

# VERTIKALNA DIMENZIJA DOBROG UPRAVLJANJA

Principi i pristupi u saradnji države i lokalnih samouprava  
u oblasti socijalne zaštite

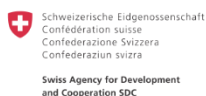
*iskustva i preporuke*



Република Србија



Program finansira EU



Sprovodi program

EVROPSKI  
PROGRES

# Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja

Principi i pristupi u saradnji države i lokalnih  
samouprava u oblasti socijalne zaštite  
– iskustva i preporuke –

Beograd, mart 2018.

## Sadržaj

Uvod .....	5
1. Važnost ovog pitanja .....	6
2. Strateški okvir od značaja za poštovanje principa supsidijarnosti.....	7
2.1 Nacionalni strateški okvir .....	7
2.2 Lokalni strateški okvir .....	8
2.3 Ključni izazovi u strateškom planiranju .....	8
2.4 Preporuke za unapređenje strateškog okvira .....	9
3. Zakonodavni okvir od značaja za poštovanje načela supsidijarnosti.....	11
3.1 Preporuke za sprovođenje principa supsidijarnosti .....	13
4. Princip odgovornosti .....	15
4.1 Ključni akteri za doslednu primenu načela odgovornosti u oblasti socijalne zaštite .....	18
4.2 Nadzor i izveštavanje.....	22
4.3 Preporuke za unapređenje primene principa odgovornosti .....	22
5. Finansiranje socijalne zaštite .....	24
5.1 Zakonodavni okvir od značaja za primenu načela finansijske jednakosti .....	24
5.2 Izvori finansiranja socijalne zaštite .....	25
5.3 Preporuke za unapređenje finansiranja .....	27

## Skraćenice

AP	Autonomna Pokrajina
BDP	Bruto domaći proizvod
CSR	Centri za socijalni rad
EU	Evropska unija
IRL	Interno raseljena lica
JLS	Jedinica lokalne samouprave
LS	Lokalna samouprava
LAP	Lokalni akcioni plan
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
Povelja	Evropska povelja o lokalnoj samoupravi
RS	Republika Srbija
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
SDC	Švajcarska Kancelarija za razvoj i saradnju
VD	Vertikalna dimenzija
UNOPS	Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge

## Uvod

Evropski PROGRES predstavlja najveći razvojni program u Republici Srbiji (RS) koji se usredsređuje na određeno područje, a koji je imao za cilj da podrži održivi razvoj 34 lokalne samouprave (LS) na jugoistoku i jugozapadu zemlje. Dva velika donatora – Evropska unija i Vlada Švajcarske – zajedno sa Vladom Republike Srbije su obezbedila sredstva za realizaciju Programa u periodu od aprila 2014. do marta 2018. godine.

Program je doprineo održivom razvoju nerazvijenih područja i stvaranju povoljnije klime za razvoj infrastrukture, rast poslovanja kroz jačanje upravljanja na lokalnom nivou, poboljšanje vertikalne koordinacije, kapaciteta za planiranje i rukovođenje, poboljšanje poslovnog okruženja i razvoja poslovanja, kao i unapređenje sprovođenja politika socijalne uključenosti i zapošljavanja.

Evropski PROGRES je radio na poboljšanju dobrog upravljanja i usvajanju principa dobrog upravljanja koji su predstavljali sveprožimajuće aspekte celokupne intervencije programa.

Vertikalna koordinacija upravljanja između centralnog i lokalnog nivoa vlasti predviđena je kao ključni element jačanja upravljanja na lokalnu, kapaciteta za planiranje i rukovođenje. Vertikalna koordinacija takođe utiče i na prilike za zapošljavanje, doprinosi ostvarivanju jednakih mogućnosti za muškarce i žene, kao i uključenju ranjivih i marginalizovanih grupa u društvo kroz razvoj i implementaciju lokalnih politika, što za rezultat ima smanjenje iseljavanja iz južne i jugozapadne Srbije.

Ovaj dokument je pripremljen kao logičan nastavak napora prethodnog Programa, EU PROGRESa, i u okviru njega objavljene studije "Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja"<sup>1</sup>. O prikupljenim nalazima se razgovaralo sa Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO) i Švajcarskom agencijom za razvoj i saradnju (SDC), koja je pružala podršku programu u oblasti dobrog upravljanja. Zajednički je dogovoreno da Program obuhvati proširenje zaključaka u analizi vertikalne dimenzije u dve važne oblasti, socijalna zaštita i politika životne sredine.

Evropski PROGRES je organizovao participativne konsultacije od decembra 2015. do avgusta 2017. godine. Održane su tri regionalne radionice na kojima su prisustvovali predstavnici 23 lokalne samouprave, 11 centara za socijalni rad kao i osam nacionalnih institucija i organizacija<sup>2</sup>. Osim toga, fokus grupe i lični intervjui su iskorišćeni za dobijanje dubljeg uvida u stavove zainteresovanih strana i lokalnih samouprava prema pomenutim temama.

U ovom dokumentu su prikazani stavovi predstavnika partnerskih lokalnih samouprava Evropskog PROGRESa koje pripadaju kategoriji nerazvijenih lokalnih samouprava (III i IV grupa razvoja). Identifikovani izazovi u primeni principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou (sa posebnim osvrtom na principe supsidijarnosti, odgovornosti i finansijske jednakosti) bi trebalo biti predmet posebne pažnje stvaralaca nacionalnog strateškog i zakonodavnog okvira, posebno u svetlu pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

---

<sup>1</sup> [http://www.euprogres.org/dokumenti/en/11\\_46\\_GG\\_Vertical\\_Dimension\\_FINAL.pdf](http://www.euprogres.org/dokumenti/en/11_46_GG_Vertical_Dimension_FINAL.pdf)

<sup>2</sup> Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republički sekretarijat za socijalnu zaštitu, Stalna konferencija gradova i opština, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Asocijacija centara za socijalni rad, Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Centar za socijalne politike

## 1. Važnost ovog pitanja

Vertikalna dimenzija (VD) dobrog upravljanja – odnos između lokalnih samouprava i centralnog nivoa se mora uzeti u obzir prilikom svakog napora da se unapredi upravljanje na lokalnom nivou.

U praksi, vertikalna dimenzija dobrog upravljanja se procenjuje kroz tri glavna principa: **supsidijarnost, odgovornost i fiskalna jednakost**. Pojam decentralizacije podrazumeva proces prenošenja pojedinih funkcija sa nacionalnog nivoa na niže nivoe državne organizacije, i na druge, nedržavne institucije i aktere.

**Princip subsidijarnosti** podrazumeva da će posao biti dodeljen višem nivou samo ukoliko niži nivo ne može da obavi posao u potpunosti i na odgovarajući način. Jedinicama lokalne samouprave (JLS) se mora omogućiti da obave dodeljene poslove, što znači da prenos nadležnosti i odgovornosti mora da prati i prenos finansijskih resursa.

Prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi<sup>3</sup> (član 3 stav 1), koncept lokalne samouprave podrazumeva „pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim delom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva”. Ovo znači da javni poslovi u nadležnosti JLS (poslovi u samostalnom ili izvornom delokrugu, kojim one samostalno upravljaju u interesu lokalnog stanovništva) čine jednu od temeljnih pretpostavki za funkcionisanje lokalne samouprave.

Glavni motiv decentralizacije u oblasti socijalne zaštite sadržan je u činjenici da centralni nivo vlasti ne može adekvatno da odgovori na potrebe građana, posebno kada je reč o socijalnim uslugama. Da li će se u jednoj lokalnoj zajednici prioritetno razvijati usluge za stare, za decu sa teškoćama u razvoju ili za osobe sa invaliditetom, teško je proceniti sa nacionalnog nivoa planiranja i odlučivanja. Time je naješće ugrožena **dostupnost** različitih usluga za građane.

Decentralizacijom se želi postići i veći **kvalitet** usluga, jer se na centralnom nivou one teže prilagođavaju korisnicima, odnosno nisu dovoljno inovativne i sporo se menjaju. Kvalitetu usluga doprinosi i veća **konkurentnost**, odnosno mogućnost za pluralizam pružalaca usluga (kako iz javnog, tako i iz privatnog i sektora građanskog društva).

To dalje omogućava i veći stepen **učesća** samih korisnika usluga, jer imaju veću mogućnost izbora pružaoca usluga, ali i uticaj na dizajniranje same usluge prema njihovim potrebama. Decentralizacijom se povećava **finansijska odgovornost** lokalnih vlasti i mogućnost da finansiranje bude **transparentnije**. To je veoma važno, jer značajan broj lokalnih samouprava raspolaže ograničenim finansijskim sredstvima koja se moraju koristiti za prioritetne usluge, a neke lokalne samouprave sredstva za ove namene, niti dovoljno prepoznaju, niti ih budžetiraju.

Ključni preduslovi za ostvarivanje ovog načela, prema mišljenjima predstavnika nacionalnih institucija i lokalnih samouprava, iznetih tokom konsultativnog procesa su: stimulativan strateški i zakonodavni okvir, kao i postojanje institucionalnih kapaciteta za njihovu implementaciju.

---

<sup>3</sup> [http://coe.ivisa.com/REPOSITORY/128\\_evropska\\_povelja\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi.pdf](http://coe.ivisa.com/REPOSITORY/128_evropska_povelja_o_lokalnoj_samoupravi.pdf)

## 2. Strateški okvir od značaja za poštovanje principa supsidijarnosti

### 2.1 Nacionalni strateški okvir

Republika Srbija nema definisan strateški okvir koji nudi smernice za razvoj socijalne zaštite, što otežava i planiranje na lokalnom nivou. Nacrt zakona o planskom sistemu<sup>4</sup> koji uvodi obavezno planiranje, će pomoći da se prevaziđe ovaj identifikovani izazov u vezi sa nedostatkom nacionalnog strateškog okvira. Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (2016) u procesu pristupanja EU<sup>5</sup>, kao i nacrt Programa za period 2018-2020, naglašavaju redefinisane prioriteta sistema socijalne zaštite kao jedan od prioriteta, uzimajući u obzir da su naknade za socijalnu pomoć i finansijski transferi lokalnim samoupravama najveći izdaci za državni budžet<sup>6</sup>.

