирање локалне социјалне заштите није утврђено овим истраживањем. Нека друга питања из упитника бацају ново светло на ове податке, као што ћемо касније видети, и указују на то да је недостатак или неадекватност стратешког плана био један од главних проблема с којима су се општине суочавале у реализацији наменских трансфера.

Графикон 3. Да ли постоји план финансирања услуге за наредну годину?

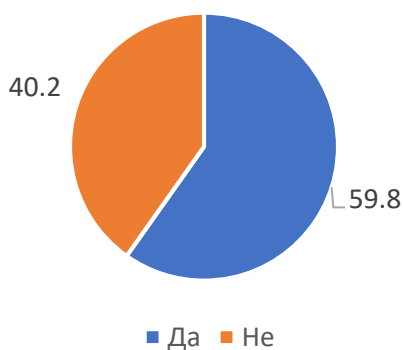


Значајна већина општина има листу пружалаца услуга, али они најчешће нису лиценцирани.

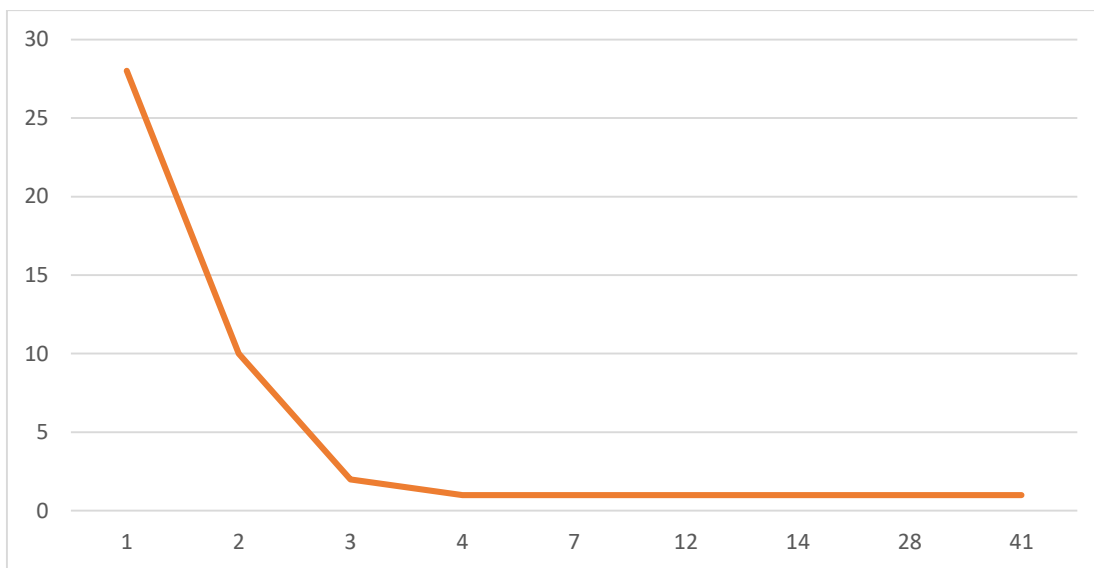
Наиме, 60% општина има такву листу, али релативно је мали број лиценцираних пружалаца услуга. Анализа пружалаца услуга спроведена је само на подузорку оних општина које су изјавиле да имају листу пружалаца услуга, јер смо веровали да тако добијамо поузданије податке. Међу тих 55 локалних самоуправа, у свакој другој општини постоји само по један лиценцирани пружалац услуге. У 10 општина постоје два, док се више лиценцираних пружалаца услуга може наћи само у 7

општина. Ови подаци указују на то да у великом броју српских општина не постоји тржиште пружалаца услуга, а да је у две трећине анализираних општина број лиценцираних пружалаца ограничен на једну или две организације.

Графикон 4. Да ли постоји листа пружалаца услуга социјалне заштите у Вашој општини?



