

April 2019.

PROCENA

INSTITUCIONALNIH KAPACITETA

JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U OBLASTI
SOCIJALNE ZAŠTITE I OSTVARIVANJU SOCIJALNE
UKLJUČENOSTI RANJIVIH GRUPA



Sadržaj

Uvod.....	2
Procena kapaciteta jedinica lokalne samouprave u ostvarivanju socijalne uključenosti ranjivih grupa po oblastima.....	4
1. Strateški i planski okvir politika usmerenih na socijalno uključivanje ranjivih grupa u JLS	4
2. Lokalni institucionalni okvir za sprovođenje planiranih politika	7
3. Evaluacija strateških i planskih dokumenata	12
4. Utvrđivanje potreba za uslugama socijalne zaštite u zajednici i prioriteta u uspostavljanju usluga.....	14
5. Normativna osnova i transparentnost procesa nabavke usluga socijalne zaštite.....	18
6. Pluralizam pružalaca, obuhvat različitih korisničkih grupa i održivost usluga socijalne zaštite u zajednici.....	21
7. Međusektorske/integrirane i međuopštinske usluge.....	27
8. Ključni nalazi procene kapaciteta JLS u ostvarivanju socijalne uključenosti ranjivih grupa.....	29
9. Kratak osvrt na finansiranje usluga socijalne zaštite u zajednici.....	33
10. Preporuke.....	34

UVOD

„Podrška jedinicama lokalne samouprave u podizanju nivoa socijalne uključenosti kroz unapređenje usluga socijalne zaštite u zajednici“

Procena institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave (JLS) u oblasti socijalne zaštite i ostvarivanju socijalne uključenosti ranjivih grupa, koja je urađena u saradnji sa Centrom za socijalnu politiku, je ključna aktivnost prve faze komponente **Podrška jedinicama lokalne samouprave u podizanju nivoa socijalne uključenosti kroz unapređenje usluga socijalne zaštite u zajednici** u okviru programa Swiss PRO¹. Procena ima za cilj utvrđivanje postojećeg stanja u ovoj oblasti i definisanje preporuka za unapređenje kapaciteta. Jedan od ciljeva je i da se utvrde prioritetne teme za kreiranje paketa tehničke podrške za JLS kako bi se unapredili lokalni institucionalni i profesionalni kapaciteti za dalji razvoj politika socijalne zaštite i socijalnog uključivanja ranjivih grupa.

Za utvrđivanje razvijenosti kapaciteta JLS u oblasti socijalne zaštite i ostvarivanju socijalne uključenosti korišćen je upitnik . Radi što efikasnijeg procesa, angažovani su saradnici mentori koji su nominovanim predstavnicima/ama JLS pružali podršku tokom popunjavanja upitnika. Sam upitnik je kreiran tako da na najobuhvatniji način omogući procenu postojećih institucionalnih kapaciteta u gradovima i opštinama u uzorku. Uzorak obuhvata 31 JLS².

Metodološke napomene

Razvijenost kapaciteta JLS suštinski je procenjivana preko postignuća u oblastima relevantnim za socijalno uključivanje ranjivih grupa i razvoj usluga socijalne zaštite u zajednici.

Procena razvijenosti kapaciteta JLS u ostvarivanju socijalne uključenosti ranjivih grupa obuhvata sledeće oblasti:

1. Strateški i planski okvir politika usmerenih na socijalno uključivanje ranjivih grupa
2. Lokalni institucionalni okvir za sprovođenje planiranih politika
3. Evaluacija strateških i planskih dokumenata
4. Utvrđivanje potreba za uslugama socijalne zaštite u zajednici
5. Normativna osnova i transparentnost procesa nabavke usluga socijalne zaštite
6. Pluralizam pružalaca, obuhvat različitih korisničkih grupa i održivost usluga socijalne zaštite
7. Međusektorske - integrisane usluge i međuopštinske usluge socijalne zaštite

Za svaku oblast definisani su: a) poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS, i b) indikatori procene.

¹ "Podrška Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti – Swiss PRO"

² Babušnica, Bajina Bašta, Batočina, Bela Palanka, Blace, Boljevac, Brus, Čuprija, Dimitrovgrad, Golubac, Ivanjica, Koceljeva, Kosjerić, Kraljevo, Kučevo, Kuršumljica, Ljig, Malo Crniće, Merošina, Nova Varoš, Novi Pazar, Petrovac na Mlavi, Pirot, Priboj, Prijepolje, Soko Banja, Trgovište, Valjevo, Velika Plana, Vlasotince, Žabari. Kriterijumi za izbor uzorka detaljno su opisani u poglavlju Metodologija početne procene jedinica lokalne samouprave.

Pitanja u upitniku se odnose na navedene oblasti. Svakom odgovoru dodeljen je određen broj bodova, u kontekstu značaja za socijalno uključivanje ranjivih grupa. Odgovori su grupisani po indikatorima procene za svaku oblast. Zbir bodova koje jedna JLS ostvaruje po indikatorima predstavlja postignuće za tu oblast. Nivo postignuća prikazuje se kao udeo ostvarenih bodova u maksimalnom broju bodova za datu oblast. Maksimalan broj bodova označava poželjan odnosno maksimalan nivo razvijenosti kapaciteta JLS, iskazuje se u procentima i iznosi 100%. Ovakav način obrade prikupljenih podataka daje mogućnost poređenja postignuća po oblastima u okviru jedne JLS i međusobno svih JLS iz uzorka.

Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS po oblastima definisan je na osnovu:

- zakona i drugih normativnih akata kojima se propisuju obaveze JLS,
- strateških opredeljenja na nacionalnom nivou, i
- primera dobre prakse.

Rezultati procene kapaciteta u daljem tekstu su predstavljeni pojedinačno za svaku oblast.

Ukoliko na osnovu primenjene metodologije nije bilo moguće sasvim pouzdano utvrditi razliku između poželjnog i postignutog nivoa razvijenosti kapaciteta JLS, naglašena je rezerva u vezi sa iznetim nalazom.

Na osnovu predstavljenih postignuća JLS po svim oblastima, na kraju su elaborirani ključni nalazi procene kapaciteta gradova i opština iz uzorka i date najvažnije preporuke za njihovo unapređenje.

Nalazi i preporuke će determinisati temu i vrstu tehničke podrške u daljim fazama rada sa JLS: podršku kroz obuke po prethodno pripremljenim programima, mentorsku podršku i kombinovanu podršku kroz obuke i mentorstvo. Intencija je da se što veći broj JLS obuhvati različitim paketima podrške.

Metodologija procene kapaciteta JLS je, u meri u kojoj je to bilo moguće, usklađena sa metodologijom korišćenom u *Analizi učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja*³ koja je takođe deo izrađena u okviru programa Swiss PRO.

³ Analiza je urađena u okviru komponente dobrog upravljanja programa Swiss PRO, a izradila je Stalna konferencija gradova i opština kroz projekat "Unapređenje dobrog upravljanja na lokalnom nivou".

Procena institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave prema metodološkim oblastima

1. Strateški i planski okvir politika usmerenih na socijalno uključivanje ranjivih grupa u JLS

1.1. Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS i indikatori za procenu strateškog i planskog okvira

U okviru analize strateškog i planskog okvira politika usmerenih na socijalno uključivanje ranjivih grupa, prikupljeni su podaci o broju i strukturi važećih: **strategija**⁴ i **lokalnih akcionih planova**⁵ (**LAP**) ključnih za socijalno uključivanje ranjivih grupa. Takođe su prikupljeni i podaci o tome da li je donet **program razvoja socijalne zaštite** za 2018. godinu.

Upitnikom su obuhvaćeni i podaci o **uspostavljanju stalnih i povremenih radnih tela**⁶ za donošenje strateških i planskih dokumenata i **obukama zaposlenih** u JLS za strateško upravljanje. Pošlo se od teze da su ovo neke od pretpostavki uspešnog planiranja.

U narednoj tabeli (Tabela 1.1.) predstavljen je poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS za ovu oblast, dati su indikatori i broj mogućih bodova uz svaki indikator.

Tabela 1.1.

1. Strateški i planski okvir		Broj bodova
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	Razvijen strateški okvir na nivou JLS koga čine važeća strateška i planska dokumenta ključna za socijalno uključivanje ranjivih grupa	Maksimalno 10 (stiču se kumulativno)
Indikator 1.1.1.	<i>Broj i struktura važećih strategija i akcionih planova na nivou JLS ključnih za socijalno uključivanje ranjivih grupa i donet program razvoja socijalne zaštite za 2018. godinu</i>	
	Doneta Strategija razvoja socijalne zaštite ili lokalni akcioni plan razvoja socijalne zaštite	3
	Donet lokalni akcioni plan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja	1
	Donet lokalni akcioni plan za unapređivanje položaja osoba sa	1

⁴ Upitnikom su prikupljeni podaci za sva strateška dokumenta doneta na nivou JLS a procena je sužena na dokumenta ključna za politike socijalnog uključivanja ranjivih grupa.

⁵ Kada su u pitanju akcioni planovi, pošlo se od pretpostavke da su za relevantne strategije koje su usvojene na nacionalnom nivou i koje predviđaju donošenje lokalnih akcionih planova, od značaja upravo lokalni akcioni planovi.

⁶ U skladu sa članom 32. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. 101/2016 - dr. i 47/2018).

	invaliditetom	
	Donet Lokalni akcioni plan za decu	1
	Donet Lokalni akcioni plan za IRL i povratnike po readmisiji	1
	Donet Lokalni akcioni plan zapošljavanja	1
	Donet Program razvoja socijalne zaštite za 2018. godinu ¹	2
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	Stalno ili privremeno telo za donošenja strateških i planskih dokumenata osnovano u skladu sa čl. 36 Zakona o lokalnoj samoupravi	Maksimalno 1
Indikator 1.2.1.	<i>Osnovano stalno ili privremeno telo za donošenje strateških i planskih dokumenata</i>	1
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	Organizovana obuka zaposlenih u JLS u oblasti strateškog upravljanja u nekoliko poslednjih godina	Maksimalno 4
Indikator 1.3.1.	<i>Broj zaposlenih u JLS za koje je organizovana obuka u oblasti strateškog upravljanja</i>	
	U obuku uključeno preko 5 zaposlenih	4
	U obuku uključeno 4 ili 5 zaposlenih	3
	U obuku uključeno 2 ili 3 zaposlena	2
	U obuku uključeni 1 zaposleni	1
Ukupan maksimalan broj bodova za oblast		15

1.2. Nalazi prema podacima iz upitnika

Ključni podaci koji se odnose na strateška i planska dokumenta, stalna i povremena radna tela osnovana za donošenje strateških i planskih dokumenata i učešće zaposlenih u obukama u oblasti strateškog planiranja i upravljanja, predstavljeni su tabelarno sa kratkim komentarima.

Najveći broj JLS usvojio je LAP za zapošljavanje što je i obaveza koja proističe iz Nacionalnog plana zapošljavanja koji se donosi za svaku godinu. Strateški i planski okvir za oblast socijalne zaštite, unapređenje položaja osoba sa invaliditetom (OSI), integraciju Roma i Romkinja i povratnika po readmisiji razvijen je u malom broju JLS.

Program razvoja socijalne zaštite⁷, koji je zajedno sa LAP za zapošljavanje jedini obavezan, usvojen je samo u četiri JLS.