Reforma sistema socijalne zaštite, započeta posle 2000. godine je bila usmerena na smanjenje siromaštva, i adresiranje posledica raspada Jugoslavije, druge najviše i najduže hiperinflacije u svetskoj istoriji (1992-1994), međunarodne izolacije i ekonomskih sankcija. Prihod po glavi stanovnika je pao za više od 50%, od 1990. do 1993. godine, sa 4,249 USD na 1,973 USD<sup>7</sup>. Kao posledica smanjenja ličnih primanja, penzije i kupovna moć su se drastično smanjivali. Da bi stvari bile još teže, broj interno raseljenih lica (IRL) bio je više od pola miliona u Srbiji i Crnoj Gori<sup>8</sup>.

Strategija razvoja socijalne zaštite (2005 – 2008)<sup>9</sup> je prepoznala potrebu za daljom decentralizacijom sistema socijalne zaštite, koja je trebala biti podržana prenosom nadležnosti i sredstava za realizaciju prava u oblasti socijalne zaštite relevantnim zakonima (pre svega Zakonom o socijalnoj zaštiti, Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, Zakonom o budžetskom sistemu).

Ukazano je na potrebu da izmenjena zakonodavna regulativa treba da obezbedi da država propisuje minimalna prava korisnika na socijalnu zaštitu i da njihova dostupnost bude garantovana svakom pojedincu, pod jednakim uslovima, uz jasno definisan zahtev da taj sistem bude fleksibilan i otvoren za primenu najoptimalnijih usluga.

Pravci definisani Strategijom razvoja socijalne zaštite su samo delimično pretočeni u odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti koji je usvojen 2011. godine, a strateški pravci za dalje delovanje u oblasti socijalne zaštite nisu ni do sada definisani. Ako se uzme u obzir najavljeno usvajanje novog Zakona o socijalnoj zaštiti, kao i izrada nove Strategije razvoja socijalne zaštite, procena postojećih potreba za unapređenjem sistema socijalne zaštite i kapaciteta lokalnih zajednica za implementaciju zakona i strateških prioriteta se aktualizuje.

4 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2386-17%20-%20LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2386-17%20-%20LAT.pdf)

5 <https://minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-prist447cd5bb31b5d1565483b1a42.html>

6 Strana 37, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/javne%20rasprave/2017/Nacrt%20ERP%202018-2020.pdf>

7 Izvor: <https://unstats.un.org/unsd/snaama/introduction.asp>

8 Prema UNHCR-u: <http://www.unhcr.org/44e5c79f11.pdf>

9 <http://npm.rs/attachments/strateg.razvoja.soc.zastite.pdf>

Od posebnog značaja za razvoj sistema socijalne zaštite, predstavljala su i druga sektorska strateška dokumenta, koja doprinose socijalnom uključivanju ranjivih i marginalizovanih grupa, od kojih je većina istekla (Nacionalni plan akcije za decu<sup>10</sup>, iz 2004; Nacionalna strategija o starenju<sup>11</sup>, iz 2006, Nacionalna strategija za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom<sup>12</sup>). Od aktuelnijih strateških dokumenata, ovom temom se bave i Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja 2016-2005<sup>13</sup>, Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica (IRL) za period 2015-2020. godine<sup>14</sup>, Strategija za reintegraciju povratnika po Sporazumu o readmisiji iz 2009. godine<sup>15</sup>.

## 2.2 Lokalni strateški okvir

Lokalne samouprave su razvile i usvojile lokalne strategije i akcione planove za razvoj socijalnih usluga. Međutim, ovi dokumenti nisu usklađeni dok je krovni strateški dokument na nacionalnom nivou istekao i novi nije još dostupan. Krovni dokument u lokalnim samoupravama programa Evropski PROGRES je uglavnom Strategija lokalnog održivog razvoja usvojena kao rezultat programa Exchange 2 - Zajednička podrška lokalnim samoupravama u cilju standardizacije metodologije procesa strateškog planiranja. Dvadeset četiri lokalne samouprave koje učestvuju u realizaciji programa, je usvojilo Strategiju lokalnog održivog razvoja, devet ima Strategiju socijalne zaštite, a 11 je usvojilo dokumente za rešavanje pitanja mladih<sup>16</sup>.

## 2.3 Ključni izazovi u strateškom planiranju

1. Nepostojanje nacionalne sektorske strategije socijalne zaštite prepoznat je kao ključni izazov, ali istovremeno i preduslov za obezbeđivanje poštovanja načela supsidijarnosti u oblasti socijalne zaštite, kako od strane predstavnika lokalnih zajednica, tako i predstavnika nacionalnih institucija/organizacija.
2. Zakon o Socijalnoj zaštiti<sup>17</sup> propisuje obavezu lokalnih samouprava da donesu Program unapređenja socijalne zaštite – koju mnoge LS ne ispunjavaju. Ne postoji predvidljivost sistema razvoja socijalne zaštite na nacionalnom nivou, što predstavlja svojevrsan rizik za održivost lokalnih usluga socijalne zaštite.
3. Proces planiranja je okarakterisan kao „kabinetski“ i reaktivan, a ne proaktivan. Planiranje retko uključuje mapiranje/analizu potreba korisnika.
4. Izostanak participativnog pristupa u kreiranju strategija i politika. I pored toga što je uspostavljena praksa organizovanja javne rasprave, poštovanje načela transparentnosti, prema mišljenju predstavnika LS, nije u dovoljnoj meri obezbeđeno tokom procesa njihove izrade.
5. Uočen je i nizak nivo učešća predstavnika marginalizovanih i ranjivih grupa u izradi, realizaciji i praćenju rezultata definisanih nacionalnim strateškim okvirom u oblasti socijalne

10 [http://www.pravadeteta.com/attachments/286\\_NACIONALNI%20PLAN%20AKCIJE%20ZA%20DECU.pdf](http://www.pravadeteta.com/attachments/286_NACIONALNI%20PLAN%20AKCIJE%20ZA%20DECU.pdf)

11 <https://www.minrzs.gov.rs/files/doc/porodica/strategije/Nacionalna%20strategija%20o%20starenju.pdf>

12 <https://www.minrzs.gov.rs/files/doc/porodica/strategije/Strategija%20unapredjenja%20polozaja%20OSI.pdf>

13 <https://www.minrzs.gov.rs/lat/strategija-za-socijalno-ukljuc.html>

14 [http://www.kirs.gov.rs/docs/nacionalna\\_strategija\\_izb\\_i\\_irl.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/nacionalna_strategija_izb_i_irl.pdf)

15 <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=14&lang=SER&date=0>

16 Zaključak konsultativnog procesa

17 Zakon o socijalnoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 24/2011)



politike/zaštite. U izvesnoj meri, komunikacija je uspostavljena kroz aktivno delovanje organizacija civilnog društva i njihovih mreža/koalicija.

6. Proces planiranja ne obuhvata pun ciklus – nedostaju održivi mehanizmi za monitoring i evaluaciju nacionalnih strateških dokumenta i strateški prioriteta se ne baziraju na proceni ostvarenih rezultata, definisanih prethodnim strateškim okvirom. Takođe, nedostaje interesktorski pristup u definisanju mera od značaja za unapređenje socijalnog uključivanja kojim bi se omogućilo preventiranje ulaska u sistem socijalne zaštite što predstavlja jedan od značajnih izazova.
7. Usklađivanje procesa kreiranja programskog budžeta sa projekcijama nacionalnih strategija za realizaciju predviđenih mera/aktivnosti nije deo lokalne prakse.
8. Postoje znatni zahtevi resornih ministarstava i međunarodnih programa za izradom velikog broja sektorskih strategija/akcionih planova, koji na direktan ili indirektan način definišu lokalne prioritete od značaja za socijalno uključivanje ranjivih grupa što u izvesnoj meri predstavlja opterećenje za nedovoljno razvijene kapacitete LS za planiranje. Stoga se u lokalnoj praksi suočavamo sa „šumom” strateških dokumenata (strategija socijalne zaštite, Lokalni akcioni plan (LAP) za Rome, LAP za izbegla i IRL, LAP za povratnike po Sporazumu o readmisiji, LAP za osobe sa invaliditetom, LAP za zapošljavanje), koji najčešće nisu usaglašeni sa nacionalnim dokumentima, niti su planirana i obezbeđena sredstva za njihovu implementaciju, kako u republičkom tako i u lokalnim budžetima.
9. Finansijska situacija lokalnih samouprava je nepredvidiva. I pored toga što je od 2016. godine otpočeo proces implementacije Uredbe o namenskim transferima<sup>18</sup>, čija je svrha obezbeđivanje održivosti standardizovanih usluga, činjenica da se namenski transferi planiraju na godišnjem a ne na trogodišnjem nivou, direktno utiče na smanjenu održivost planiranja i pružanja usluga.

## 2.4 Preporuke za unapređenje strateškog okvira

1. Izrada i usvajanje Nacionalne strategije za socijalnu zaštitu je prepoznata kao *conditio sine qua non* za dalji razvoj socijalne zaštite na nacionalnom i lokalnom nivou.
2. Jasno definisati na nacionalnom nivou ovlašćenja, i organizaciono i finansijski podržati postojeće uspostavljene kapacitete (Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Republički sekretarijat za javne politike, Republički i Pokrajinski zavod za socijalnu zaštitu) kako bi se uspostavio kontinuitet u procesu kreiranja politike socijalne zaštite, definisane relevantnim strategijama.
3. Planiranje namenskih transfera treba da bude na trogodišnjem nivou, i da prati planiranje budžeta u okviru programskog budžetiranja. Naj taj način bi se obezbedila predvidljivost finansiranja.
4. Prilikom izrade nacionalnih strateških dokumenata neophodno je osigurati poštovanje participativnog pristupa i omogućiti LS da kroz uspostavljenu SKGO Mrežu za socijalnu zaštitu artikulišu svoje potrebe, učestvuju u definisanju prioriteta i mera nacionalnih strategija relevantnih za oblast socijalne zaštite/socijalnog uključivanja.
5. Asimetrična decentralizacija je jedno od rešenja u slučaju različitih potreba za socijalnim uslugama, kao i različitog nivoa razvijenosti lokalnih samouprava. Prenos nadležnosti se može obaviti u skladu sa potrebama LS, koje bi trebale da budu razvrstane u grupe prema

---

<sup>18</sup> Uredba o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 18/2016)

dominantnim problemima i nivou razvijenosti kapaciteta (institucionalnih, infrastrukturnih, finansijskih).