Графикон 5. Број лиценцираних пружалаца услуга по јединици локалне самоуправе



Најчешће пријављен проблем у реализацији наменских трансфера је недостатак лиценцираних пружалаца услуга. Две трећине локалних самоуправа из узорка пријавило је да се суочило са овим проблемом. Најзначајнији изазов представљају, дакле, структурни фактори који се тичу

развијености тржишта пружалаца услуга. Другу важну групу изазова представљају они из домена управљања: по једна трећина општина имала је проблем са непостојећим или лошим стратешким планом и одсуством тима коме је поверен посао вођења наменских трансфера. Сасвим мали проценат испитаника (тек 6.6%) каже да се суочавао са проблемом неадекватне подршке ресорног министарства. Као што ћемо касније видети, дубински интервјуи бацају додатно светло на ове податке и наговештавају да су информације из ресорног министарства и Републичког завода за социјалну заштиту биле неадекватне и неконзистентне.

Графикон 6. Да ли сте се током реализације наменских трансфера срили са нечим од наведеног?



Квалитативно истраживање показује да се локалне самоуправе суочавају са низом техничких тешкоћа у реализацији наменских трансфера. Интервјуи са представницима ЈЛС показују да они

нису имали адекватне информације о начину утрошка средстава и да су добијали контрадикторна упутства о томе како да реализују средства, коме и како могу да их пребаце, за које намене могу да троше, те да ли могу да реализују наменске трансфере без јавних набавки. Чини се да је посебна конфузија владала у вези с јавним набавкама, јер су неке локалне самоуправе радиле без јавних набавки, неке су све радиле као јавне набавке малих вредности, а неке очигледно нису ништа радиле јер нису знале шта и како.

Министарство није пружало адекватну подршку локалним самоуправама у реализацији наменских трансфера. Наши саговорници наводе да су многа упутства добијали само усменим путем, а у ресорном министарству није постојала контакт особа задужена за наменске трансфере. Испитаници наводе да је уговор био уопштен, те да нису добијали адекватне инструкције и информације. Обуке које је министарство организовало нису биле од велике помоћи, јер су се, по речима наших испитаника, више бавиле препричавањем закона него давањем одговора на текућа питања у вези са реализацијом трансфера.

Један од најчешће помињаних проблема је динамика исплате средстава. Наиме, наменски трансфери се исплаћују касно да би могли ући у план буџета за наредну годину, тако да су локалне самоуправе принуђене да раде ребаланс буџета (додуше, неке само отварају апропријацију за средства из наменских трансфера). Због тога што средства нису евидентирана у општинском буџету, услуге не могу ући у план јавних набавки, па се онда и тај план мења по приливу средстава. Осим тога, процедура јавних набавки скраћује период на који се финансира услуга, тако да су у многим интервјуисаним општинама имали услуге које су траје 7 или 9 месеци, а не целу годину. Због тога, интервјуисани представници општина указују на то да би се низ ових техничких тешкоћа избегао када би се наменски трансфери исплаћивали раније у току календарске године, тако да могу бити евидентирани у одлуци о буџету јединице локалне самоуправе, а и да се постигне предвидљивост средстава и тако омогући правовремено планирање.

Јединице локалне самоуправе такође наводе да су се суочавале са проблемом забране запошљавања. Због тога нису могле да ангажују стручне раднике који су неопходни за успостављање неких услуга. Према изјавама представника неких јединица локалне самоуправе, у неким општинама тај проблем је превазиђен захваљујући томе што су се ослонили на одредбу Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, према којој запослени на пројектима социјалне заштите не спадају у број запослених у јавном сектору, а у неким су запошљавали раднике на одређено време (када су за то постојали услови).