⁷ Obavezan U skladu sa članom 32. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. , 101/2016 - dr. i 47/2018).

Tabela 1.2.1.

<i>Strateška i planska dokumenta</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Strategija razvoja socijalne zaštite	9	29.0
LAP za socijalnu zaštitu	6	19.3
LAP za socijalno uključivanje Roma i Romkinja	6	19.3
LAP za unapređenje položaja OSI	3	9.7
LAP za IRL i povratnike po readmisiji	9	29.0
LAP za decu	14	15.1
LAP za zapošljavanje	29	93.5
Program razvoja socijalne zaštite	4	12.9

Kada su u pitanju *stalna ili privremena radna tela* osnovana za donošenje strateških i planskih dokumenata, iz podatka se vidi da najveći broj JLS osniva ova radna tela i poštuje obavezu propisanu Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Tabela 1.2.2.

<i>Stalna i povremena radna tela za donošenje strateških i planskih dokumenata</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Osnovana stalna i povremena radna tela za donošenje strateških i planskih dokumenata	29	93.5
Nisu osnovana stalna i povremena radna tela za donošenje strateških i planskih dokumenata	2	6.5
Ukupno	31	100.0

Po pitanju *obuka zaposlenih u oblasti strateškog planiranja i upravljanja*, iz prikupljenih podataka vidi se da je u 13 JLS obuhvaćenih uzorkom, odnosno u 41.9% JLS, neko od zaposlenih u JLS pohađao obuke i to uglavnom po 2 ili 3 zaposlena saradnika (Tabela 1.2.3.).

Tabela 1.2.3.

<i>Obuke zaposlenih u oblasti strateškog planiranja po broju saradnika JLS obuhvaćenih obukama</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
U obuku uključeno preko 5 zaposlenih	1	3.2
U obuku uključeno 4 ili 5 zaposlenih	2	6.4
U obuku uključeno 2 ili 3 zaposlena	10	32.2
U obuku uključeni 1 zaposleni	0	-
Nije bilo organizovane obuke	18	58.2
Ukupno	31	100.0

1.3. Razvijenost kapaciteta JLS u oblasti strateškog i planskog okvira u odnosu na poželjan nivo

Generalno posmatrano nalazi su veoma nepovoljni.

U oblasti kreiranja strateškog i planskog okvira, prosečno zabeležen nivo razvijenosti kapaciteta za sve JLS iz uzorka je **30.7%** u odnosu na poželjan nivo.

Rezultati posmatrani po grupama JLS po nivou razvijenosti kapaciteta u odnosu na poželjan nivo su dati u sledećoj tabeli.

Tabela 1.3.1.

<i>Razvijenost kapaciteta JLS u odnosu na poželjan nivo, izraženo u %</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
60-70%	2	6.4
45-60%	7	22.6
30-45%	3	9.6
Ispod 30%	19	61.4
Ukupno	31	100.0

Razlike u razvijenosti kapaciteta JLS u ovoj oblasti su evidentne. Po razvijenosti kapaciteta izdvajaju se gradovi Valjevo i Novi Pazar i opštine Koceljeva, Trgovište i Vlasotince, dok 19 JLS postiže rezultate ispod proseka zabeleženog na nivou uzorka.

2. Lokalni institucionalni okvir za sprovođenje planiranih politika

2.1. Poželjan nivo razvijenosti i indikatori za procenu lokalnog institucionalnog okvira za sprovođenje planiranih politika

Lokalni institucionalni okvir za sprovođenje planiranih politika čine saveti⁸ za određene oblasti osnovani na nivou JLS, i uspostavljeni mehanizmi inkluzije ranjivih grupa. Rezultati njihovog delovanja bitno zavise i od uspostavljene saradnje sektora relevantnih za sprovođenje politika usmerenih na socijalno uključivanje ranjivih grupa, kao i od međuopštinske saradnje.

Za ovako strukturiran institucionalni okvir, predstavljen je poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS u ovoj oblasti, dati su indikatori i broj mogućih bodova uz svaki indikator (Tabela 2.1.).

Tabela 2.1.

<i>2. Lokalni institucionalni okvir za sprovođenje planiranih politika</i>		<i>Broj bodova</i>
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	2.1. Osnovani lokalni saveti ključni za socijalno uključivanje ranjivih grupa	Maksimalno 3 (stiču se kumulativno)
Indikator 2.1.1.	<i>Broj i struktura lokalnih saveta ključnih za oblast socijalnog uključivanja ranjivih grupa</i>	
	Savet za socijalnu politiku/zaštitu	1

⁸ Upitnikom su prikupljeni podaci o svim savetima koji su osnovani na nivou lokalne samouprave a procena kapaciteta JLS sužena je na tri ključna saveta za oblast socijalnog uključivanja ranjivih grupa.

	Savet za unapređenje položaja i inkluziju Roma	1
	Savet za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom	1
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	2.2. Uspostavljeni mehanizami inkluzije posebno ranjivih i marginalizovanih grupa	Maksimalno 6 (stiču se kumulativno)
Indikator 2.2.1.	<i>Broj i struktura lokalnih mehanizama inkluzije posebno ranjivih i marginalizovanih grupa</i>	
	Kancelarija za romska pitanja	1
	Lokalni koordinator za romska pitanja	1
	Mobilni tim za inkluziju Roma	1
	Zdravstveni medijator	1
	Interresorna komisija za utvrđivanje potreba za posebnom podrškom deci učenicima (IRK)	1
	Grupa za koordinaciju i saradnju u sprečavanju nasilja u porodici	1
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	2.3. Uspostavljena saradnja sektora obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite u sprovođenju politika socijalnog uključivanja ranjivih grupa	Maksimalno 3
Indikator 2.3.1.	<i>Stepen razvijenosti i oblici institucionalizovane saradnje sektora obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite</i>	
	Saradnja sektora sporadična i situaciona	1
	Saradnja uspostavljena do nivoa potpisivanja protokola o saradnji	2
	Saradnja uspostavljena do nivoa uspostavljanja integrisane usluge	3
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	2.4. Uspostavljena međuopštinska saradnja u planiranju i sprovođenju politika socijalnog uključivanja ranjivih grupa	Maksimalno 3
Indikator 2.4.1.	<i>Broj i oblici institucionalne saradnje na međuopštinskom nivou u oblasti socijalnog uključivanja posebno ranjivih grupa</i>	
	Potpisan sporazum o saradnji o korišćenju usluga socijalne zaštite	1
	Uspostavljena međuopštinska usluga socijalne zaštite	2
	Saradnja uspostavljena u definisanju i usvajanju strateških i akcionih planova	3
Ukupan maksimalan broj bodova za oblast		15

2.2. Nalazi prema podacima iz upitnika

Ključni podaci iz upitnika koji se odnose na institucionalni okvir za sprovođenje planiranih politika predstavljeni su u narednim tabelama sa kratkim komentarima.

Kada su u pitanju saveti osnovani pri JLS relevantni za socijalno uključivanje ranjivih grupa, procena kapaciteta odnosi se na tri ključna saveta: Savet za socijalnu politiku/zaštitu, Savet za unapređenje položaja i inkluziju Roma i Savet za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom.

U najvećem broju JLS ne funkcionišu saveti relevantni za socijalno uključivanje ranjivih grupa (Tabela 2.2.1).

Tabela 2.2.1.

<i>Saveti relevantni za socijalno uključivanje ranjivih grupa</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Osnovana sva tri ključna Saveta	0	0.0
Osnovana 2 od tri ključna Saveta	3	9.7
Osnovan 1 od tri ključna Saveta	8	25.8
Nije osnovan ni jedan Savet	20	64.5
Ukupno	31	100.0

Za socijalno uključivanje ranjivih grupa na lokalnom nivou relevantni su i sledeći institucionalni mehanizmi: kancelarija za romska pitanja, romski koordinator, mobilni tim za inkluziju Roma, zdravstvena medijatorica, IRK i grupa za koordinaciju i saradnju u sprečavanju nasilja u porodici.

Prisustvo ovih mehanizama u 31 JLS predstavljeno je u tabeli 2.2.2. Kao što se iz tabele vidi, najzastupljeniji su mehanizmi koji se odnose na inkluziju učenika kojima je potrebna dodatna podrška (IRK). Po učestalosti slede mehanizmi za inkluziju romskog stanovništva predviđeni Nacionalnom strategijom za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Kancelarija za romska pitanja postoji samo u jednoj opštini.

*Posebno je nepovoljan podatak da je samo u 4 JLS osnovana **grupa za koordinaciju i saradnju u sprečavanju nasilja**, mada je i to zakonom uspostavljena obaveza⁹.*

Tabela 2.2.2.

<i>Uspostavljeni mehanizmi inkluzije ranjivih grupa</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Kancelarija za romska pitanja	1	3.2
Lokalni koordinator za romska pitanja	16	51.6
Mobilni tim za inkluziju Roma	6	19.3
Zdravstveni medijator	7	22.5

⁹ Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, „Sl. glasnik RS“ be. 94/2016, čl. 25.

Interresorna komisija za utvrđivanje potreba za posebnom podrškom deci učenicima (IRK)	25	80.6
Grupa za koordinaciju i saradnju u sprečavanju nasilja u porodici	4	12.9

Kada su u pitanju ključni mehanizmi inkluzije ranjivih grupa, prema podacima dobijenim iz upitnika, u većini JLS uspostavljeni su po jedan ili dva od ukupno šest ključnih mehanizama inkluzije ranjivih grupa (Tabela 2.2.3.).

Tabela 2.2.3.

<i>Uspostavljeni mehanizmi inkluzije ranjivih grupa</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Uspostavljeno 4 od ukupno 6 ključnih mehanizama inkluzije ranjivih grupa	4	12.9
Uspostavljeno 3 od ukupno 6 ključnih mehanizama inkluzije ranjivih grupa	5	16.1
Uspostavljeno 2 od ukupno 6 ključnih mehanizama inkluzije ranjivih grupa	9	29.0
Uspostavljen 1 od ukupno 6 ključnih mehanizama inkluzije ranjivih grupa	10	32.0
Nije uspostavljen ni jedan mehanizama inkluzije ranjivih grupa	3	9.6
Ukupno	31	100.0

Uspostavljanje čvrste institucionalne saradnje među sektorima je svakako jedan od većih izazova u lokalnim zajednicama. Podaci koji se odnose na vrstu međusektorske saradnje su izneti u tabeli 2.2.4.

U najvećem broju JLS međusektorska saradnja nije uspostavljena na potrebnom nivou. Nema uspostavljenih međusektorskih usluga, a u vrlo malom broju slučajeva saradnja je definisana protokolima o saradnji. U najvećem broju slučajeva međusektorska saradnja se uspostavlja sporadično i situaciono ili u potpunosti izostaje.

Tabela 2.2.4.

<i>Stepen razvijenosti i oblici međusektorske saradnje</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Međusektorska saradnja razvijena na nivou uspostavljanja međusektorskih integrisanih usluga	0	0.0
Međusektorska saradnja postoji i regulisana je protokolima o saradnji	4	12.9
Međusektorska saradnja uspostavljena sporadično i situaciono	24	77.4
Međusektorska saradnja nije uspostavljena	3	9.7
Ukupno	31	100.0

Saradnja na međupštinskom nivou u oblasti socijalnog uključivanja ranjivih grupa je sagledavana preko saradnje u definisanju i usvajanju zajedničkih/komplementarnih strateških i akcionih planova, uspostavljanja međupštinskih usluga socijalne zaštite i postojanja sporazuma o saradnji o korišćenju usluga u jednoj od opština/gradova potpisnika.