6. Međuopštinska saradnja u pružanju usluga socijalne zaštite je veoma relevantna za nedovoljno razvijene lokalne samouprave. Istaknuto je da bi regionalno planiranje u oblasti socijalne zaštite u velikoj meri moglo da doprinese odgovornijem i racionalnijem angažovanju postojećih resursa, čime bi se u velikoj meri izašlo u susret potrebama građana za socijalnim uslugama.
7. Lokalnim samoupravama je potreba podrška u uspostavljanju održivih institucionalnih kapaciteta koji bi trebalo da preuzmu koordinaciju izrade, implementacije, praćenja i procene efekata lokalne politike socijalne zaštite. Ovo je naročito važno kada se uzme u obzir da je izrađen nacrt Zakona o planskom sistemu<sup>19</sup> koji ima za cilj da uvede značajne promene u procesu planiranja.
8. Prilikom definisanja unutrašnje organizacije lokalnih uprava Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji gradskih/opštinskih uprava nepohodno je definisati radno mesto službenika koji bi bio zadužen za koordinaciju procesa strateškog planiranja sa jasno definisanim radnim ciljevima. Posebno, preporučeno je da se kreiraju programi stručnog usavršavanja kako bi se omogućilo kontinuirano usavršavanje zaposlenih u javnog sektoru u ovoj oblasti.

---

<sup>19</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2386-17%20-%20LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2386-17%20-%20LAT.pdf)

### 3. Zakonodavni okvir od značaja za poštovanje načela supsidijarnosti

Princip supsidijarnosti je jedan od opštih principa prava u Evropskoj uniji, koji navodi da "javne poslove uglavnom vrše tela koja su najbliža građanima." Dodela odgovornosti drugom organu treba da uzme u obzir težinu, obim i prirodu zadatka kao i zahteve efikasnosti i ekonomičnosti<sup>20</sup>.

**Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**<sup>21</sup> (Povelja), koju je Narodna skupština Republike Srbije ratifikovala 2007. godine, stupila je na snagu 1. januara 2008. godine. Međutim, Narodna skupština nije ratifikovala član 4. stavove 3. i 5, član 6, član 7. stav 2, član 8. stav 3 Povelje koji se posebno odnose na primenu javnih ovlašćenja i obim nadležnosti lokalnih vlasti (odnosno na princip supsidijarnosti), na odgovarajuće strukture i administrativna sredstva koja odgovaraju misiji lokalnih vlasti (odnosno na princip fiskalne jednakosti) i na finansijsku kompenzaciju izabranih predstavnika i princip srazmernosti u kontekstu administrativnog nadzora (odnosno na princip odgovornosti). Neki stručnjaci su zaključili da je potpuna ratifikacija Povelje nemoguća zbog određenih odredbi Ustava Republike Srbije. Iako je planirano da ovo pitanje bude predmet dalje rasprave relevantnih institucija i stručnjaka, ni deset godina nakon ratifikacije Povelje nije postignut konsenzus o ovom pitanju.

Pravo na lokalnu samoupravu se crpi iz člana 12 **Ustava Republike Srbije**<sup>22</sup> iz 2006. godine, po kome pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Poveravanje javnih ovlašćenja predviđeno je članom 137. kojim je definisano "da u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave". Prema članu 190. stav 1. tačka 8. Ustava, „opština obavlja i druge poslove određene zakonom“, a prema Zakonu o lokalnoj samoupravi opština „obavlja i druge poslove od neposrednog interesa za građane, u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom“.

Komentari Venecijanske komisije na Ustav Republike Srbije<sup>23</sup> istakli su nekoliko vrlo važnih pitanja koja su bile prepreke za potpunu ratifikaciju Povelje, a koja su značajna za političku, administrativnu i finansijsku nezavisnost lokalnih vlasti. Iako Ustav predviđa pravo građana na lokalnu samoupravu, sadržaj ovog prava ostavlja skoro u potpunosti zakonodavstvu da definiše obim ovih prava, dok u potpunosti zavisi od spremnosti Narodne skupštine Republike Srbije da li će se samouprava ostvariti ili ne. Pored toga, ustavna regulativa podele nadležnosti između države, autonomnih pokrajina i JLS je prilično komplikovana i ostavlja prilično širok opseg za tumačenje i specifikaciju putem pravnih akata nižeg ranga, a Ustav ne sadrži eksplicitne garancije za finansijsku autonomiju opština. Ustav jasno definiše opštinske poslove metodom popisivanja, definišući da samo određeni poslovi važe za lokalne samouprave. Opštine i gradovi nisu nadležni za poslove koji nisu eksplicitno navedeni<sup>24</sup>.

---

20 Član 4, Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, <https://rm.coe.int/168007a088>

21 <https://rm.coe.int/168007a088>

22 Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006)

23 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e)

24 <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-6.pdf>

Sa druge strane Milosavljević i Jerinić (2012)<sup>25</sup> su zaključili da je jasno definisano Ustavom, a ponovljeno u Zakonu o lokalnoj samoupravi, da se novi zadaci iz nadležnosti LS mogu utvrditi i zakonom, bez potrebe za ustavnom revizijom. Ovo jasno otvara prostor i pruža mogućnost zakonodavcima da odluče o daljoj decentralizaciji. Isti autori su takođe tvrdili da će nove nadležnosti lokalnih samouprava uključivati pretpostavke "preostalih" kompetencija (preostale - rezidualne nadležnosti) za lokalne samouprave, sve dok se eventualno ne uključe u područje šire zajednice. Ova pretpostavka je u skladu sa principom supsidijarnosti, ali čini se da citirane odredbe Ustava i Zakona o LS ga direktno ne podržavaju.

Kao ključni zakoni koji definišu okvir za delovanje lokalnih samouprava u oblasti socijalne zaštite prepoznati su sledeći:

**Zakon o lokalnoj samoupravi**<sup>26</sup> iz 2014. godine - članom 20. Zakona su definisane nadležnosti JLS, koje se odnose na osnivanje ustanova u oblasti socijalne zaštite, praćenje i obezbeđivanje njihovog funkcionisanja, davanje dozvole za početak rada ustanova socijalne zaštite koje osnivaju druga pravna i fizička lica, utvrđivanje ispunjenosti uslova za pružanje usluga socijalne zaštite, utvrđivanje normativa i standarda za obavljanje delatnosti ustanova čiji je osnivač, donošenje propisa o pravima u socijalnoj zaštiti i obavljanje poslova državnog staratelja.

**Zakon o socijalnoj zaštiti**<sup>27</sup> iz 2011. godine uređuje delatnost, ciljeve, načela, prava i usluge socijalne zaštite, postupke za ostvarivanje prava u socijalnoj zaštiti i korišćenje usluga socijalne zaštite, prava i obaveze korisnika socijalne zaštite, postupke za ostvarivanje prava i korišćenje usluga socijalne zaštite i dr. Zakon o socijalnoj zaštiti razlikuje dve vrste poslova u oblasti socijalne zaštite:

- **Povereni poslovi** LS u oblasti socijalne zaštite - u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, u mandatu centralnog nivoa su sva novčana davanja (osim jednokratne novčane pomoći) i usluge domskog i porodičnog smeštaja. Novčana prava administriraju centri za socijalni rad (CSR) i odgovarajuće službe lokalne samouprave. CSR istovremeno procenjuju potrebe ugroženih građana i planiraju njihovu zaštitu, a po Porodičnom zakonu<sup>28</sup> vrše i ulogu organa starateljstva. Predstavnici lokalnih samouprava nisu prepoznali probleme u finansiranju ostvarivanja ovih prava. Transferi za ostvarivanje prava na mere materijalne podrške se procenjuju kao redovni i dovoljni. Kada je reč o poverenim poslovima koji su u nadležnosti CSR (novčana socijalna pomoć, porodično pravna zaštita, domski smeštaj) nisu istaknuti naročiti problemi u pogledu sredstava za njihovu realizaciju, ali je preispitivanje kriterijuma za ostvarivanje prava svakako tema koja zahteva raspravu, jer u praksi dolazi do zloupotreba.
- **Izvorne nadležnosti** JLS u oblasti socijalne zaštite - u mandatu lokalnog nivoa su usluge u zajednici i jednokratna novčana pomoć, kao i davanja u naturi namenjena siromašnim pojedincima i porodicama. Ostvarivanje ovih prava je definisano Odlukom o socijalnoj zaštiti, koje je usklađena sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, i koja predstavlja osnov za donošenje Pravilnika kojima se detaljnije definišu procesno pravna i materijano pravna pitanja od značaja za ostvarivanje prava.

---

25 <http://www.skgo.org/publications/details/439>

26 Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon)

27 Zakon o socijalnoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 24/2011)

28 Porodični zakon ("S. glasnik RS", br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015)

**Statuti** i drugi opšti akti opština i gradova ne predstavljaju samostalne pravne izvore kojima bi se mogle utvrđivati nove nadležnosti, osim onih utvrđenih Ustavom i zakonom. Značajnija uloga statuta i drugih opštih akata opština i gradova ogleda se u uređivanju organizacije i rada sopstvenih organa i službi, načina učešća građana u upravljanju poslovima iz nadležnosti lokalne samouprave i drugih pitanja. Isti krug nadležnosti i poverenih poslova (uz navedene manje razlike) i isti osnovni izgled organa opština i gradova imaju za rezultat sličnu organizaciju uprave i službi svih opština i gradova.

Dalja razrada odredbi Statuta od značaja za ostvarivanje prava građana na socijalnu zaštitu definisana je Odlukom o socijalnoj zaštiti (usklađenom sa Zakonom o socijalnoj zaštiti) i Odlukom o finansijskoj podršci porodici sa decom (usklađenom sa Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom). Odluke o socijalnoj zaštiti su u svim LS usvojene od strane lokalnih skupština i predstavljaju pravni osnov za finansiranje prava koje su njima predviđene (više u odeljku: princip odgovornosti).

Analizirajući postojeći zakonodavni okvir može se zaključiti da je sistem socijalne zaštite u Srbiji u jednom svom delu decentralizovan (posebno kada se radi o socijalnim uslugama). U kom pravcu će se decentralizacija dalje razvijati zavisi u kojoj meri ona može da doprinese ostvarivanju osnovnih ciljeva, odnosno svrhe socijalne zaštite: smanjenje siromaštva kroz obezbeđivanje mogućnosti za zadovoljenje osnovnih potreba socijalno ugroženih građana; obezbeđivanje podrške prirodnoj porodici (smanjiti izdvajanje dece iz prirodnih porodica); nastavak procesa deinstitutionalizacije (posebno smanjivanjem broja dece i osoba sa intelektualnim teškoćama u rezidencijalnim institucijama); razvoj alternativnih, vaninstitucionalnih oblika zaštite (kroz razvoj socijalnih usluga u zajednici); veća participacija korisnika u kreiranju usluga i dostupnost usluga; podsticanje pluralizacije pružalaca socijalnih usluga (veće uključivanje civilnog i privatnog sektora; unapređenje kvaliteta usluga i razvoj kontrolnih i regulatornih mehanizama; unapređenje intersektorske saradnje.