Општинска администрација и центри за социјални рад, поготово у мањим јединицама локалне самоуправе, имају тешкоће при праћењу стања и рада пружаоца услуга. Јединствена тема свих разговора био је недостатак кадрова и забрана запошљавања, али и низ других препрека за праћење стања и услуга, као што је недостатак материјалних и техничких средстава (аутомобила) за обилазак корисника у удаљеним деловима општине и сл. У мањим местима указују и на проблем недостатака кадрова, чак и да не постоји забрана запошљавања. Примера ради, у једном од испитиваних центара за социјални рад запослено је 9 људи. Квоту о ангажовању на привременим и повременим пословима су испунили (1 особа), али наводе да чак и када би била укинута забрана запошљавања, велико је питање да ли би се у њиховој локалној самоуправи нашао и један квалификован кандидат за рад у социјалној заштити.

За неке општине проблем је била и структура дозвољених трошкова. Наиме, неки од интервјуисаних саговорника указују на то да се наменски трансфери не могу трошити само на плате, већ да се мора омогућити да се њима покривају и други трошкови реализације услуге, као што је, на пример, превоз до корисника, материјална давања, огрев и сл. То је посебно важно када се материјално угрожени корисници нађу у ситуацији да не могу да траже помоћ од државе, на пример, ако су запослени, а нису примали плате, па не дају отказ јер тиме губе потраживања, а зато што су запослени не могу да се квалификују за новчану социјалну помоћ. Коначно, интервјуи указују и да се локалне самоуправе суочавају са високим трошковима лиценцираних пружалаца услуга, који уредно ангажују стручно особље које је више плаћено, у односу на бројне друге пружаоце услуга који не испуњавају све ове стандарде.

Графикон 7. Да ли постојеће услуге социјалне заштите у Вашој општини задовољавају потребе корисника?

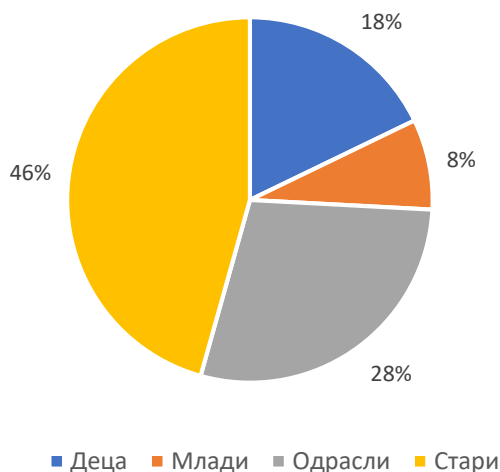


Упркос свим проблемима, у већини општина процењују да постојеће услуге задовољавају потребе корисника. То је случај у свакој другој општини. Међутим, није занемарљив број општина у којима експлицитно наводе да постојеће услуге социјалне заштите не задовољавају потребе корисника. У једној четвртини општина суочавају се на недовољним бројем пружалаца услуга, а у 16% наводе да имају превелики број корисника.

Према извештајима јединица локалне самоуправе, захваљујући трансферима, у општинама које су наменски трошиле средства, услуге је добило 23,333 корисника. С друге стране, 7.7 милиона динара је ненаменски потрошено и из ових средстава услуге је добило 933 корисника. Анализа која следи, међутим, ослања се само на податке о наменским потрошеним средствима, а који су добијени из извештаја јединица локалне самоуправе.

Стари и одрасли чине највећи део корисника услуга које су финансиране наменским трансферима. Стари чине 46%, а одрасли 28% корисника. Деца и млади чине тек нешто више од четвртине корисника. Међу корисницима, нешто већи удео имају жене (59%) у односу на мушкарце (41%)

Графикон 8. Корисници средстава према старости



Дневне услуге у заједници су најзаступљенија услуга. Чак три четвртине свих финансираних услуга спада у ову групу. За њима следе услуге подршке за самосталан живот, док саветодавно-терапијске и услуге смештаја чине тек једну десетину свих услуга. Појединачно гледано, две најчесталије