U najvećem broju JLS međupštinska saradnja u oblasti socijalnog uključivanja ranjivih grupa nije uspostavljena (Tabela 2.2.5).

Tabela 2.2.5.

<i>Stepen razvijenosti i oblici međupštinske saradnje</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Međupštinska saradnja razvijena na nivou uspostavljanja međupštinskih usluga socijalne zaštite	1	3.2
Međupštinska saradnja razvijena na nivou donošenja strateških i planskih dokumenata	1	3.2
Međupštinska saradnja nije uspostavljena u oblasti socijalnog uključivanja ranjivih grupa	29	93.6
Ukupno	31	100.0

2.3. Razvijenost kapaciteta JLS u oblasti lokalnog institucionalnog okvira za sprovođenje planiranih politika u odnosu na poželjan nivo

Generalno posmatrano, u oblasti lokalnog institucionalnog okvira za sprovođenje planiranih politika, nalazi su veoma nepovoljni.

Posmatrano na nivou celog uzorka nivo razvijenosti kapaciteta JLS u ovoj oblasti je u proseku samo **24.7%** u odnosu na poželjan nivo.

Rezultati posmatrani po grupama JLS po nivou razvijenosti kapaciteta u odnosu na poželjan, dati su u tabeli 2.3.1.

Tabela 2.3.1.

<i>Razvijenost kapaciteta JLS u odnosu na poželjan nivo, izraženo u %</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
40-55%	5	16.0
30-39%	5	16.0
20-29%	14	45.0
Ispod 20%	7	23.0
Ukupno	31	100.0

I u ovoj oblasti razlike između JLS obuhvaćenih uzorkom su evidentne.

Po najvišem nivou razvijenosti kapaciteta izdvajaju se opština Koceljeva i grad Valjevo, dok najveći broj JLS dostiže razvijenost kapaciteta do 20% u odnosu na poželjan nivo.

3. Evaluacija strateških i planskih dokumenata

3.1 Poželjan nivo razvijenosti i indikatori za procenu kapaciteta JLS za evaluaciju strateških i planskih dokumenata

Donošenje strateških i planskih dokumenata bez njihovog monitoringa i evaluacije i razmatranja izveštaja o evaluaciji na relevantnim telima JLS, svodi donošenje ovih dokumenata na proces koji ima sam sebi svrhu i ne doprinosi unapređenju lokalnih politika u meri u kojoj je to neophodno. Stoga su prikupljeni podaci o tome da li se i u odnosu na koja strateška i planska dokumenta vrši evaluacija, u okviru kojih tela se organizuje taj proces i da li se izveštaji o evaluaciji razmatraju na organima JLS.

U narednoj tabeli predstavljen je poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS u ovoj oblasti, dati su indikatori i broj mogućih bodova uz svaki indikator.

Tabela 3.1.

Evaluacija strateških i planskih dokumenata		Broj bodova
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	3.1. Urađena evaluacija strategije ili lokalnih akcionih planova u oblasti socijalne zaštite, socijalnog uključivanja Roma i Romkinja i unapređenja položaja osoba sa invaliditetom	Maksimalno 10 (stiču se kumulativno)
Indikator 3.1.1.	Broj i struktura strategija i akcionih planova za koje je izvršena evaluacija	
	Izvršena evaluacija strategije razvoja socijalne zaštite i/ili LAP za implementaciju strategije	4
	Izvršena evaluacija LAP za socijalno uključivanje Roma i Romkinja i LAP za unapređenje položaja OSI	2+2
	Izvršena evaluacija LAP za decu, LAP za IRL i povratnike po readmisiji	1+1
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	3.2. Postojanje radnih tela za evaluaciju strateških i planskih dokumenata ili angažovanje za proces evaluacije neke od institucija/ustanova u toj oblasti, nezavisne agencije ili eksperta	Maksimalno 1
Indikator 3.2.1.	Evaluacija strategija i/ili LAP izvršena u okviru osnovane radne grupe ili angažovanjem institucija/ustanova u toj oblasti ili nezavisne agencije ili eksperta	1
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	3.3. U postupku monitoringa i evaluacije ključnih strateških i planskih dokumenata vršen je uvid u pokrivenost aktivnosti planiranih budžetom JLS	Maksimalno 1
Indikator	Uvid u pokrivenost planiranih aktivnosti budžetom JLS vršen u	1

3.3.1.	postupku monitoringa i evaluacije makar jednog od ključnih strateških i planskih dokumenta	
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	3.4. Razmatranje i usvajanje izveštaja o evaluaciji ključnih strateških i planskih dokumenata na sednici skupštine ili na drugim telima JLS	Maksimalno 1
Indikator 3.4.1.	Izveštaji o evaluaciji makar jednog od ključnih strateških i planskih dokumenata razmatran na Sednici Skupštine ili na drugim telima JLS	1
Ukupan maksimalan broj bodova za oblast		13

3.2. *Nalazi prema podacima iz upitnika*

Najvažniji podaci iz upitnika koji se odnose na evaluaciju strateških i planskih dokumenata predstavljeni su u sledećoj tabeli sa kratkim komentarima.

Podaci ukazuju da se u najvećem broju JLS uopšte ne vrši evaluacija usvojenih strateških i planskih dokumenata, a shodno tome se ni ne osnivaju radna tela za sprovođenje procesa evaluacije. Takođe, ni izveštaji o evaluaciji strategija i lokalnih akcionih planova se ne razmatraju na organima JLS.

Tabela 3.2.1.

<i>Evaluacija strategija i planskih dokumenata</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Strategije	1	3.2
Lokalni akcioni planovi	5	16.1
Nije vršena evaluacija strateških i planskih dokumenata	25	80.7
Ukupno	31	100.0

3.3. *Razvijenost kapaciteta JLS u oblasti evaluacije strateških i planskih dokumenata u odnosu na poželjan nivo*

Nalazi u oblasti evaluacije strategija i lokalnih akcionih planova ključnih za oblast socijalnog uključivanja ranjivih grupa i razvoj usluga socijalne zaštite u zajednici su veoma nezadovoljavajući.

Postignuti nivo razvijenosti kapaciteta JLS u ovoj oblasti u proseku je samo **4.7%** u odnosu na poželjan nivo.

Rezultati posmatrani po grupama JLS po razvijenosti kapaciteta u odnosu na poželjan nivo ovog indikatora predstavljeni su u sledećoj tabeli.

Tabela 3.3.1.

<i>Razvijenost kapaciteta JLS u odnosu na poželjan nivo, izraženo u %</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
30-55%	1	3.2
20-29%	2	6.4
15-19%	3	9.6
0%	25	80.8
Ukupno	31	100.0

Podaci ukazuju da se u najvećem broju JLS uopšte **ne vrši evaluacija** usvojenih strateških i planskih dokumenata.

Samo je u Kraljevu rađena evaluacija strategije u oblasti socijalne zaštite, uz angažovanje eksperta za tu oblast. Izveštaj o evaluaciji je razmatran na skupštini Grada Kraljeva, uz uvid u pokrivenost planiranih aktivnosti sredstvima iz lokalnog budžeta.

Evaluacija lokalnih akcionih planova sprovedena je još samo u pet JLS (Kučevo, Nova Varoš, Novi Pazar, Pirot i Vlasotince).

Ovakvi nalazi negativno utiču na nivo razvijenosti kapaciteta JLS koje su na primer, u oblastima kreiranja strateškog i planskog okvira i institucionalnog okvira za sprovođenje planiranih politika zabeležile najbolje rezultate. Grad Kraljevo se suprotno od toga uvrstio u prve tri JLS po razvijenosti kapaciteta gledano u ukupnim bodovima za sve tri do sada predstavljene oblasti, pre svega zahvaljujući rezultatima koji se odnose upravo na sprovođenje procesa evaluacije strateških i planskih dokumenata.

4. Utvrđivanje potreba za uslugama socijalne zaštite u zajednici i prioriteta u uspostavljanju usluga

4.1 Poželjan nivo razvijenosti i indikatori za procenu kapaciteta za utvrđivanje potreba i prioriteta u uspostavljanju usluga

Za proces utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite u zajednici od značaja su: a) dostupnost strateških i planskih dokumenta, kao i demografski i drugi statistički podaci koji se u ovim dokumentima predstavljaju, b) učešće socijalnih partnera u procesu utvrđivanja potreba za uslugama i c) postojeća infrastruktura pružalaca usluga socijalne zaštite. Upitnikom su prikupljeni podaci koji se odnose na ova tri kriterijuma.

U narednoj tabeli predstavljen je poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS u ovoj oblasti, dati su indikatori i broj mogućih bodova uz svaki indikator.

Tabela 4.1.

4. Utvrđivanje potreba za uslugama socijalne zaštite u zajednici i prioriteta u uspostavljanju usluga		Broj bodova
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	4.1. Dostupna strategija ili lokalni akcioni plan u oblasti socijalne zaštite i podaci za ranjive grupe ili druga planska dokumenta sa podacima bitnim za procenjivanje potreba za uslugama socijalne zaštite	Maksimalno 5
Indikator 4.1.1.	Broj i struktura dostupnih relevantnih strateških i planskih dokumenata iz kojih su u procesu utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite korišćeni podaci bitni za procenjivanje potreba za uslugama socijalne zaštite	
	U JLS postoji važeća strategija socijalne zaštite ili LAP za tu oblast i u procesu utvrđivanja potreba za uslugama bili su dostupni i uzeti su u obzir relevantni podaci	5
	U JLS postoje druga ključna strateška i planska dokumenta i u procesu utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite bili su dostupni i uzeti su u obzir relevantni podaci	2
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	4.2. Učešće predstavnika CSR, organizacija civilnog društva, saveta za socijalnu politiku/zaštitu, predstavnika sektora obrazovanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite i predstavnika korisnika usluga u procesu utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite	Maksimalno 5
Indikator 4.2.1.	Broj i struktura socijalnih partnera koji su učestvovali u procesu utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite	
	U procesu učestvovalo 4 i više od 4 partnera a među njima su organizacije civilnog društva ili predstavnici korisnika	5
	U procesu učestvovalo 3 partnera a među njima su organizacije civilnog društva ili predstavnici korisnika	3
	U procesu učestvovalo 3 i više od 3 partnera a među njima nisu organizacije civilnog društva ili predstavnici korisnika	2
	U procesu učestvovalo 2 partnera a među njima su organizacije civilnog društva ili predstavnici korisnika	1
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	4.3. Dostupnost organizacija mogućih pružalaca usluga socijalne zaštite u procesu utvrđivanja prioriteta u uspostavljanju usluga je od delimičnog značaja za donošenje odluka o uspostavljanju usluga socijalne zaštite u zajednici	Maksimalno 3
Indikator 4.3.1.	Stepen uticaja dostupnosti mogućih pružalaca usluga socijalne zaštite u procesu uspostavljanju usluga i utvrđivanja prioriteta	
	Uticaj dostupnosti organizacija mogućih pružalaca usluga od delimičnog uticaja	3
	Uticaj dostupnosti organizacija mogućih pružalaca usluga presudan ili nebitan	0
Ukupan maksimalan broj bodova za oblast		13

4.2. Nalazi prema podacima iz upitnika

Podaci iz upitnika koji se odnose na: a) *dostupnost i oslonjenost na strateška i planska dokumenta i podatke*, b) *učestće socijalnih partnera u postupku utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite* i c) *procenu uticaja dostupnosti organizacija mogućih pružalaca usluga na donošenje odluka o uspostavljanju usluga*, predstavljeni su narednim tabelama.