Tako su i glavna ograničenja za decentralizaciju sistema socijalne zaštite: nedovoljna razvijenost organizacionih i finansijskih mehanizama; nedovoljna razvijenost profesionalnih i kontrolnih mehanizama (kvalitet usluga u zajednici ostaje van kontrole budući da su kontrolni mehanizmi vezani, pre svega, za centralni nivo vlasti); nedovoljan stepen transparentnosti lokalnih vlasti; neujednačen regionalni razvoj u Srbiji što građane stavlja u neravnopravan položaj kada su u pitanju raznovrsnost i dostupnost socijalnih usluga koje su im na raspolaganju; neravnomerno razvijena mreža pružalaca usluga (posebno različito prisustvo civilnog i privatnog sektora u domenu pružanja usluga).

### 3.1 Preporuke za sprovođenje principa supsidijarnosti

1. Izrada novog Zakona o socijalnoj zaštiti bi trebala da bude rezultat participativnog procesa sa predstavnicima lokalnih samouprava, kako bi se otklonili mogući izazovi u procesu njegove implementacije.
2. Postojanje važećih podzakonskih akata (uredbi i pravilnika) bi u velikoj meri omogućilo doslednost u primeni relevantnih zakona (pre svega Zakona o socijalnoj zaštiti).
3. Razvoj Sistema socijalne zaštite i samih usluga u JLS je važan, međutim kapaciteti lokalnih samouprava za primenu zakonskih odredbi su ograničeni. Postoji potreba za afirmativnim merama za jačanje postojećih i uspostavljanjem novih organizacionih kapaciteta u okviru lokalnih samouprava i resornih institucija (pre svega CSR, ali i Nacionalne službe za zapošljavanje, obrazovnih i zdravstvenih ustanova). U Srbiji, koja prolazi tranziciju sa nizom

specifičnosti, posebno se moraju dobro odmeriti razlozi “za” i “protiv”, pre nego što se neke nadležnosti sa centralnog nivoa decentralizuju na niže nivoe vlasti (pokrajinske i lokalne).

4. Prema principu supsidijarnosti, nacionalni nivo treba da se bavi samo onim pitanjima kojima se celishodno ne mogu baviti niži nivovi vlasti, odnosno lokalna samouprava. Međutim, potrebno je sagledati i pozitivne i negativne strane pre prenosa nadležnosti sa centralnog nivoa na niži (pokrajinski ili lokalni), dok sam prenos nadležnosti mora da prati i prenos finansijskih sredstava.
5. Podela nadležnosti i delegiranje poslova treba da prate adekvatna finansijska sredstva. Fiskalna decentralizacija treba da broji prihode, ali i rashode. Lokalne samouprave jasno ukazuju na potražnju za fiskalnom decentralizacijom, tako da mogu odgovoriti na zahteve koje su pred njima postavljene, kako Zakonom o socijalnoj zaštiti, tako i drugim zakonima relevantnim za socijalno uključivanje i relevantnim strategijama. Namenski transferi za usluge socijalne zaštite su važan, ali nedovoljan izvor finansiranja.
6. Niz nedostataka u ostvarivanju nadležnosti na lokalnom nivou teško se može otkloniti izolovanim akcijama koje bi se preduzimale samo na lokalnom nivou, već je to moguće prvenstveno celovitim reformama u upravnom i političkom sistemu čitave zemlje. U tome bi posebnu pažnju trebalo pokloniti iznalaženju adekvatnih rešenja za lokalni nivo.
7. Potrebno je preispitati kriterijume za dodelu novčane socijalne pomoći koja se finansira iz republičkog budžeta, s obzirom da se, usled nedovoljnih kapaciteta za nadzor uočavaju zloupotrebe u praksi.
8. Lokalne samouprave imaju nedovoljno razvijene kapacitete. Oblast socijalne zaštite podrazumeva značajno povećanje nadležnosti JLS kojima je potrebno više stručnih službenika socijalne zaštite. Uzevši u obzir privremenu zabranu zapošljavanja u javnom sektoru, nova angažovanja nisu moguća. Trebalo bi se naći pravno rešenje koje bi omogućio izuzetak, a jedan od predloga je uvođenje kvota za zapošljavanje.
9. Uočena je potreba za kontinuiranim jačanjem kapaciteta zaposlenih u JLS, ali i kompetencija pomoćnika gradonačelnika/članova gradskih/opštinskih veća, kako bi koordinacija lokalnih politika izašla u susret nacionalnim prioritetima i osigurala što doslednija primena načela supsidijarnosti.

## 4. Princip odgovornosti

Lokalna samouprava nije cilj sama po sebi, već uvek nastupa u ime države i/ili lokalnog stanovništva. Sistem u kojem se ozbiljno shvata odgovornost lokalnih samouprava mora da garantuje da su odgovornosti jasno podeljene (mora biti jasno koji je nivo odgovoran za šta), da je jasno prema kome opštine imaju odgovornost (prema lokalnom stanovništvu i prema državi).

U osnovi ovog stava leže sledeći principi:

- država ne treba da se meša u lokalnu sferu, inače se ne može ostvariti odgovornost na lokalnom nivou.
- državna uprava treba da definiše (i primenuje) temelje koji garantuju lokalnu odgovornost, ali da prepusti unutrašnju organizaciju (strukture i procese) lokalnim samoupravama.
- odluke koje na lokalnom nivou donose lokalni organi moraju se objasniti građanima; treba da postoje odgovarajuće strukture i procesi.

Kao i svi procesi i decentralizacija ima svoja ograničenja i preduslove koji moraju biti ispunjeni da se njene prednosti ne bi pretvorile u nedostatke. Decentralizacija može naneti više štete nego koristi ako ne postoji adekvatna podrška, odgovarajuće strukture i ako nisu uspostavljeni mehanizmi odgovornosti.<sup>29</sup>

Zakonom o socijalnoj zaštiti zastupljena su sva tri oblika decentralizacije. Republika Srbija je neke poslove socijalne zaštite dekoncentrisala (različite administrativne procedure obavljaju se na nižim nivoima vlasti, posebno u nadležnim službama lokalnih zajednica). Neki poslovi su delegirani pokrajinskim i službama lokalnih zajednica, a niz socijalnih usluga i neka novčana prava su u punoj nadležnosti JLS (devolucija). U tabeli ispod prikazana je raspodela nadležnosti predviđena ovim krovim strateškim dokumentom.

---

29 <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/CoreReadings/Ahmad.pdf>

## Podela nadležnosti

### Centralni nivo

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja donosi odluke i finansira novčana davanja (novčana socijalna pomoć, uvećana novčana socijalna pomoć, novčana davanja za dugotrajnu negu, posebna novčana naknada, dečiji dodatak, roditeljski dodatak i naknada zarade povodom rođenja deteta), osim jednokratne novčane pomoći koja je u nadležnosti lokalnih samouprava.

Na republičkom (centralnom) nivou vlasti:

- donose se strategije, zakoni, podzakonska akta, programi razvoja i unapređenja socijalne zaštite
- uređuje se sistem socijalne i porodično-pravne zaštite
- uređuju se prava i usluge iz oblasti socijalne zaštite
- definiše se sistem finansiranja (za centralni, pokrajinski i lokalni nivo)
- definišu se novčana prava finansirana iz republičkog budžeta uključujući i subvencije za račune za energente
- osniva i finansira relevantne institucije socijalne zaštite (Republički zavod za socijalnu zaštitu, Komora socijalne zaštite)
- definiše se nadzor nad radom organa i imalaca javnih ovlašćenja, nadzor nad stručnim radom centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite, kao i inspekcijski nadzor nad radom ustanova socijalne zaštite i pružalaca usluga socijalne zaštite
- izdaju licence stručnim radnicima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj zaštiti (izdaje Komora socijalne zaštite) i organizacijama socijalne zaštite koje pružaju dnevne usluge u zajednici, usluge porodičnog smeštaja i usluge domskog smeštaja
- akredituju programi obuke odnosno programi pružanja usluge

### Autonomna Pokrajina (AP) Vojvodina

Pokrajina može da:

- osniva ustanove socijalne zaštite na svojoj teritoriji u skladu sa mrežom ustanova za smeštaj korisnika koju utvrđuje Republika
- daje saglasnost na promenu delatnosti i statusne promene ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika,
- imenuje nadzorne odbore kao i direktore ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika,
- osniva Pokrajinski zavod za socijalnu zaštitu i donosi program unapređivanja socijalne zaštite u AP Vojvodini
- daje mišljenje na predlog odluke o mreži ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika koji donosi Vlada Republike Srbije u delu koji se odnosi na teritoriju AP Vojvodine
- daje saglasnost za imenovanje direktora centara za socijalni rad na teritoriji AP Vojvodine
- utvrđuje ispunjenost uslova za početak rada ustanova socijalne zaštite na teritoriji Pokrajine
- vrši poslove drugostepenog organa po rešenjima centara za socijalni rad na teritoriji Pokrajine
- vrši reviziju tih rešenja
- vrši nadzor nad radom ustanova i inspekcijski nadzor (kao povereni posao)
- preko svojih organa u oblasti pravne zaštite i starateljstva rešava po žalbi protiv rešenja organa starateljstva na teritoriji Pokrajine i vrši nadzor nad radom organa starateljstva (kao povereni poslovi)



## Lokalni nivo

Neke funkcije i nadležnosti su dekoncentrisane na lokalni nivo lokalnim službama i organizacijama. Tako centri za socijalni rad objedinjuju dokumentaciju i izdaju rešenja za pravo na novčanu socijalnu pomoć i pravo na tuđu negu i pomoć, a nadležne opštinske službe slične poslove obavljaju kada su u pitanju dečji i roditeljski dodatak i naknade zarada povodom rođenja deteta. Na centralnom nivou su definisani uslovi za ostvarivanje ovih prava i ona su finansirana iz republičkog budžeta.

Brojne usluge su i potpuno spuštene na lokalni nivo. Na nivou lokalne zajednice se propisuju prava i usluge iz oblasti socijalne zaštite, finansiraju se iz lokalnog budžeta i njima upravlja (devolucija). Od novčanih prava, lokalne zajednice, u skladu sa budžetskim mogućnostima mogu isplaćivati jednokratne novčane pomoći (stalne, povremene, interventne), stipendije i troškove prevoza učenicima koji su korisnici osnovnog prava na novčanu socijalnu pomoć, različite oblike subvencija i pomoći za socijalno ugrožene porodice (subvencije za komunalne račune, troškove vrtića, besplatne obroke, ogrev i dr). Prava i socijalne usluge koje realizuje JLS najčešće su utvrđeni odlukama lokalnih skupština o pravima u socijalnoj zaštiti.