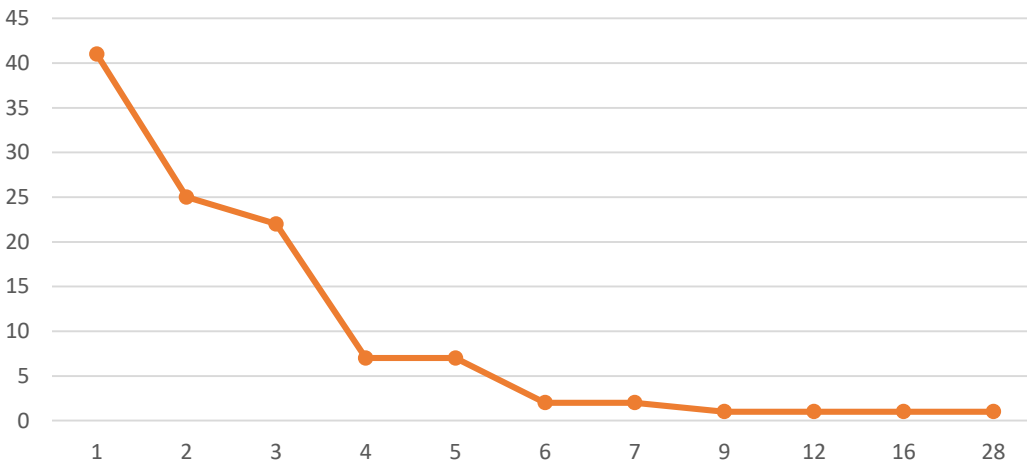
услуге су помоћ у кући за одрасле и старије и дневни боравак за децу са инвалидитетом. Прва услуга чини 54%, а друга 20% свих подржаних услуга.

Графикон 9. Подржане услуге по групама услуга



У највећем броју јединица локалне самоуправе (41), пружана је само једна услуга. У 25 јединице локалне самоуправе пружане су две услуге, у 22 јединица локалне самоуправе три услуге, док је релативно мали број јединица локалне самоуправе имао више услуга. Нешто више од половине пружалаца услуга (59%) није имало лиценцу. Међутим, квалитативно истраживање показује да се често дешава да услугу реализују пружаоци услуга који имају лиценцу, али не и за ту општину.

Графикон 11. Број услуга по јединици локалне самоуправе



Налази истраживања наговештавају да постоје дубоке неједнакости међу српским локалним самоуправама. Мање развијене локалне самоуправе и оне локалне самоуправе које нису успеле да изграде пуну инфраструктуру у социјалној заштити кроз раније пројекте, имају мање шансе да апсорбују наменске трансфере. Они нису ангажовали стручне раднике пре увођења забране запошљавања, имају мали број радника у општинској управи који се баве социјалном заштитом, немају лиценциране пружаоце услуга, опрему и сл. Из тих разлога налазе се у неповољнијем положају и потребна им је додатна подршка.

Препоруке

На основу налаза квантитативног и квалитативног истраживања, могуће је идентификовати следеће препоруке за наставак расподеле наменских трансфера:

1. **Именовање контакт особе у Министарству.** На овај начин, све локалне самоуправе добиле би важну помоћ и подршку у реализацији наменских трансфера.
2. **Израда и дистрибуција упутства за реализацију наменских трансфера.** На основу досадашњих искустава, као и овог истраживања, може се направити сажето упутство о реализацији наменских трансфера у коме би се нашли одговори на сва питања у вези са уговарањем, типовима трошкова, јавним набавкама, активностима итд.
3. **Успостављање додатних механизма подршке за најмање успешне локалне самоуправе.** Ово посебно важи за најмање и најмање развијене локалне самоуправе које немају довољно развијене капацитете да апсорбују наменске трансфере. Та подршка може да се односи на низ питања, од помоћи у текућем администрирању процеса и доношењу одлука, до сасвим конкретних питања као што је ангажовање стручних радника ради формирања локалних служби, на пример, за помоћ у кући.
4. **Мање рестриктиван однос према оним локалним самоуправама које враћају мање износе.** Како је често реч о враћању које није последица немар или непрофесионалности, већ објективних околности, треба размотрити могућност да се умање санкције за враћање средстава.
5. **Ранија расподела или најава средстава.** Уколико би се средства расподељивала раније током календарске године, а не крајем децембра, то би локалним самоуправама омогућило боље планирање средстава и активности, једноставније јавне набавке, а сходно томе, и ефикаснији и делотворнији рад на реализацији услуга.
6. **Померање рока извештавања.** Неке локалне самоуправе наглашавају да не могу да извести до 20. јануара ресорно министарство зато што децембарске фактуре још увек не доспевају и не могу да се плате током јануара. Зато предлажу да се рок за извештавање помери на фебруар.