Podaci ukazuju da se u postupku utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite najveći broj JLS oslanja na druga relevantna strateška i planska dokumenta i podatke. Međutim ovo je jedan od nalaza koji treba **tumačiti sa rezervom** zbog toga što tokom popunjavanja upitnika nije vršena verifikacija dobijenih odgovora koji se odnose na korišćenje relevantnih podataka. Ovo nije urađeno pre svega iz tehničkih razloga i pretpostavke da će predstavnicima JLS biti preobiman posao da relevantne podatke predstave u upitniku i tako na neki način verifikuju da su ih uzimali u obzir u ovom procesu.

Nalazi vezani za dostupnost strateških i planskih dokumenata i za podatke moraju se dakle uzeti sa rezervom i tumačiti kao nalaz čija se verodostojnost zasniva na subjektivnim procenama (izjavama) predstavnika JLS koji su učestvovali u popunjavanju upitnika¹⁰.

Tabela 4.2.1.

<i>Dostupnost i oslonjenost na strateška i planska dokumenta i podatke u postupku utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Dostupna i korišćena strateška planska dokumenta i podaci iz oblasti socijalne zaštite¹¹	7	22.6
Dostupna i korišćena druga relevantna strateška i planska dokumenta, uključujući i podatke¹²	16	51.6
Nisu korišćena strateška i planska dokumenta i relevantni podaci	8	25.8
Ukupno	31	100.0

Učestće većeg broja socijalnih partnera u postupku utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite i zastupljenost predstavnika različitih sektora, posebno civilnog sektora, ali i predstavnika korisnika, svakako doprinosi kvalitetu ovog procesa, što je u nekim lokalnim zajednicama već uspostavljeni standard ili dobra praksa. Izneti rezultati (Tabela 4.2.2.) nisu ohrabrujući ali nisu ni izuzetno nepovoljni jer:

- a) Samo u tri grada, Valjevu, Kraljevu i Novom Pazaru u ovom procesu zajednički su učestvovali predstavnici Centra za socijalni rad (CSR), organizacija iz civilnog sektora, saveta za socijalnu politiku/zaštitu, predstavnici sektora obrazovanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite i predstavnici korisnika usluga socijalne zaštite.

¹⁰ Napomena: o ovim ograničenjima je postojala svest i prilikom konstruisanja upitnika, ali su podaci prikupljeni sa namerom da se tokom popunjavanja upitnika pošalje poruka o značaju strateških i planskih dokumenata i podataka, a da se primeren značaj relevantnim podacima u utvrđivanju potreba za uslugama socijalne zaštite pruži tokom pružanja tehničke pomoći u narednim fazama realizacije ove aktivnosti.

¹¹ Lokalna Strategija razvoja socijalne zaštite sa AP, Program razvoja socijalne zaštite

¹² Lokalna Strategija za inkluziju Roma sa LAP, LAP za decu, LAP za zapošljavanje, LAP za interno raseljena lica, itd.

- b) U još 18, odnosno 58% JLS obuhvaćenih uzorkom u proces je uključeno više socijalnih partnera među kojima su predstavnici organizacija iz civilnog sektora ili korisnika usluga.

Tabela 4.2.2.

<i>Učešće socijalnih partnera u postupku utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite, po broju</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
7 partnera uključujući predstavnike civilnog sektora i korisnika usluga	3	9.7
3 ili 4 partnera uključujući predstavnike civilnog sektora i korisnika usluga	9	29.0
2 partnera uključujući i/ili predstavnike civilnog sektora i korisnika usluga	9	29.0
Manje od 2 socijalna partnera	10	32.3
Ukupno	31	100.0

Kada je u pitanju uticaj dostupnosti organizacija mogućih pružalaca usluga socijalne zaštite u procesu utvrđivanja potreba i prioriteta u uspostavljanju usluga pošlo se od toga da taj uticaj ne bi trebalo da bude ni presudan ali ni nebitan (Tabela 4.2.3.).

Presudan uticaj dostupnosti mogućih pružalaca usluga može da dovede do situacije u kojoj se veći značaj pridaje mogućim pružaocima usluga no stvarnim potrebama za uslugom.

Sa druge strane, ako se ne uzima u obzir postojeća infrastruktura pružalaca usluga i ako se odluke vezane za utvrđivanje potreba i prioriteta u uspostavljanju usluga donose nezavisno od dostupnosti mogućih pružalaca, usluga verovatno neće biti ni uspostavljena.

U najvećem broju JLS ipak je procenjeno da uticaj dostupnosti organizacija mogućih pružalaca usluga socijalne zaštite u procesu utvrđivanja potreba i prioriteta u uspostavljanju usluga, nije bitan.

Tabela 4.2.3.

<i>Procena uticaja dostupnosti mogućih pružalaca usluga na proces utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite u zajednici</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Uticaj delimičan	8	25.8
Uticaj presudan	6	19.4
Uticaj nebitan	17	54.8
Ukupno	31	100.0

Kako na ukupni nivo razvijenosti usluga socijalne zaštite u zajednici u velikoj meri utiču postojeći kapaciteti pružalaca usluga u JLS, prvi korak je kreiranje povoljne klime za razvoj pluralizma u pružanju usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici. Prema prikupljenim podacima, tome se ne poklanja posebna pažnja u JLS koje su obuhvaćene uzorkom.

4.3. *Razvijenost kapaciteta JLS u oblasti utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite u zajednici u odnosu na poželjan nivo*

Mereno po svim indikatorima, postignuće u utvrđivanju potreba i prioriteta u uspostavljanju usluga za JLS obuhvaćene uzorkom¹³ iznosi u proseku **37.7%** u odnosu na poželjan nivo razvijenosti.

Rezultati po grupama JLS prema nivou razvijenosti kapaciteta u odnosu na poželjan, izneti su u tabeli 4.3.1.

U malom broju JLS postoje relativno dobro razvijeni kapaciteti u oblasti utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite, dok je u 20% JLS obuhvaćenih uzorkom zabeležen apsolutni izostanak kapaciteta u ovoj oblasti.

Tabela 4.3.1.

<i>Razvijenost kapaciteta JLS u odnosu na poželjan nivo, izraženo u %</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
70-100%	3	10.0
50-69%	5	16.6
35-49%	9	30.0
15-34%	7	23.4
0%	6	20.0
Ukupno	30	100.0

Postoje velike razlike u razvijenosti kapaciteta među JLS i u ovoj oblasti.

Grad Valjevo se izdvaja po tome što, mereno po sva tri indikatora, ima razvijene kapacitete u ovoj oblasti na poželjnom nivou.

Po relativno visoko razvijenim kapacitetima izdvajaju se i gradovi Kraljevo i Novi Pazar i opštine Čuprija, Kuršumlija, Nova Varoš i Ivanjica.

5. Normativna osnova i transparentnost procesa nabavke usluga socijalne zaštite

5.1. *Poželjan nivo razvijenosti i indikatori za procenu kapaciteta JLS u obezbeđivanju normativne osnove i transparentnosti procesa nabavke usluga socijalne zaštite*

Normativnu osnovu za uspostavljanje usluga socijalne zaštite u nadležnosti JLS pre svega čini Odluka o socijalnoj zaštiti.

¹³ Uzorak za ovu oblast i za neke oblasti koje slede nadalje je 30 JLS pošto jedna JLS nije ispunila upitnik u delu u kome se on odnosi na ovu i još neke oblasti.

Kako je članom 64. Zakona o socijalnoj zaštiti¹⁴ definisano da se usluge socijalne zaštite za kojima postoji potreba, a ne mogu se obezbediti u ustanovama socijalne zaštite koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, nabavljaju kroz postupak javne nabavke, tako je i sagledavano sprovođenje ovog postupka i njegova transparentnost.

U narednoj tabeli predstavljen je poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS u ovoj oblasti, dati su indikatori i broj mogućih bodova uz svaki indikator. Maksimalan broj bodova po ova tri indikatora je 15 i označava poželjan nivo razvijenosti kapaciteta u ovoj oblasti.

Tabela 5.1.

5. Normativna osnova i transparentnost proces nabavke usluga socijalne zaštite		Broj bodova
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	Usvojena Odluka o socijalnoj zaštiti i Plan javnih nabavki na nivou JLS za 2018. g. uključujući usluge socijalne zaštite koji je dostupan javnosti	Maksimalno 15
Indikator 5.1.1.	U JLS je usvojena Odluka o socijalnoj zaštiti	5
Indikator 5.1.2.	U JLS je usvojen Plan javnih nabavki kojim je predviđena nabavka usluge socijalne zaštite u nadležnosti JLS ukoliko se uspostavlja u toj godini	5
Indikator 5.1.3.	Plan javnih nabavki dostupan javnosti	5
Ukupan maksimalan broj bodova za oblast		15

5.2. Nalazi prema podacima iz upitnika

Podaci iz upitnika koji se odnose na *normativnu osnovu i transparentnost procesa javnih nabavki usluga* predstavljeni su u narednim tabelama sa kratkim komentarima.

Kako se nije ulazilo u dublju analizu usvojenih Odluka o socijalnoj zaštiti, ovaj nalaz se odnosi dakle na podatak da li je Odluka usvojena ili ne. Sve JLS imaju pravosnažne Odluke o socijalnoj zaštiti.

Tabela 5.2.1.

Odluka o socijalnoj zaštiti	Broj JLS	Udeo u uzorku (%)
Doneta i na snazi	31	100

Opšti planovi javnih nabavki doneti su u svim JLS osim u jednoj. U svim JLS u kojima su usluge socijalne zaštite nabavljane u 2018. godini, te nabavke su i bile uključene u opšti plan nabavki JLS.

¹⁴ Zakon o socijalnoj zaštiti, "Sl. glasnik RS" br. 24/2011

Tabela 5.2.2.

<i>Plan javnih nabavki</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Doneti opšti planovi javnih nabavki	30	96.7

U većini JLS, planovi javnih nabavki dostupni su javnosti ili na Internet stranici JLS ili na portalu javnih nabavki.

Tabela 5.2.3.

<i>Transparentnost procesa javnih nabavki</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
Planovi Javnih nabavki dostupni javnosti	26	83.8

5.3. Razvijenost kapaciteta JLS u oblasti normativne osnove i transparentnosti procesa nabavki usluga socijalne zaštite u odnosu na poželjan nivo

Nalazi vezani za kapacitete JLS u obezbeđivanju normativne osnove i transparentnosti procesa uspostavljanja usluga mogu se označiti zadovoljavajućim.

Dostignuti nivo razvijenosti kapaciteta JLS meren preko sva tri indikatora prosečno u okviru uzorka je **90.3%**.