U punoj nadležnosti JLS su poslovi:

- donošenje programa koji doprinose zadovoljavanju individualnih i zajedničkih potreba građana u oblasti socijalne zaštite na teritoriji JLS
- osnivanje centra za socijalni rad, i pokrivanje infrastrukturnih i komunalnih troškova
- organizovanje (osnivanje i imenovanje upravnih organa) i finansiranje dnevnih usluga u zajednici
- uspostavljanje i finansiranje vaninstitucionalnih usluga socijalne zaštite obezbeđuje sredstva za finansiranje usluga socijalne zaštite.

Svi poslovi u izvornom delokrugu JLS čine njihov obavezni delokrug, što znači da postoji ne samo pravo, već i dužnost njihovog obavljanja. To istovremeno znači da ne postoje takve nadležnosti koje bi činile dobrovoljni delokrug, u vezi sa kojima bi opština i grad mogli da sami odluče da li će ih obavljati ili ne. Naravno, pojedine opštine i gradovi neće obavljati sve nadležnosti (i poverene poslove) kada za tim ne postoji faktička potreba (npr. nema izbeglih i raseljenih lica na teritoriji opštine ili je procentat zastupljenosti romske populacije nizak).

Posledice neobavljanja pojedinih nadležnosti iz izvornog delokruga nisu izričito predviđene, izuzev u tri specifična slučaja u kojima može doći do raspuštanja skupštine opštine, odnosno grada, kao i u slučaju nesprovođenja izbora ili izostanka konstituisanja skupštine u zakonskom roku. U slučaju neobavljanja poverenih poslova, nadležni državni organ je dužan da preduzme mere da se to obezbedi.

Kod dimenzionisanja pojedinih nadležnosti u izvornom delokrugu samo manji deo tih nadležnosti je tačno opredeljen u Ustavu i posebno u Zakonu o LS, tako što je naveden posao koji se obavlja (npr. donošenje statuta, budžeta i pojedinih planova, obrazovanje organa, organizacija i službi za potrebe opštine i slično). Kod većine nadležnosti su, umesto toga, korišćeni opisni pojmovi (pravni standardi), kakvi su: „uređuje i obezbeđuje“, „obavlja poslove“, „stvora uslove“, „organizuje“, „stara se o“, „stara se i obezbeđuje uslove“, „podstiče i pomaže“ i slični. U oba slučaja je prepušteno odgovarajućim zakonima da tačno opredele uslove pod kojima će se obavljati svaki od pojedinih poslova (prvi slučaj), odnosno vrste poslova i uslove pod kojima će se oni obavljati (drugi slučaj). Praktično, to znači da su izvorne nadležnosti retko kompletne, a i kada su takve da se uvek obavljaju pod uslovima i u meri

određenoj odgovarajućim sektorskim zakonom. Na jednoj strani, to obezbeđuje potreban legalitet ostvarivanju nadležnosti lokalne samouprave, čini ga u velikoj meri jednoobraznim i garantuje preduslove za jednakost građana pred organima lokalne samouprave. Taj isti pristup, na drugoj strani, čini da nadležnosti budu prilično kruto i detaljno uslovljene zakonom, zbog čega opštinama i gradovima u vršenju poslova iz svoje nadležnosti ostaje samo onoliko slobode (diskrecionog prostora) koliko im zakoni ostavljaju, a to je po pravilu nedovoljno. Isti pristup čini da nadležnosti budu pokretljive u zavisnosti od donošenja novih ili promena postojećih zakona u oblastima u kojima su pojedine nadležnosti utvrđene.

Za razliku od opisane situacije sa nadležnostima u izvornom delokrugu, poslovi koje opštine i gradovi obavljaju kao poverene su uvek dimenzionisani zakonom, upravo zato što se tu radi o poveravanju pojedinih poslova državne uprave, a ne o prenosu nadležnosti. Ovde važe jedinstveni standardni postupci za obavljanje poslova, uz minimalnu dozu tolerisanja slobode opština i gradova da prilagode način obavljanja poslova lokalnim prilikama i potrebama. Nadležnosti opština i gradova određene su metodom enumeracije (nabrajanja), po kome su u njihovoj nadležnosti samo one izričito pobrojane u Ustavu i zakonu. Drugi mogući pristup, koji nije korišćen, sastojao bi se u tzv. metodi generalne klauzule, po kome bi vredela opšta pretpostavka da su u nadležnosti opština i gradova svi oni poslovi koji nisu izričito utvrđeni u nadležnost viših javnih vlasti. Prvi metod je izvesniji i tradicionalno se koristi u našem pravnom sistemu za raspodelu nadležnosti između teritorijalnih jedinica.

Država ima odgovornost da osigura da JLS postupaju prema datom zakonskom okviru, a da se poslovi JLS obavljaju u skladu sa zahtevima države. U skladu sa principom supsidijarnosti, ove zahteve treba svesti na minimum. Nadzor države će, drugim rečima, biti ograničen na to da se osigura poštovanje zakona i nikada neće biti nesrazmeran. Principal (bilo država ili građani na lokalnu, u zavisnosti od situacije) ima na raspolaganju neophodne mehanizme da pozove izvršioce (LS, odnosno njene organe odnosno službenike) na odgovornost. Za to su potrebni mehanizmi za transparentnost kako bi principal imao neophodne informacije na osnovu kojih prosuđuje da li su poslovi lokalnih samouprava obavljani na zadovoljavajući način.

Takođe, potrebno je definisati i mehanizme za sankcionisanje, odnosno instrumente za intervenciju ukoliko je lokalna samouprava loše obavila svoje poslove. U vertikalnoj dimenziji (centralni nivo – lokal), ovaj princip posebno se odnosi na to da državna uprava, kada postavlja određene zahteve lokalnim samoupravama, mora da doprinese finansiranju pomenutih zahteva. Što su stroži zahtevi sa centralnog nivoa, to je veći finansijski doprinos državne uprave obavljanju državnih poslova.

Pored toga, lokalne samouprave moraju imati neophodne kapacitete za obavljanje svojih poslova (ili moraju imati mogućnosti da ojačaju svoje kapacitete) za šta su opet neophodna sredstva.

#### 4.1 Ključni akteri za doslednu primenu načela odgovornosti u oblasti socijalne zaštite

U cilju procene izazova za vertikalnu koordinaciju primene principa odgovornosti, obavljen je konsultativni proces. Ovaj proces mapirao je ključne aktere na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i

njihove odnose, kapacitete i izazove sa kojima se suočavaju u izvršavanju zadataka koji su im dodeljeni u skladu sa relevantnim zakonodavstvom.

## Ključni akteri na nacionalnim nivou

Kada je u pitanju formalni mehanizam vertikalne koordinacije, Zakon o lokalnoj samoupravi prepoznaje pravo JLS da učestvuju u procesu izrade zakona "od posebnog značaja za realizaciju i razvoj lokalne samouprave" samostalno ili putem formalnog udruživanja. U stvarnosti, zbog nedostatka podzakonskih akata i jasnih uputstava ovo je regulisano na *ad hoc* osnovi. Predstavnici lokalnih vlasti prepoznali su ključnu ulogu Republičkog sekretarijata za javne politike, koji bi omogućio lokalnim vlastima da učestvuju u razvoju politika na nacionalnom nivou.

Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) je, prema stavovima predstavnika LS, ključni partner koji tradicionalno zastupa interese lokalnih samouprava i kanal za saradnju sa ostalim nacionalnim insititucijama kao što su odbori Narodne Skupštine. Posebno, u oblasti socijalne zaštite, istaknuta je potreba za daljim jačanjem novoformirane Mreže za socijalnu zaštitu, koja pored kanala za distribuciju relevantnih informacija pruža značajnu podršku u uspostavljanju institucionalnih kapaciteta lokalnih samouprava u oblasti socijalne zaštite.

Komunikacija sa najvažnim resornim ministarstvom, Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je ocenjena kao nedovoljna. Odeljenje za inspekciju pruža lokalnim vlastima značajnu podršku za uspostavljanje sistema socijalne zaštite, vrši nadzornu funkciju i pruža savetodavnu podršku lokalnim vlastima, posebno u uspostavljanju i usaglašavanju usluga socijalne zaštite u skladu sa zakonom.

Saradnja sa Timom za smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije je ocenjena kao dobra, kao i sa Republičkim zavodom za socijalnu zaštitu koji podržava lokalne samouprave posebno u pogledu uspostavljanja usluga socijalne zaštite, kao i izgradnji kapaciteta osoblja lokalnih vlasti i centara za socijalni rad koji se finansiraju iz budžeta lokalnih vlasti.

Govoreći o zakonodavstvu, lokalne vlasti su izrazile potrebu za izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, kako bi se razjasnile obaveze lokalnih vlasti u oblastima od značaja za socijalnu zaštitu. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je važno u rešavanju ovog problema, a tekući naponi koje Ministarstvo podržava kroz uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima će biti prilika za jačanje kadrovske kapaciteta lokalnih vlasti i osiguravanje kontinuiranog profesionalnog razvoja zaposlenih koji su direktno ili indirektno zaduženi za poslove socijalne zaštite (kao što su službenici za finansije i javne nabavke, kancelarije za mlade, koordinatori za pitanja Roma, pružaoci pravne pomoći itd.).

Prepoznata je potreba za inteziviranjem podrške od strane drugih ministarstava, koja na direktan ili indirektan način mogu doprineti povećanju socijalne uključenosti marginalizovanih i ranjivih grupa građana, čime bi se preventirali rizici od ulaska u sistem socijalne zaštite. Na primer, saradnja sa Ministarstvom zdravlja je u ovoj oblasti jako korisna, međutim ona je i dalje na *ad hoc* osnovi.

## Ključni akteri na lokalnom nivou

Nosioci izvršne vlasti u lokanim samoupravama (gradska/opštinska veća) sve češće prepoznaju potrebu za imenovanjem člana veća zaduženog za oblast socijalne zaštite, tako da su u većini LS južne i jugozapadne Srbije isti i imenovani. S obzirom da se članovi biraju iz reda predstavnika političke koalicije, uočava se potreba za podrškom jačanju njihovih kompetencija, kako bi preuzeli lidersku ulogu u kreiranju/implementaciji lokalne politike socijalne zaštite usklađenu za relevantnim zakonima. Ova potreba je iskazana od strane većine članova veća, koji u potpunosti razumeju značaj svoje uloge i odgovornosti koje su preuzeli stupanjem na funkciju. Istaknuta je i potreba za preciznijim definisanjem nadležnosti članova veća i obima ovlašćenje koja im stoje na raspolaganju u vršenju planiranih aktivnosti.