Прилози

Упитник за представнике јединица локалне самоуправе о наменским трансферима

1. Општина _____
2. Име особе са којом се ради интервју _____
3. Које је Ваше радно место/позиција? _____
4. Да ли сте укључени у активности које се спроводе наменских трансфера средстава _____ ?
5. Наведите неке од услуга социјалне заштите које су доступне у Вашој општини:

6. Да ли постојеће услуге социјалне заштите у Вашој општини задовољавају потребе корисника?
 1. Да
 2. Не, недовољан број пружалаца
 3. Не, превелики број корисника
 4. Не знам
 5. Нешто друго, шта _____ ?
7. Да ли постоји план финансирања услуга социјалне заштите за наредну годину?
 1. Да, постоји стратешки документ
 2. Да, доноси се на годишњем нивоу
 3. Не
 4. Нешто друго, шта _____ ?
8. Да ли постоји листа пружалаца услуга социјалне заштите Вашој општини?
 1. Да. Ако да, колико њих има лиценцу _____ ?
 2. Не
9. Колико људи је учествовало у реализацији наменских трансфера? _____
10. Да ли је Ваша општина потрошили сав новац који сте у 2017. години добили кроз наменске трансфере?
 1. Да
 2. Не. Зашто? _____

11. Да ли сте се током/при реализације наменских трансфера срили са нечим од наведеног?

		ДА	НЕ
1	Недостатак лиценцираних пружалаца услуга	1	2
2	Неадекватна сарадња између институција на локалном нивоу (ЦСР, градски већник задужен за социјалну заштиту, општинска служба за финансије, ИРК...)	1	2
3	Проблем са јавним набавкама	1	2
4	Одсуство знања око тога шта све спада у услуге социјалне заштите	1	2
5	Недовољно познавање прописа/нормативних аката из области социјалне заштите	1	2
6	Неадекватна подршке Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	1	2
7	Одсуство тима коме је поверен посао администрирања и вођења наменских трансфера	1	2
8	Нејасне финансијске процедуре око реализације трансфера	1	2
9	Одсуство локалног стратешког плана у области социјалне заштите и лоше планирање услуга	1	2
10	Непознавање социјалних потреба становништва	1	2
11	Нешто друго, шта _____	1	2

12. Да ли имате проблема са извештавањем и финансијским вођењем наменских трансфера?

1. Да. Зашто _____
2. Не

13. Да ли Ваша општина унапред планира како да потроши средства добијена из наменских трансфера?

1. Да
2. Не

Водич за полуструктурисани интервју

Полу-структурирани интервју има за циљ да продуби сазнања о ефектима примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити код јединица локалних самоуправа (ЈЛС) које су успешно реализовале наменски трансфер, као и код ЈЛС које су ненаменски или нису реализовале наменски трансфер у 2017. години. Кроз интервјуе ћемо добити инпуте за креирање и измену нормативног оквира као и смернице за бољу реализацију наменских трансфера из области социјалне заштите.

- Увод: постизање информисаног пристанка испитаника.
- Које нормативне акте који се односе на социјалну заштиту је донела локална самоуправа?
- Које услуге постоје у локалној самоуправи?
- Да ли постоји потреба за још неким услугама?
- Које су препреке за њихово успостављање?
- Како бисте оценили реализацију наменских трансфера?
- Да ли сте имали неке проблеме или изазове у том процесу?
- Када бисте ви били доносилац одлука, како бисте регулисали наменске трансфере?