Rezultati posmatrani po grupama JLS po nivou razvijenosti kapaciteta u odnosu na poželjan nivo izneti su u sledećoj tabeli.

Tabela 5.3.1.

<i>Razvijenost kapaciteta JLS u odnosu na poželjan nivo, izraženo u %</i>	<i>Broj JLS</i>	<i>Udeo u uzorku (%)</i>
90-100%	21	67.8
55-89%	5	16.1
Ispod 54%	5	16.1
Ukupno	31	100.0

6. Pluralizam pružalaca, obuhvat različitih korisničkih grupa i održivost usluga socijalne zaštite u zajednici

6.1. *Poželjan nivo razvijenosti i indikatori za procenu kapaciteta JLS za pluralizam pružalaca, obuhvat različitih korisničkih grupa i održivost usluga socijalne zaštite u zajednici*

Zastupljenost javnih ustanova ili službi za pružanje usluga socijalne zaštite i drugih pružalaca usluga socijalne zaštite u svakoj JLS svakako čini jednu od važnih odlika procesa uspostavljanja usluga i infrastrukture pružalaca usluga socijalne zaštite u zajednici. Istovremeno, ovakva zastupljenost je i mera prihvatanja principa pluralizma u ovoj oblasti, definisanog strateškim opredeljenjima kao i zakonskim rešenjima u oblasti socijalne zaštite.

Dostupnost usluga socijalne zaštite u zajednici sa jedne strane zavisi od toga da li su uopšte uspostavljene i da li su namenjene (dostupne) većem broju korisničkih grupa. Sagledavane su usluge koje su u celini ili delimično finansirane iz budžeta JLS za sledeće ranjive grupe: stare, decu sa teškoćama u razvoju, decu i mlade sa problemima u ponašanju, decu i mlade iz nefunkcionalnih porodica, osobe sa invaliditetom, mlade i odrasle koji napuštaju ustanove socijalne zaštite za smeštaj, beskućnike i žrtve nasilja ili trgovine ljudima.

Dostupnost svakako zavisi i od razvijenosti i modela uspostavljenih usluga, ali ova pitanja nisu bila predmet procene.

Održivost usluga socijalne zaštite izuzetno je važna, posmatrano sa više aspekata, ali pre svega posmatrano iz perspektive korisnika. Prekid u pružanju uspostavljenih usluga prvo i pre svega negativno utiče na korisnike i njihove porodice.

U narednoj tabeli predstavljen je poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS u ovoj oblasti, dati su indikatori i broj mogućih bodova uz svaki indikator.

Tabela 6.1.

6. Uspostavljanje, dostupnost i održivost usluga socijalne zaštite u zajednici		Broj bodova
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	6.1. Uspostavljen pluralizam pružalaca usluga socijalne zaštite u zajednici	Maksimalno 5
Indikator 6.1.1.	<i>Zastupljenost javnih ustanova ili službi za pružanje usluga socijalne zaštite i drugih pružalaca usluga socijalne zaštite u sistemu pružalaca usluga socijalne zaštite u JLS</i>	
	U JLS su pružaoci uspostavljenih usluga jedna ili više javnih ustanova ili službi i jedna ili više organizacija kojima je JLS ugovorom poverila poslove pružanja usluga	5
	U JLS su pružaoci usluga samo organizacije kojima je ugovorom poveren posao pružanja usluga	3

	U JLS su pružaoci usluga samo javne ustanove ili službe	2
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	6.2. Uspostavljene usluge socijalne zaštite u zajednici za najmanje 5 korisničkih grupa	Maksimalno 5
Indikator 6.2.1.	Broj usluga socijalne zaštite <i>u odnosu na obuhvaćene ciljne grupe</i>	
	U JLS uspostavljene usluge za najmanje 5 korisničkih grupa	5
	U JLS uspostavljene usluge za najmanje 4 korisničke grupe	4
	U JLS uspostavljene usluge za najmanje 3 korisničke grupe	3
	U JLS uspostavljene usluge za najmanje 2 korisničke grupe	2
	U JLS uspostavljene usluge za 1 korisničku grupu	1
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	6.3. Uspostavljen kontinuitet u pružanju postojećih usluga socijalne zaštite u zajednici	Maksimalno 5
Indikator 6.3.1	<i>Broj usluga socijalne zaštite čije pružanje je prekinuto u posljednje tri godine</i>	
	U JLS nema prekida u pružanju uspostavljenih usluga u posljednje 3 godine	5
	U JLS je prekinuto pružanje uspostavljenih usluga financiranih iz lokalnog budžeta zbog izostanka licence pružalaca usluge	4
	U JLS je prekinuto pružanje uspostavljenih usluga financiranih iz namenskih sredstava	3
	U JLS je prekinuto pružanje uspostavljenih usluga financiranih iz projektnih sredstava	2
Ukupan maksimalan broj bodova za oblast		15

6.2. Nalazi prema podacima iz upitnika

Podaci iz upitnika koji se odnose na strukturu i pluralizam pružalaca usluga socijalne zaštite, razvijenost usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici u odnosu na obuhvat ranjivih grupa i kontinuitet pružanja usluga, predstavljeni su u narednim tabelama sa komentarima.

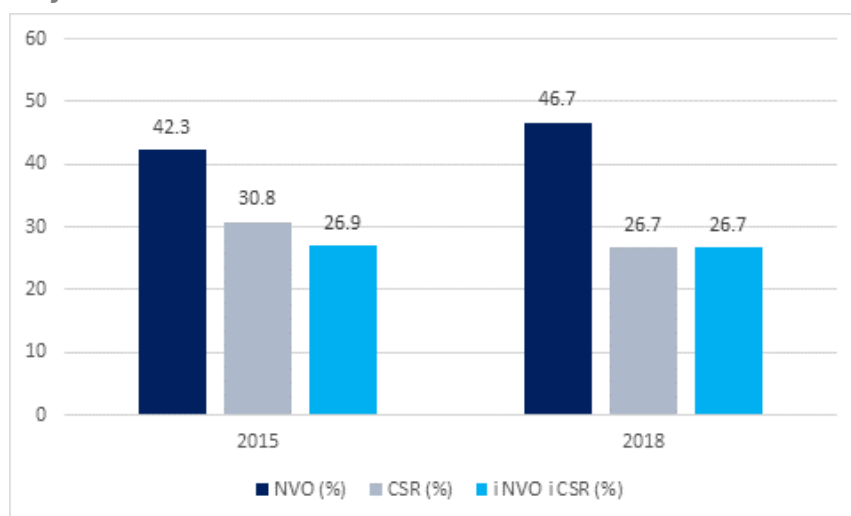
Zastupljenost javnih ustanova ili službi za pružanje usluga socijalne zaštite i drugih pružalaca usluga socijalne zaštite u JLS označava u suštini zastupljenost ili prisustvo pluralizma pružalaca usluga socijalne zaštite. Prema podacima, pluralizam pružalaca usluga zastupljen je u 26.6% JLS, u 46.8% JLS sistem pružalaca usluga čine organizacije civilnog sektora, što je značajno više u odnosu na broj JLS u kojima su pružaoci samo iz javnog sektora (26.6%).

Tabela 6.2.1.

Sistem pružalaca usluga prema sektoru	Broj JLS	Udeo u uzorku (%)
Javni i civilni sektor 7	8	26.6
Samo javni sektor 8	8	26.6
Samo civilni sektor 11	14	46.8
Ukupno	30	100.0

Poređenjem ovih podataka sa podacima iz analize¹⁵ iz 2015. godine koji se odnose na JLS iz uzorka, vidi se da se povećao udeo JLS u kojima su pružaoci usluga samo iz civilnog sektora dok se udeo JLS sa pružiocima samo iz javnog sektora smanjio. Udeo JLS sa pružiocima i iz javnog i iz civilnog sektora u oba perioda je na istom nivou (Grafikon 6.2.1.).

Grafikon 6.2.1.



Kao primer dobre prakse treba istaći nalaz da nekoliko NVO pruža usluge u opštinama van svoje domicilne/matične, a jedna NVO pruža usluge čak u 5 drugih opština. Ovakve NVO su se zahvaljujući dobijenoj licenci nametnule na „tržištu“ u onim JLS u kojima nema licenciranih pružalaca usluga.

Što se tiče pokrivenosti ranjivih grupa uslugama, prema dobijenim podacima (Tabela 6.2.2.) sledi da su samo u 5 JLS ili 16.6% JLS obuhvaćenih uzorkom, usluge razvijene za 3 i više korisničkih grupa i to pre svega u gradovima, što je i očekivano, jer je sistem usluga socijalne zaštite u zajednici i razvijeniji u gradovima. Tako je u Kraljevu zabeleženo da su uspostavljene usluge za 5 posebno ranjivih grupa, a u Novom Pazaru i Valjevu za 4 ranjive grupe građana.

Tabela 6.2.2.

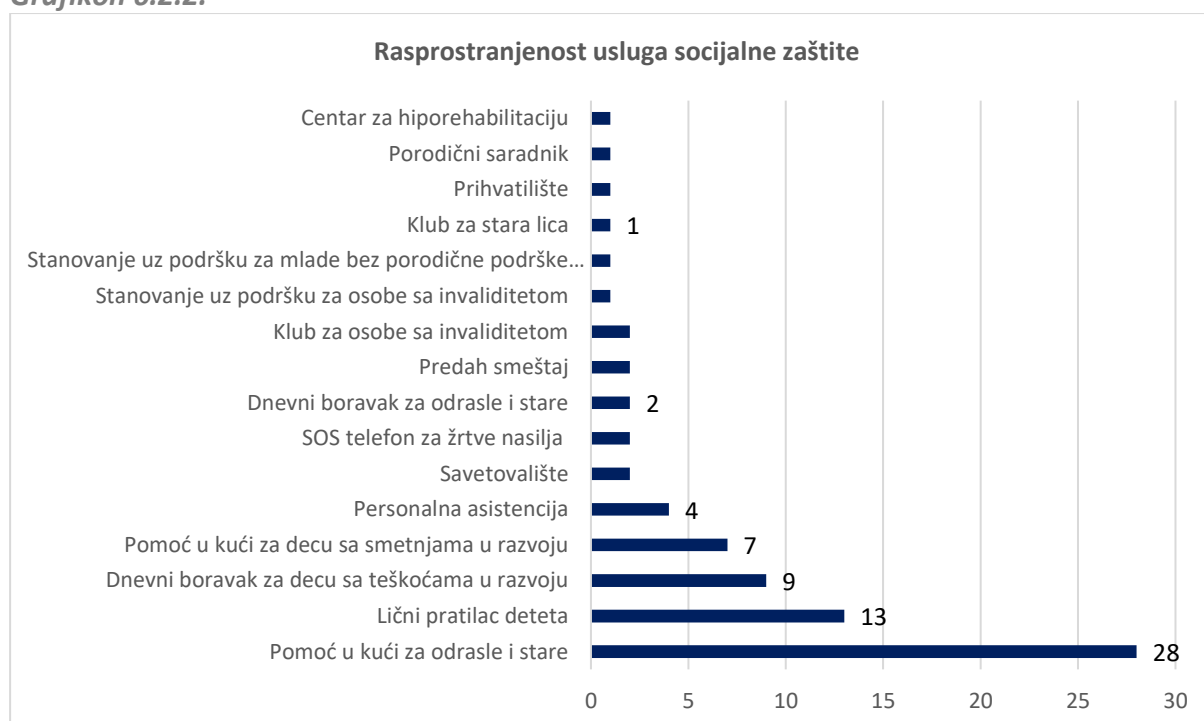
Obuhvat ranjivih grupa uspostavljenim uslugama socijalne zaštite	Broj JLS	Udeo u uzorku (%)
Usluge razvijene za 5 ranjivih grupa	1	3.3
Usluge razvijene za 4 ranjive grupe	2	6.7
Usluge razvijene za 3 ranjive grupe	2	6.7
Usluge razvijene za 2 ranjive grupe	13	43.3
Usluge razvijene za 1 ranjivu grupu	12	40.0
Ukupno	30	100.0

¹⁵ Matković, G, Stranjaković, M. (2016), *Mapiranje usluga socijalne zaštite u mandatu JLS*, SIPRU (finansirano iz sredstava programa SDC)

Kada je u pitanju rasprostranjenost usluga u poslednje tri godine, podaci pokazuju da je u najvećem broju JLS dostupna usluga pomoć u kući za stare (28), zatim usluga lični pratilac deteta (13), dnevni boravak za decu sa teškoćama u razvoju (9), pomoć u kući za decu sa teškoćama u razvoju (7), usluga personalne asistencije (4), a ostale usluge navedene u grafičkom formatu koji sledi uspostavljene su u po 2 ili samo jednoj JLS.