Kapaciteti lokalnih uprava u oblasti socijalne zaštite su prepoznati kao nedovoljni da odgovore brojnim nadležnostima koje su im relevantnim zakonima dodeljene u nadležnost. U većini LS Pravilnikom o sistematizaciji su predviđena radna mesta službenika koji obavljaju poverene poslove u oblasti socijalne zaštite, pa su i radni ciljevi zaposelnih uglavnom i definisani na način kojim se prati njihovo ostvarenje. Kada je reč o izvornim poslovima u oblasti socijalne zaštite, isti uglavnom nisu definisani Pravilnikom o sistematizaciji, a ukoliko su neki od izvornih poslova i prepoznati (npr. naručivanje usluga socijalne zaštite) nalaze se u opisu poslova drugih organizacionih jedinica. Poslovi koordinacije izvornih poslova, ukoliko su i prepoznati, uglavnom se poveravaju centrima za socijalni rad kroz opšte i nedovoljno precizne odredbe Odluka o socijalnoj zaštiti. Kao jedan od ključnih izazova za uspostavljanje kapaciteta za koordinaciju izvornih poslova u oblasti socijalne zaštite je i Uredba o zabrani zapošljavanja u javnom sektoru. Zaključak je da pitanje koordinacije lokalnog sistema socijalne zaštite od strane lokalnih uprava zbog svog značaja zaslužuje posebnu pažnju, pa je podrška resornih ministarstava, nacionalnih institucija i asocijacija neophodna.

Retka je lokalna praksa formiranja skupštinskih radnih tela (stalnih i povremenih) u oblastima od značaja za unapređenje socijalnog položaja građana. Pa i u slučajevima kada su ista formirana, postavlja se pitanje kompetentnosti, ovlašćenja i mandata, kao i efikasnosti i efektivnosti rada ovih tela. Nadležnosti ovih skupštinskih tela nisu precizirane, pa se, u slučajevima gde i postoje, svode isključivo na davanje saglasnosti na usvajanje godišnjih izveštaja centara za socijalni rad od strane lokalnih skupština. Izostaje proaktivnije učešće u kreiranju, praćenju i analizi rezultata usvojenih politika socijalne zaštite.

Centri za socijalni rad (CSR) su u lokalnim zajednicama prepoznati kao ključni nosioci sistema socijalne zaštite, što je svakako pogrešna percepcija. Nesumljiva je uloga i značaj CSR u postupcima priznavanje prava na socijalnu zaštitu i pružanje usluga stručnog rada u vršenju javnih ovlašćenja. Usled nedovoljno definisanog obima odgovornosti, CSR se sve češće suočavaju sa problemom prevelikih očekivanja od strane i lokalne samouprave i građana u obezbeđivanju socijalne zaštite. Sledeći problem koji se ističe je status CSR, koje imaju status lokalne ustanove (osnovani od strane JLS), koja je, kao osnivač, preuzela obavezu finansiranja materijalnih troškova rada CSR i eventualno zapošljavanje radnika, u skladu sa finansijskim mogućnostima (što je slučaj samo u razvijenijim LS). Odluka o broju zaposlenih u CSR u vršenju javnih ovlašćenja je u nadležnosti resornog ministarstva, kao i obezbeđivanje sredstava za naknadu njihovog angažovanja (plate zaposlenih u CSR se obezbeđuju u budžetu RS). Iako se planovi CSR i godišnji izveštaji podnose lokalnim skupštinama na usvajanje, lokalna praksa ukazuje da ne

postoje kapaciteti ni u okviru lokalne uprave (uključujući i gradska/opštinska veća) ni u okviru lokalnih skupština za meritornu ocenu kvaliteta i predloženog plana i godišnjeg izveštaja.

Ukazano je da je evidentan izostanak jedne od ključnih funkcija CSR, a koja se odnosi na procenu potreba građana za socijalnom podrškom, kao i predlaganje mera od značaja za unapređenje sistema socijalne zaštite na lokalnom nivou. U okviru većine CSR ne postoje angažovani stručni radnici (sociolozi), s obzirom da je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji, normativima i standardima rada CSR predviđeno da je njihovo angažovanje moguće samo u LS koje imaju više od 50.000 stanovnika. Postavljanjem ovog ograničenja, u većini lokalnih samouprava nisu uspostavljeni kapaciteiti za analizu i planiranje mera socijalne zaštite.

Posebnu pažnju zaslužuje različito tumačenje člana 64. Zakona o socijalnoj zaštiti, kojim se definiše status CSR u svojstvu pružaoca usluga socijalne zaštite. Ovim članom Zakona je predviđeno da usluge, koje obezbeđuje RS, AP, LS, za kojima postoji potreba, a ne mogu ih obezediti u potrebnom obimu ustanove socijalne zaštite koje je osnovala RS, AP, LS, nabavljaju se od licenciranih pružaoca usluga socijalne zaštite kroz postupak javne nabavke usluga socijalne zaštite u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o socijalnoj zaštiti i propisima donetim za njihovo ostvarenje. Sa druge strane, Zakonom o socijalnoj zaštiti je predviđeno je da CSR može pružati usluge samo u slučaju da je formirao posebnu organizacionu jedinicu za pružanje usluga socijalne zaštite, koja takođe mora da bude licencirana. U praksi se ovako definisani model suočava sa nekoliko izazova. Prvo, u skladu sa Uredbom o zabrani zapošljavanja većina LS nije u mogućnosti da angažuje novozaposlene na poslovima socijalne zaštite u organizacionim jedinicama CSR. Pa i u slučaju da se iste organizuju, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, ove organizacije, kao deo javnog sektora nemaju aktivnu legitimaciju za učešće u postupku javne nabavke. Očekuje se da će novi Zakon o socijalnoj zaštiti razrešiti ovo sporno pitanje, koje u lokalnoj praksi izaziva brojne probleme.

Lokalne obrazovne i zdravstvene institucije kao i filijale Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) imaju uspostavljenju saradnju u izvesnoj meri, ali ne i institucionalizovanu saradnju na način koji garantuje održivost. Saradnja se uglavnom uspostavlja *ad hoc* (tokom izrade lokalnih strategija, za potrebe realizacije projekata) ili putem zaključivanja protokola o saradnji u određenim oblastima (npr. protokol o zaštiti od nasilja u porodici). U okviru reformskih projekata uspostavljeni su pojedini kapaciteti za međusektorsku saradnju (inter-resorne komisije za procenu potreba za pružanjem dodatne obrazovne, zdravstvene i socijalne podrške detetu i učeniku; mobilni timovi za socijalno uključivanje Roma), ali je uočena potreba za dodatnom podrškom u njihovom funkcionisanju, kako bi se postigli rezultati koji su očekivani od njihovog formiranja.

Pružaoци usluga socijalne zaštite se suočavaju sa problemima koji se odnose na nepostojanje stručnih kadrova (posebno u malim i nedovoljno razvijenim opštinama) i obezbeđivanjem održivosti usluga. Kada je reč o vertikalnoj dimenziji, istaknuto je da uslovi i procedure za licenciranje pružalaca i standardi za pružanje usluga (definisani Pravilnicima) ne izlaze u susret kapacitetima pružalaca usluga u lokalnim zajednicama i da bi bilo neophodno izvršiti njihovo preispitivanje i usklađivanje sa postojećim mogućnostima lokalnih aktera da na iste odgovore.

Organizacije civilnog društva se sve češće prepoznaju kao značajni partneri lokalne samouprave u definisanju i realizaciji mera i program kao i pružanja socijalnih usluga, čime se doprinosi socijalnom uključivanju marginalizovanih i ranjivih grupa.

## 4.2 Nadzor i izveštavanje

Nadzor nad radom organa i imalaca javnih ovlašćenja, nadzor nad stručnim radom i inspeksijski nadzor se sprovodi u socijalnoj i dečijoj zaštiti na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti. Nadzor nad radom organa i imalaca javnih ovlašćenja sprovodi resorno ministarstvo u vršenju poslova poverenih zakonom, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava.

Nadzor nad stručnim radom centara za socijalni rad, ustanova za domski smeštaj i centara za porodični smeštaj i usvojenje čiji je osnivač Republika Srbija odnosno autonomna pokrajina, ustanove za vaspitanje dece i omladine i zavoda za socijalnu zaštitu sprovodi ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu. Neosporno je da treba zadržati trenutnu podelu inspeksijskih ovlašćenja između centralnog, pokrajinskog i lokalnog nivoa. Međutim, pitanje da li postoji dovoljan kapacitet na nacionalnom nivou za inspeksijski nadzor zaslužuje pažnju. Zakonodavstvo podrazumeva da su ovlašćenja za nadzor profesionalnih praksi i obavljanje inspekcije povezana sa nadležnostima za uspostavljanje društvenih institucija i socijalnih usluga.

Ako se ima u vidu da je u nadležnom Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja angažovano osam, u autonomnoj pokrajini dva i gradskoj upravi grada Beograda jedan inspektor socijalne zaštite onda se kao prvi problem inspeksijskog nadzora u socijalnoj zaštiti ne postavlja stepen njegove decentralizovanosti već da li se on sa raspoloživim kapacitetima na sva tri nivoa vlasti uopšte može uspešno obavljati. Bez obezbeđivanja odgovarajućeg broja zaposlenih za inspeksijske poslove ne može se govoriti o unapređenju stručnog rada i kvaliteta socijalnih usluga. Zbog ovakvog stanja nadzor nad stručnim radom i inspeksijski nadzor se svode na intervenisanje u incidentnim slučajevima.