Sledi grafički pregled rasprostranjenosti svih postojećih usluga socijalne zaštite u zajednici u 31 JLS. Rasprostranjenost je izražena brojem JLS u kojima se usluga obezbeđuje (Grafikon 6.2.2.).

Grafikon 6.2.2.

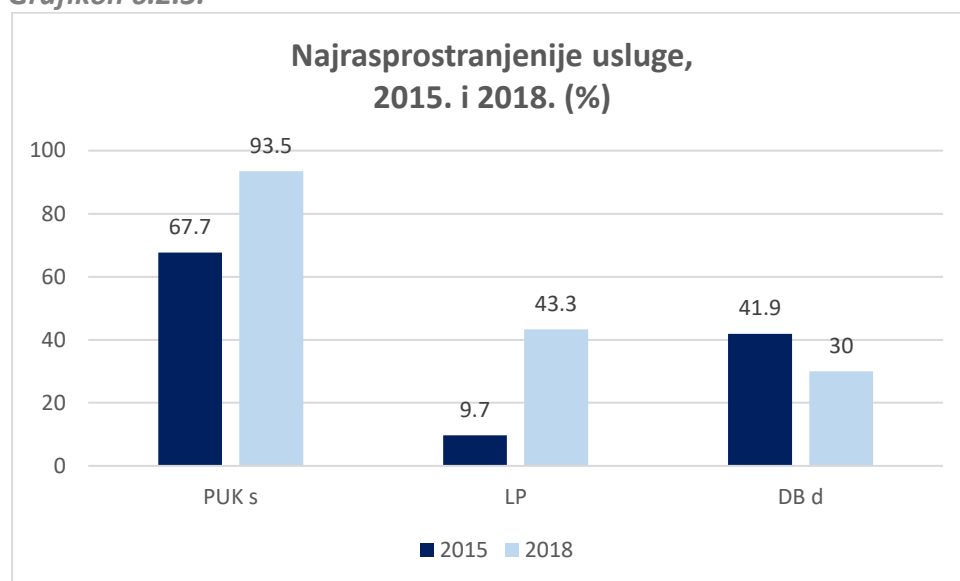


Da bi se sagledali trendovi u rasprostranjenosti usluga, makar i na uzorku od 31 JLS, napravljeno je poređenje najrasprostranjenijih usluga po podacima iz upitnika sa podacima iz 2015. godine¹⁶. U 2015. godini, tri najrasprostranjenije usluge su bile pomoć u kući za stare, dnevni boravak za decu sa teškoćama u razvoju i lični pratilac deteta. Podaci iz upitnika pokazuju sledeći redosled usluga po rasprostranjenosti u 2018. godini: pomoć u kući za stare, lični pratilac deteta i dnevni boravak za decu sa teškoćama u razvoju (Grafikon 6.2.3.).

Najrasprostranjenija je usluga pomoć u kući za stare u oba perioda, što je i očekivano imajući u vidu da sve JLS u uzorku imaju značajno viši udeo lica starijih od 65 godina u odnosu na republički prosek. Jedino je promenjen redosled usluga dnevni boravak za decu sa teškoćama razvoju i lični pratilac deteta: tako, u 2015. godini, posle usluge PUK, najrasprostranjenija je bila usluga dnevni boravak za decu sa teškoćama u razvoju, a po podacima iz 2018. godine, na drugom mestu je lični pratilac deteta.

¹⁶ Ibid.

Grafikon 6.2.3.



Prikupljeni podaci o kontinuitetu pružanja uspostavljenih usluga socijalne zaštite u zajednici ukazuju da se u najvećem broju JLS uspostavljene usluge pružaju u kontinuitetu u posljednje tri godine. Prekid u pružanju usluga beleži se samo u 4 JLS i to u „opravdanim„ slučajevima (kada je u pitanju izostanak licence) ili u skoro uobičajenim situacijama primera „loše prakse“ kada po isteku projektnog finansiranja ili finansiranja iz sredstava namenskog transfera, nije obezbeđena održivost usluge (Tabela 6.2.3).

Tabela 6.2.3.

Kontinuitet dostupnih usluga socijalne zaštite u poslednje 3 godine	Broj JLS	Udeo u uzorku (%)
Nema prekida u pružanju usluga	26	86.7
Prekinuto pružanje usluga zbog izostanka licence pružalaca usluga	2	6.7
Prekinuto pružanje usluge finansirane iz namenskih sredstava	1	3.3
Prekinuto pružanje usluge projektno finansirane	1	3.3
Ukupno	30	100.0

6.3. Razvijenost kapaciteta JLS za pluralizam pružalaca, obuhvat različitih korisničkih grupa i održivost usluga socijalne zaštite u zajednici u odnosu na poželjan nivo

Posmatrano po sva tri indikatora za ovu oblast, u proseku na nivou celog uzorka postignuti nivo razvijenosti kapaciteta je **48.2%**.

Rezultati po grupama JLS po nivou razvijenosti kapaciteta u odnosu na poželjan nivo predstavljeni su u sledećoj tabeli.

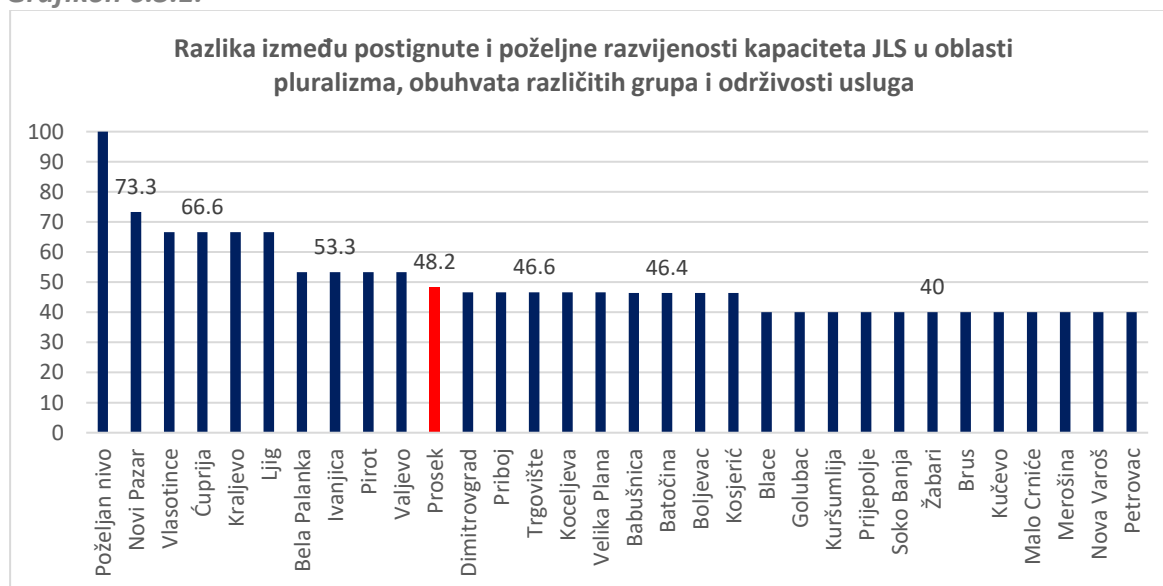
Tabela 6.3.1.

Razvijenost kapaciteta JLS u odnosu na poželjan nivo	Broj JLS	Udeo u uzorku (%)
65-75%	5	16.6
50-64%	4	13.4
41-49%	9	30.0
40%	12	40.0
Ukupno	30	100.0

Rezultati JLS po visini nivoa razvijenosti kapaciteta u odnosu na poželjan nivo, prikazani su na grafikonu 6.3.1.

Postoje razlike među JLS i po razvijenosti kapaciteta izdvajaju se gradovi Novi Pazar i Kraljevo i opštine Vlasotince, Čuprija i Ljig. Sledi grupa JLS među kojima su gradovi Valjevo i Pirot i opštine Bela Palanka i Ivanjica u kojima su procene kapaciteta u ovoj oblasti iznad prosečno zabeleženih postignuća na nivou uzorka. U ostalim JLS rezultati su oko prosečno postignutog nivoa razvijenosti kapaciteta JLS za ovu oblast.

Grafikon 6.3.1.



Dodatno, zabeležene su velike razlike u razvijenosti kapaciteta JLS u oblasti uspostavljanja, dostupnosti i održivosti usluga socijalne zaštite u zajednici posmatrano odvojeno po postavljanim indikatorima:

- a) Izuzetno visoko su procenjeni kapaciteti JLS koji se odnose na kontinuitet u pružanju uspostavljenih usluga. Nivo razvijenosti kapaciteta mereno ovim indikatorom u proseku za sve JLS obuhvaćene uzorkom je **94%** u odnosu na poželjan nivo.

Ovoj rezultat bi trebalo tumačiti sa izvesnom rezervom jer ako je uspostavljeno suštinski veoma malo usluga koje po strukturi čini pre svega usluga pomoći u kući za stare, lakše je obezbediti kontinuitet njihovog pružanja. No ipak je izuzetno važno da je većina uspostavljenih usluga pružana u kontinuitetu poslednje tri godine za redom.

- b) Kada je u pitanju pluralizam pružalaca usluga socijalne zaštite, prosečan postignuti nivo razvijenosti na celom uzorku je **65%** u odnosu na poželjan nivo.
- c) Nisko su procenjeni kapaciteti koji se odnose na broj i strukturu usluga socijalne zaštite uspostavljenih u JLS u odnosu na obuhvat korisnika iz ciljnih grupa. Prosečan nivo razvijenosti kapaciteta JLS je samo **19.6%** u odnosu na poželjan nivo.

Iz navedenih nalaza mogao bi da se izvuče zaključak da u najvećem broju JLS kapaciteti za uspostavljanje usluga socijalne zaštite za što veći broj ranjivih grupa građana nisu dovoljno razvijeni.

Ovaj zaključak je potkrepljen i prikupljenim podacima o vrsti uspostavljenih usluga po JLS iz kojih se vidi da su one namenjene u najvećem broju posebno ranjivoj grupi starih, deci sa teškoćama u razvoju i osobama sa invaliditetom. Veoma mali broj JLS, jedna odnosno dve, imaju razvijene usluge namenjene i porodicama ili pojedincima u krizi, žrtvama nasilja, mladima ili odraslima koji napuštaju zaštitu u ustanovama za smeštaj i ugroženim porodicama ili pojedincima kojima je potreban smeštaj u prihvatilište.

Ipak se mora **ostaviti određena rezerva** po pitanju iznetog zaključka da su kapaciteti JLS za uspostavljanje usluga socijalne zaštite u zajednici za što veći broj ranjivih grupa građana niski, *jer nisu prikupljeni podaci o potrebama za uslugama za određene ciljne grupe u određenim JLS*. Tek na osnovu dovoljno pouzdanih podataka o potrebama i sa druge strane o odlikama uspostavljenih usluga (broju korisnika, modelu, vremenskom trajanju i intenzitetu pružanja usluga, programu usluga, itd.), moglo bi se pouzdanije zaključivati o razvijenosti kapaciteta JLS u uspostavljanju usluga koje su *primerene potrebama većeg broja korisničkih grupa*.

U tom slučaju i poređenje JLS po procenama kapaciteta za uspostavljanje usluga za što veći broj ciljnih grupa kojima su te usluge potrebne u konkretnoj JLS bi bilo pouzdanije.

Stoga je u sledećoj fazi pružanja tehničke podrške i predviđeno da se više pažnje posveti utvrđivanju potreba za uslugama i prioritetima u uspostavljanju usluga i posebno metodologiji utvrđivanja pokrivenosti potreba određene ranjive grupe postojećim uslugama.

7. Međusektorske/integrisane i međuopštinske usluge

7.1. Poželjan nivo razvijenosti i indikatori za procenu kapaciteta JLS u obezbeđivanju integrisanih i međuopštinskih usluga

Međusektorska saradnja i razvoj integrisanih (međusektorskih) usluga postavljen je kao strateški pravac i cilj u svim strategijama koje se odnose na unapređenje položaja ranjivih grupa, kao i u sektorima socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstvene zaštite.

U Zakonu o socijalnoj zaštiti definisano je: "Zavisno od potreba korisnika, usluge socijalne zaštite mogu se pružati istovremeno i kombinovano s uslugama koje pružaju obrazovne, zdravstvene i druge ustanove (u daljem tekstu: međusektorske usluge).

Usklađeno pružanje međusektorskih usluga obezbeđuje se zaključivanjem protokola o saradnji"¹⁷.

Usluge socijalne zaštite moguće je uspostavljati i na međuopštinskom nivou. To je posebno važno za usluge kao što su usluga prihvatilišta za sve minimalnim standardima predviđene korisničke grupe, predah usluga, usluge stanovanja uz podršku za sve minimalnim standardima predviđene ciljne grupe, savetovališta, SOS telefon za žrtve nasilja/trgovine ljudima i druge usluge, za koje broj potencijalnih korisnika na teritoriji pojedinačne JLS nije toliki da bi uspostavljena usluga bila održiva ili za koje nije bitno da li su korisnici sa te teritorije (primer SOS telefon ili predah usluga).

U narednoj tabeli predstavljen je poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS u ovoj oblasti, dati su indikatori i broj mogućih bodova uz svaki indikator.

Tabela 7.1.

7. Među-sektorske/integrirane i međuopštinske usluge		Broj bodova
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	7.1. Uspostavljene integrirane usluge za ranjive grupe	Maksimalno 5
Indikator 7.1.1.	Broj i vrsta uspostavljenih integriranih usluga u JLS	
	U JLS su uspostavljene dve i više integriranih usluga	5
	U JLS je uspostavljena jedna integrirana usluga	3
Poželjan nivo razvijenosti kapaciteta JLS	7.2. Uspostavljene međuopštinske usluge iz grupe usluga kao što su prihvatilište, savetovalište, stanovanja uz podršku, SOS telefon i dr.	Maksimalno 5
Indikator 7.2.1.	Broj i vrsta uspostavljenih međuopštinskih usluga	
	U JLS uspostavljene dve i više međuopštinskih usluga	5
	U JLS uspostavljena jedna međuopštinska usluga	3
Ukupan maksimalan broj bodova za oblast		10

7.2. Nalazi prema podacima iz upitnika

Podaci iz upitnika koji se odnose na integrirane i međuopštinske usluge predstavljeni su u narednoj tabeli sa kratkim komentarima.

Zabeleženo je da je samo u jednoj JLS uspostavljena usluga koja **ima neke karakteristike** integrirane usluge.

¹⁷ Zakon o socijalnoj zaštiti, "Sl. glasnik RS" br. 24/2011., čl. 58.

Samo u jednoj opštini uspostavljena je usluga na međuopštinskom nivou. U pitanju je usluga pomoć u kući za stare u opštini Žabari koja se pruža kao međuopštinska usluga u saradnji sa opštinom Žagubica.

Tabela 7.2.1.

Uspostavljene integrisane i međuopštinske usluge	Broj JLS	Udeo u uzorku (%)
Uspostavljene integrisane usluge	1	3.3
Uspostavljene međuopštinske usluge	1	3.3
Nije uspostavljena integrisana ili međuopštinska usluga	28	93.4
Ukupno	30	100.0

Podaci prikupljeni za ovaj izveštaj na žalost potvrđuju da nema značajnijeg napretka u razvoju integrisanih, niti međuopštinskih usluga.

7.3. Razvijenost kapaciteta JLS u oblasti integrisanih i međuopštinskih usluga

Iskazano u proseku na nivou celog uzorka, postojeći nivo razvijenosti kapaciteta JLS u obezbeđivanju integrisanih i međuopštinskih usluga za ranjive grupe stanovništva je samo **1.3%**. Ovo je ujedno i najlošiji rezultat u proceni kapaciteta JLS u ostvarivanju socijalne uključenosti ranjivih grupa u zajednici.

Važno je naglasiti da su nalazi izuzetno nepovoljni i kada je u pitanju samo-procena razvijenosti i oblici saradnje sektora socijalne zaštite, zdravstva i obrazovanja. Prema ovim nalazima ni u jednoj JLS međusektorska saradnja nije procenjena kao saradnja zasnovana na formalnom uspostavljanju međusektorskih integrisanih usluga.

Postoji mogućnost da je zbog još uvek neotklonjenih administrativnih ili drugih prepreka, broj integrisanih i usluga socijalne zaštite uspostavljenih na međuopštinskom nivou veoma mali.

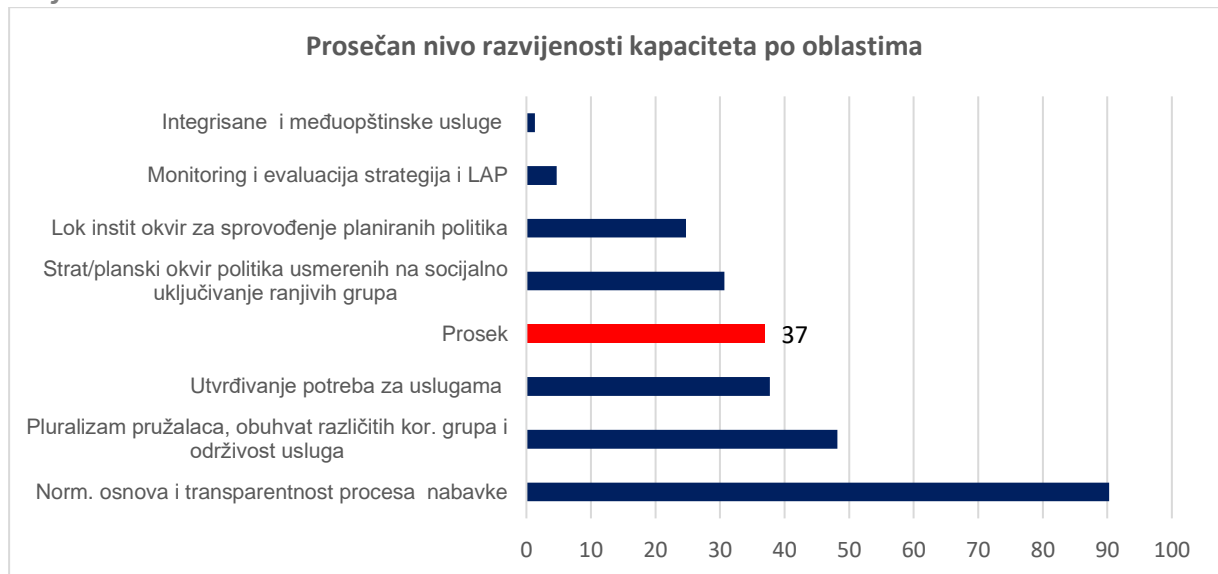
Rezultati procene kapaciteta JLS u ovoj oblasti ukazuju na **izrazitu** potrebu unapređenja kapaciteta JLS za razvoj integrisanih i međuopštinskih usluga.

8. Ključni nalazi procene kapaciteta JLS u ostvarivanju socijalne uključenosti ranjivih grupa

- 1) Generalno posmatrano, nalazi vezani za procenu kapaciteta JLS za kreiranje i sprovođenje politika usmerenih na socijalno uključivanje ranjivih grupa stanovništva **su veoma nepovoljni**.

- 2) Ukupan prosečan postignuti nivo razvijenosti kapaciteta JLS za sve procenjivane oblasti važne za obezbeđivanje socijalne uključenosti ranjivih grupa je **37% u odnosu na poželjan nivo razvijenosti**.

Grafikon 8.1.1.