## 4.3 Preporuke za unapređenje primene principa odgovornosti

1. Lokalnim samoupravama su neophodni novi ljudski i finansijski kapaciteti kako bi ispunili zahteve koji kontinuirano stižu sa centralnog nivoa (npr. koordinatori za Rome, zaposleni u centrima za socijalni rad na vršenju izvornih poslova u oblasti socijalne zaštite, koordinacija usluga socijalne zaštite). Iako je na snazi privremena mera zabrane zapošljavanja u javnom sektoru, ovo je jedini način da se adekvatno odgovori na sve zahteve.
2. Centri za socijalni rad moraju da se ojačaju, a lokalne vlasti treba da pojačaju nadzor nad njima. Iako postoji debata o opravdanosti predloga da se osnivačka prava i funkcionisanje CSR novim zakonskim rešenjem (koje je u pripremi) prenese u nadležnost resornog ministarstva, predstavnici lokalnih samouprava smatraju da je postojanje ove lokalne institucije značajan resurs u zajednici i da bi novim zakonskim rešenjima trebalo razmatrati mogućnost unapređenja rada CSR uz povećanje nadležnosti JLS u vršenju osnivačkih prava.
3. Centri za socijalni rad treba da imaju veći broj zaposlenih stručnih radnika, i ovo je jedan od jasno iskazanih zahteva lokalnih samouprava, s obzirom na složenost problema i potrebu

intersektorskog pristupa u pružanju podrške pojedincima, a najčešće porodicima koje se nalaze u socijalnim rizicima.

4. Preispitati postojeće propisane minimalne standarde usluga socijalne zaštite. Prilikom redefinisavanja standarda trebalo bi uzeti u obzir naročito postojeće kapacitete lokalnih zajednica koje pripadaju grupi nedovoljno razvijenih opština (III I IV grupa razvijenosti, devastirane LS) koje teško mogu odgovoriti zahtevima relevantnih nacionalnih propisa. Na taj način je pružanje usluga ili onemogućeno ili se sprovodi u suprotnosti sa zakonskim propisima.
5. Razviti i uspostaviti kontrolne mehanizme nad stručnim radom pružaoca socijalnih usluga u lokalnim zajednicama. Potrebni uslovi za to su obezbeđivanje neophodnih finansijskih sredstava za povećanje broja inspektora na republičkom i pokrajinskom nivou i obezbeđivanje inspekcijaskog nadzora u opštinama i gradovima koji imaju razvijene socijalne usluge u zajednici.
6. Ojačati kontrolne mehanizme na nivou centralne vlasti. Uspešna decentralizacija zahteva jak centralni kontrolni mehanizam kako bi se obezbedilo da ostvarivanje prava i pružanje usluga bude ostvareno na nediskriminatornoj bazi, kao i da usluge budu odgovarajuće u pogledu kvaliteta. Pored klasičnih kontrolnih mehanizama potrebno je razviti i alternativne mehanizme koji su više usmereni na praćenje rezultata.
7. Definisati metodologiju za izradu objedinjenog izveštaja o realizaciji programa i mera socijalne zaštite na nivou lokalnih samouprava kojim bi se obuhvatile mere i aktivnosti u oblasti socijalne zaštite koje realizuju različiti akteri (lokalna samouprava/oddeljenje za društvene delatnosti, CSR, pružaoci usluga, udruženja građana).
8. Definisati obavezu članova skupštinskog odbora za socijalnu zaštitu za analizu i obrazloženje objedinjenog izveštaja o programima i merama socijalne zaštite koje realizuju različiti akteri na lokalnom nivou.
9. Uspostavljeni održivi i transparentni mehanizmi u okviru resornih nacionalnih institucija za izveštavanje sa jasno definisanim kanalima komunikacije sa lokalnim zajednicama.
10. Uspostavljanje Odeljenja za inspekcijaski nadzor na nivou okruga, pod okriljem Odeljenja za inspekcijaski nadzor Ministarstva za rad, zapošljavanje boračka i socijalna pitanja. Ono je prepoznato kao ključno u nadzoru nad institucijama i organizacijama. Pored inspekcijaskih poslova ovo odeljenje pruža značajanu podršku u usklađivanju sistema socijalne zaštite sa zakonom.
11. Definisati jedinstvenu metodologiju za izveštavanje o realizaciji politika (i nacionalnih i lokalnih) uključujući i minimum SMART<sup>30</sup> definisanih pokazatelja kojima bi se omogućilo praćenje efikasnosti i efektivnosti nacionalnih prioriteta u oblasti socijalne zaštite.
12. Prilikom definisanja indikatora bi trebalo posebnu pažnju posvetiti definisanju racionalnih izvora verifikacije za proveru ispunjenosti indikatora, kako proces monitoringa ne bi prouzrokovao dodatne troškove za lokalnu samoupravu, ali i resorne institucije, pružaocce usluga i organizacije civilnog društva.

---

30 SMART tj. „pametni“ pokazatelji: Specific (određeni), Measurable (merljivi), Achievable (dostižni), Realistic, Relevant (realistični, relevantni), Time-framed (vremenski određeni)

## 5. Finansiranje socijalne zaštite

U pogledu ostvarivanja finansiranja socijalne zaštite, u izvesnoj meri primenjuje se princip fiskalne jednakosti. Ovaj princip podrazumeva da oni koji naručuju usluge države treba, u najvećoj mogućoj meri, da budu isti oni koji koriste usluge i oni koji ih finansiraju<sup>31</sup>.

U vertikalnoj dimenziji (centralni nivo – lokalni nivo), ovaj princip posebno se odnosi na to da državna uprava, kada postavlja određene zahteve JLS, mora da doprinese finansiranju pomenutih zahteva. Što su stroži zahtevi sa centralnog nivoa, to je veći finansijski doprinos državne uprave obavljanju državnih poslova.

### 5.1 Zakonodavni okvir od značaja za primenu načela finansijske jednakosti

Razvoj finansijskih kapaciteta lokalnih samouprava u Srbiji u poslednjih 15 godina bio je pod uticajem velikog broja pravnih i institucionalnih promena.

Zakon o javnoj svojini<sup>32</sup> je zaokružio dugotrajan proces svojinskih prava nad javnom imovinom. Iako je ovo bila velika prekretnica, na terenu postoje i dalje brojni problemi.

U procesu decentralizacije, sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. i 2007. godine, lokalne samouprave dobijaju nove nadležnosti iz oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalnih usluga, urbanizma i gradnje kao i podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja.

Jedan od osnovnih preduslova efikasnog funkcionisanja lokalnih samouprava je finansijska autonomija. Ovaj preduslov postao je garantovan tek početkom 2006. godine, usvajanjem novog Ustava Republike Srbije (2006). Generalno, Ustavom je utvrđeno da se nadležnosti svih nivoa vlasti obezbeđuju iz poreza i drugih prihoda koji se utvrđuju posebnim zakonom, a u budžetu JLS prikazuju svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju zakonom utvrđene nadležnosti lokalne samouprave. Takođe, od 2006. godine je uveden novi mehanizam finansiranja – transferi za lokalne samouprave sa ciljem da doprinesu vertikalnoj ravnoteži i horizontalnoj izjednačenosti. Nejasna formula preračunavanja je ostavila dosta prostora za diskreciono odlučivanje, ali eksperti se slažu da je u tom periodu došlo do povećanja budžeta lokalnih samouprava i smanjenja regionalnih razlika. Levitas je u svom radu pokazao da je prosečno povećanje budžeta bilo 10% od 2006. do 2007. godine, uz smanjenje regionalnih razlika<sup>33</sup>.

Uticaj globalne ekonomske krize je zaustavio talas fiskalne decentralizacije, koji su zamenile mere fiskalne konsolidacije od 2011. godine, sa negativnim uticajem na prihode lokalnih samouprava. Promene zakona koje su ovo pratile su u značajnoj meri smanjile finansijsku autonomiju JLS, a time i njihove sposobnosti da realizuju poverene nadležnosti. Jedinice lokalne samouprave su u većini slučajeva pored donacija, bile primorane na uzimanje kredita za potrebe investicija. Jedan od primera smanjenja finansijske autonomije je izmena u stopama doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje i

31 [http://www.euprogres.org/dokumenti/en/7\\_46\\_Good\\_Governance\\_Vertical\\_Dimension.pdf](http://www.euprogres.org/dokumenti/en/7_46_Good_Governance_Vertical_Dimension.pdf)

32 Zakon o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016 i 113/2017)

33 <http://www.skgo.org/bz/data/1%20Policy%20Notes%20-%20Preporuke/SER/Sharing%20the%20Burden,%20Levitas,%20October%204,%202010%20SER.pdf>



poreza na zarade tako da je 2013. godine deo sredstava preusmeren sa budžeta lokalnih samouprava na budžet Republike Srbije.

Dodatno opterećenje u funkcionisanju JLS od 2015. godine predstavlja proces racionalizacije kojim se vrši proces smanjenja zaposlenih u javnom sektoru. Ciljevi racionalizacije su usklađeni sa ciljevima posebnih fiskalnih pravila, kojima se menja struktura javne potrošnje u pravcu smanjenja tekućih rashoda i povećanja javnih investicija (Zakonu o budžetskom sistemu, 2015), a jedna od mogućnosti je putem smanjenog udela rashoda za plate u tekućim prihodima lokalnih samouprava. Sve prethodne promene u oblasti lokalnih finansija i svojine su u značajnoj meri odredile kapacitete lokalnih samouprava da obavljaju svoje funkcije.

## 5.2 Izvori finansiranja socijalne zaštite

Jedinice lokalne samouprave imaju nedovoljno razvijenu strukturu izvora finansiranja. Prema mišljenju eksperata<sup>34</sup>, ključna komponenta izgradnje kapaciteta finansijskog upravljanja koja garantuje održivost jeste raznovrsnost i ujednačenost različitih izvora finansiranja, uz napomenu da ni jedan izvor finansiranja ne bi trebalo da bude veći od 40% ukupnih prihoda. Međutim, stvarnost je malo drugačija za lokalne samouprave u Srbiji. U budžetima za 2016. godinu, u strukturi tekućih prihoda budžetska sredstva su imala udeo od 92%, sopstvena sredstva 4,5%, dok su donacije činile 3,4% tekućih prihoda.

Iz prikazane strukture, može se primetiti raznovrsnost izvora finansiranja, međutim, finansiranje JLS u najvećoj meri i dalje zavisi od budžetskih sredstava koje određuje država. Izmene zakonske regulative koje se tiču finansiranja lokalnih samouprava u prethodnih par godina su u značajnoj meri uticale na smanjenje sopstvenih sredstava.

Sa tim u vezi, jedan od izazova sa kojima se lokalne vlasti suočavaju je balans između mogućnosti da utvrđivanjem stope izvornih poreza stvaraju stimulativan ambijent za investiranje i privlačenje kapitala i mogućnosti da povećanjem istih stopa uvećaju sopstvene prihode. Naravno, ostaje prostor da se po ostalim osnovama uvećaju sopstveni prihodi.

Dalje, donacije kao izvor finansiranja predstavljaju namenski bespovratan prihod, koji u najvećoj meri zavisi od donatora, dakle nisu predvidljiv i stabilan deo sistema finansiranja.

### 5.2.1 Finansiranje poverenih poslova u oblasti socijalne zaštite

U skladu sa članom 206. Zakona o socijalnoj zaštiti, povereni poslovi se finansiraju iz budžeta Republike Srbije.

U budžetu Republike Srbije obezbeđuju se i sredstva za finansiranje rada: 1) centara za socijalni rad - u delu javnih ovlašćenja; 2) ustanova za domski smeštaj čiji je osnivač Republika Srbija, odnosno Autonomna Pokrajina; 3) Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu; 4) centara za porodični smeštaj i usvojenje čiji je osnivač Republika Srbija; 5) ustanova za vaspitanje dece i omladine; 6) Komore - u delu javnih ovlašćenja; 7) druge ustanove čiji je osnivač Republika Srbija.

34 <http://ekfak.kg.ac.rs/sites/default/files/Zbornik/37%20-%20S.%20Djindjic%20i%20S.%20Lukovic.pdf>

## 5.2.2 Finansiranje izvornih nadležnosti u oblasti socijalne zaštite

Izvori prihoda na lokalnom nivou za finansiranje izvornih poslova su sledeći:

- **Nenamenski transferi** – Iz budžeta JLS finansiraju se: 1) dnevne usluge u zajednici; 2) usluge podrške za samostalan život, osim usluge stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom; 3) usluga stanovanja uz podršku osoba sa invaliditetom u JLS čiji je stepen razvijenosti, utvrđen u skladu sa propisima kojima se uređuje razvrstavanje JLS prema stepenu razvijenosti - iznad republičkog proseka; 4) savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge, osim savetovanja i obuke hranitelja i usvojitelja; 5) ostale usluge socijalne zaštite u skladu sa potrebama lokalne samouprave; 6) jednokratne pomoći i drugi oblici pomoći; 7) programi rada ustanova čiji je osnivač JLS; 8) programi unapređenja socijalne zaštite u JLS; 9) inovacione usluge.
- **Finansiranje programa unapređenja socijalne zaštite** - Zakonom o socijalnoj zaštiti je predviđeno da se u budžetu Republike Srbije obezbeđuju i sredstva za finansiranje programa unapređenja socijalne zaštite. Sredstva se raspoređuju po osnovu konkursa koje Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja raspisuje početkom svake kalendarske godine i namenjen je realizaciji projekata koje podnose udruženja građana. Iako je intencija zakonodavca za raspodelu budžetskih sredstava bila podrška usaglašenim programima razvoja socijalne zaštite, usled nepostojanja ovih programa na lokalnom nivou, a iz prethodno navedenih razloga (nepostojanje nacionalne strategije kao osnova za izradu lokalnih programa) postavlja se pitanje: da li i u kojoj meri podržani projekti udruženja građana izlaze u susret lokalnim prioritetima?
- **Namenski transferi** - Namenskim transferima, u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje JLS, iz budžeta Republike Srbije mogu se finansirati: 1) usluge socijalne zaštite koje po ovom zakonu finansiraju JLS - u jedinicama lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti, utvrđen u skladu sa propisima kojima se uređuje razvrstavanje JLS prema stepenu razvijenosti - ispod republičkog proseka; 2) usluge socijalne zaštite u JLS na čijoj teritoriji se nalaze ustanove za domski smeštaj u transformaciji, uključujući i troškove transformacije tih ustanova; 3) inovativne usluge i usluge socijalne zaštite od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Vlada utvrđuje visinu namenskog transfera, kriterijume za njegovu raspodelu po pojedinim JLS, kriterijume za učešće lokalne samouprave i dinamiku prenosa sredstava, kao i usluge socijalne zaštite od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Iako je finansiranje navedenih usluga predviđeno Zakonom 2011. godine, sa distribucijom namenskih transfera se otpočelo tek 2016. godine donošenjem Uredbe o namenskim transferima. Uredbom je utvrđeno da se JLS iz IV grupe razvijenosti među kojima su i devastirane JLS, namenski transfer dodeljuje bez obzira na obezbeđeno učešće u finansiranju usluga socijalne zaštite iz svoje nadležnosti, dok će JLS iz II i III grupe razvijenosti biti finansirane putem komplementarnog odnosno dopunjujućeg finansiranja u skladu sa propisima kojima se uređuje regionalni razvoj, drugim rečima, postoji utvrđena obaveza JLS iz II i III grupe razvijenosti u pogledu obezbeđenih sredstava za socijalnu zaštitu kroz odluke o budžetima za budžetsku godinu u finansiranju usluga iz nadležnosti JLS za koje se vrši namenski transfer.
- **Sredstva donacija** - Kao značajna podrška u finansiranju programa/projekata socijalne zaštite prepoznata su sredstva obezbeđene iz Oportuniti fonda, Fonda lutrije, kao i sredstva donacija

(posebno Instrumenta za predpristupnu pomoć – IPA programa). Prepoznat je nedostatak kapaciteta većine opština (posebno onih koje pripadaju IV grupi i grupi devastiranih opština) za pripremu i realizaciju projekata koji bi bili podržani ovakvim finansijskim mehanizmima.

- **Participacija korisnika u ceni usluga socijalne zaštite** – iako Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa participaciju korisnika u ceni usluga socijalne zaštite (posebno usluga koje su u nadležnosti JLS), ona je u glavnom izuzetno niska, a u pojedinim JLS nije ni predviđena Odlukom o socijalnoj zaštiti.

### 5.2.3 Planiranje raspodela budžeta i mehanizmi kontrole utroška budžetskih sredstava

Mere materijalne podrške se najčešće planiraju na osnovu procene izveštaja iz prethodne godine, a sredstva za realizaciju usluga, na osnovu godišnjih izveštaja pružalaca usluga, CSR i interresornih komisija. Iako je metodologija i dinamika izrade predloga budžeta jasno definisana zakonom, u praksi se vrlo često dolazi do odstupanja, kako u pogledu metodologije, tako i dinamike („planovi se donose u zadnjem trenutku“). Konsultacije sa budžetskim korisnicima, posebno u oblastima od značaja za realizaciju mera i aktivnosti se retko sprovode, pa izostaje mogućnost za argumentaciju budžetskih zahteva. Javne rasprave, kao mehanizam koji bi trebao da obezbedi poštovanje participativnosti i transparentnosti u procesu planiranja, iako se organizuju na lokalnom nivou, slabo su posećene od strane samih korisnika budžetskih sredstava. Generalni zaključak je da participativno budžetiranje nije deo lokalnih praksi, bar kada je reč o planiranju mera i aktivnosti u oblasti socijalne zaštite, kao i programa koji za cilj imaju prevenciju socijalnih rizika (npr. iznos sredstava za konkursno finansiranje programa udruženja građana).

Lokalni budžeti za mere i aktivnosti socijalne zaštite se raspoređuju u skladu sa Odlukom o socijalnoj zaštiti, ali i drugim odlukama koje su na indirektan način značajne za unapređenje socijalnog statusa građana (npr. Odluka o finansijskog podršci porodici sa decom, odluka o Interresornim komisijama, Odluka o besplatnom prevozu učenika i sl.). Kada je reč o finansiranju prava predviđenih Odlukom o socijalnoj zaštiti, nadležnost za raspodelu mere materijalne podrške je podeljena između CSR (jednokratne novčane pomoći) i drugih mera predviđenih odlukom koje sprovodi nadležno odeljenje za društvene delatnosti. Usluge socijalne zaštite se, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i Zakonom o socijalnoj zaštiti, sprovode putem javnih nabavki, za usluge koje su standardizovane, dok se inovativne usluge finansiraju putem konkursa na udruženja građana.

## 5.3 Preporuke za unapređenje finansiranja

1. Preispitivanje i izmena postojećih kriterijuma za dodelu mera materijalne podrške koje se finansiraju iz budžeta Republike Srbije u cilju uspostavljanja pravednosti u raspodeli. Kriterijumi za obračunavanje i raspodelu moraju da budu jasniji i transparentniji, kako ne bi dolazilo do evidentnih kršenja zakona koja su uočena tokom njihove raspodele tokom 2016. godine.
2. Pojačati mehanizme praćenja sprovođenja mera materijalne podrške na nacionalnom i lokalnom nivou. Jačanje postojećih institucionalnih kapaciteta u oblastima od značaja za kontrolu utroška sredstava namenjenih socijalnoj zaštiti.

3. Unapređenje postojećih i uspostavljanje novih kapaciteta na nivou lokalne samouprave za kreiranje lokalnih budžeta u skladu sa realnim potrebama građana.
4. Uloga CSR u sistemu socijalne zaštite na lokalnom nivou bi trebala da bude ojačana, pa se u tom smislu očekuje intezivna podrška sa nacionalnog nivoa, kako u izmeni postojećeg Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji CSR, tako i obezbeđivanju dodatnih resursa (i ljudskih i finansijskih).
5. Predvidivost procesa unapređenja sistema socijalne zaštite bi morala biti jasno definisana nacionalnim i lokalnim strateškim okvirom, koji bi, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, trebao da garantuje finansijsku održivost predviđenih mera i usluga socijalne zaštite.
6. Definisanje jedinstvene metodologije za izradu Pravilnika o pružanju usluga socijalne zaštite (uključujući i metodologiju za obračunavanje cena usluga socijalne zaštite i kriterijume za participaciju korisnika u ceni usluga) bi značajno doprinelo finansijskoj održivosti uspostavljenih socijalnih usluga u nadležnosti lokalnih samouprava.
7. Prema procenama predstavnika LS iz južne i jugozapadne Srbije, sredstva opredeljena putem namenskih transfera su dovoljna, u odnosu na postojeće razvijene kapacitete za njihovu apsorpciju na lokalnom nivou u skladu sa uslovima predviđenim zakonom. Izazovi u ovom segmentu se nalaze na lokalnom nivou, odnosno u kapacitetima za njihovu apsorpciju.
8. Uvećanje sredstava bi trebalo da bude direktno proporcionalno unapređenju kapaciteta lokalnih zajednica, odnosno širenju mreže licenciranih pružaoca usluga.

# Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja

## Principi i pristupi u saradnji države i lokalnih samouprava u oblasti socijalne zaštite – iskustva i preporuke

### Saradnici na izradi analize:

Brankica Jeremić  
Aleksandra Saša Solujić  
Ana Nedeljković Belja

### Uredili:

Dragan Mladenović  
Aleksandra Radetić

Beograd, mart 2018.



EVROPSKI  
PROGRES