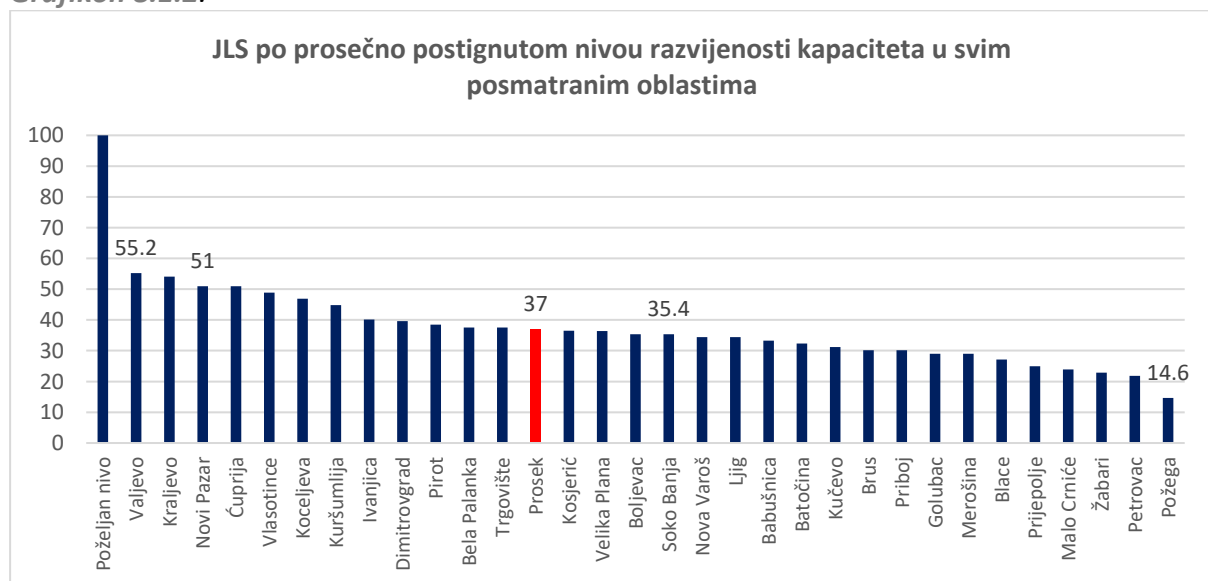
- 3) Ubedljivo najveća razlika između poželjnog i postignutog nivoa razvijenosti kapaciteta JLS je u oblasti koja se odnosi na integrisane i međuopštinske usluge, gde je postignuti nivo svega **1.3%** u odnosu na poželjan. To je najlošiji rezultat zabeležen u proceni kapaciteta JLS u svih sedam oblasti po kojima je merena ostvarenost socijalne uključenosti ranjivih grupa. To je ujedno i **posebno rizična oblast u kojoj je neophodno unapređivanje kapaciteta JLS** (Grafikon 8.1.1).
- 4) Oblasti planiranja, sprovođenja i evaluacije politika usmerenih na socijalno uključivanje ranjivih grupa stanovništva je sledeća grupa oblasti u kojoj su, kapaciteti najmanje razvijeni. Kapaciteti JLS u oblasti *evaluacije* strateških i planskih dokumenata je na nivou od **4.7%**, u oblasti *lokalnog institucionalnog okvira* za sprovođenje planiranih politika **24.7%** i u oblasti *strateškog i planskog okvira* **30.7%** (Grafikon 8.1.1). **Ovo su takođe rizične oblasti u kojima je neophodno unapređivanje kapaciteta JLS.**
- 5) Oblast utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite u zajednici je oblast u kojoj su kapaciteti JLS procenjeni bolje nego u prethodnoj grupi i iznose **37.7%** u odnosu na poželjan nivo (Grafikon 8.1.1). **Kritičnu tačku** u ovoj oblasti čini procena kapaciteta JLS po indikatoru oslanjanja na strateška dokumenta i podatke u procesu utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite. Iz perspektive značaja podataka u definisanju politike razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici, ovo je takođe oblast **u kojoj je potrebno unaprediti kapacitete kroz tehničku podršku.**
- 6) U oblasti pluralizma pružalaca, obuhvata različitih korisničkih grupa i održivosti usluga socijalne zaštite su kapaciteti JLS razvijeni u nivou od **48.2%** u odnosu na poželjan (Grafikon 8.1.1). Tome su doprineli pre svega rezultati koji se odnose na kontinuitet u pružanju uspostavljenih usluga i pluralizam pružalaca usluga socijalne

zaštite. Ipak, mereno po indikatoru uspostavljenih usluga u odnosu na brojnost obuhvaćenih ciljnih grupa, nivo razvijenosti kapaciteta je u proseku samo **19.6%** (Grafikon 8.1.1). Tako da i ovaj nalaz ukazuje na sledeću **kritičnu tačku za koju je neophodna podrška u narednim fazama** pružanja tehničke podrške.

- 7) Kada je u pitanju pluralizam pružalaca usluga, vidljivo je usvajanje **inovativnih pristupa** u obezbeđivanju usluga. Povećana je otvorenost JLS da uslugu socijalne zaštite nabave iz civilnog sektora. Broj pružalaca usluga socijalne zaštite iz civilnog sektora se gotovo udvostručio u periodu od 2015. do 2018. godine u JLS u uzorku.
- 8) Normativna osnova i transparentnost procesa nabavki usluga socijalne zaštite je oblast u kojoj su kapaciteti JLS ubedljivo najbolje procenjeni, **90.3%** u odnosu na poželjan nivo razvijenosti.
- 9) JLS se bitno razlikuju po **ukupnoj razvijenosti kapaciteta u ostvarivanju socijalne uključenosti ranjivih grupa**. Po prosečno postignutom nivou razvijenosti kapaciteta u svih sedam procenjivanih oblasti, izdvajaju se po najvećem zabeleženom prosečnom nivou u odnosu na poželjan, gradovi Valjevo, Kraljevo i Novi Pazar. Sa nešto manjim nivoom razvijenosti od ova tri grada, ali i višim od ostalih JLS, izdvajaju se opštine Čuprija, Vlasotince, Koceljeva i Kuršumljija. Rezultate iznad proseka, među svim JLS i svim oblastima beleže i Ivanjica, Dimitrovgrad, Pirot, Bela Palanka i Trgovište. U ukupnom uzorku 19 ili 63.3% JLS beleži rezultat ispod proseka u razvijenosti kapaciteta.

Rezultati za JLS obuhvaćene uzorkom, prema visini postignutog nivoa razvijenosti kapaciteta u odnosu na poželjan u svih 7 oblasti predstavljene su u sledećem grafikonu.

Grafikon 8.1.2.

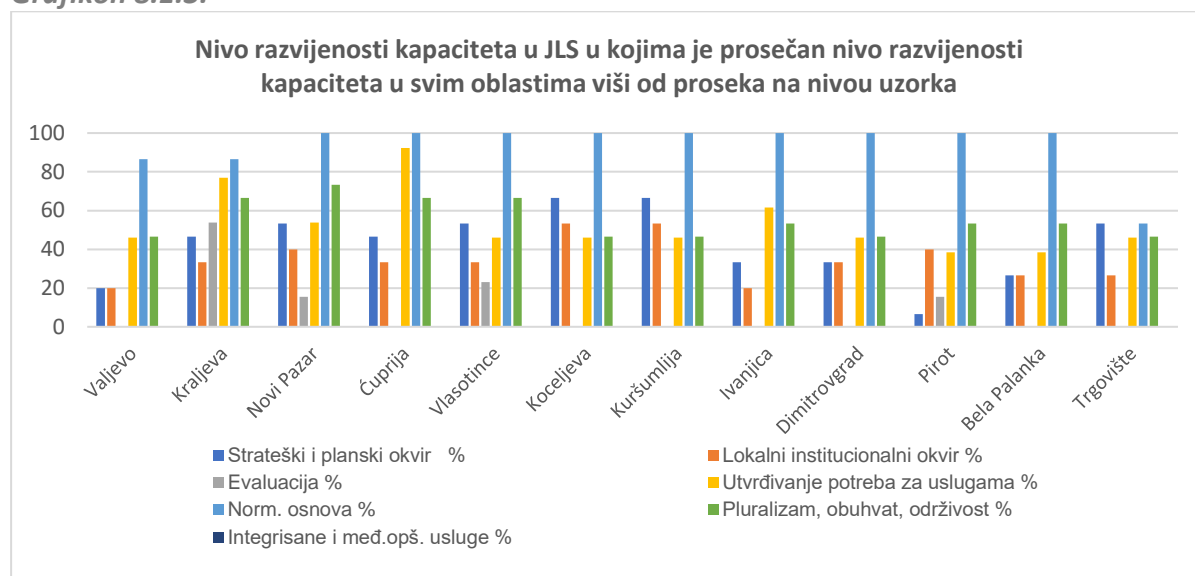


- 10) Postoji neujednačenost u razvijenosti kapaciteta po oblastima i na nivou pojedinačne/ih JLS. U jedinicama lokalne samouprave su zabeležena različita postignuća posmatrano pojedinačno po oblastima. Gotovo da nema JLS u kojoj su ujednačeno razvijeni kapaciteti u svim posmatranim oblastima.

Na naredna dva grafikona predstavljeni su nalazi po grupama JLS u kojima su kapaciteti u svim oblastima razvijeni **iznad** prosečno postignutog rezultata na nivou uzorka (37%) i u kojima su **ispod** proseka. Nema razlike u ove dve grupe JLS kada je u pitanju ujednačenost razvijenosti kapaciteta po oblastima unutar jedne JLS.

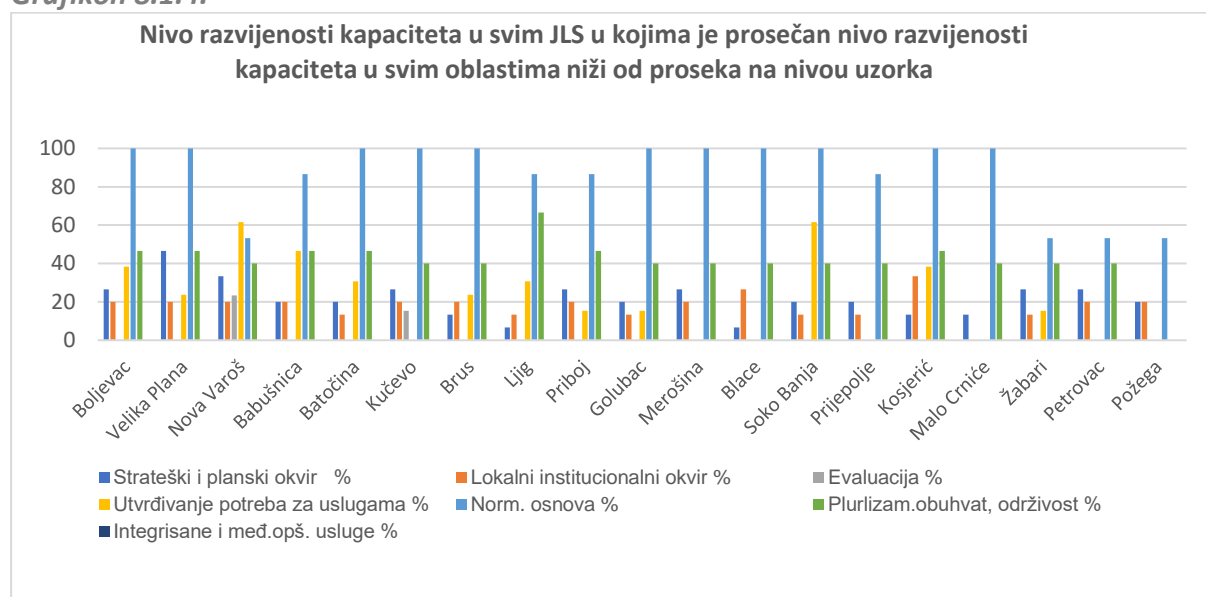
U prvoj grupi su svi gradovi (Grafikon 8.1.3), što je i očekivano, ali i tri JLS od ukupno 7 koje pripadaju devastiranim opštinama (Kuršumlija, Bela Palanka i Trgovište). U ovoj grupi su i dve JLS iz IV grupe i tri iz III grupe JLS po razvijenosti prema Uredbi o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave.¹⁸

Grafikon 8.1.3.



U grupi JLS čiji su rezultati ispod proseka je 19 opština i one čine oko 61% uzorka. U ovoj grupi dominiraju male i nedovoljno razvijene opštine (12) i podrška za njih treba biti ciljana na oblasti koje se ističu po niskim postignućima (Grafikon 8.1.4).

¹⁸ [Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu](#)

Grafikon 8.1.4.


9. Kratak osvrt na finansiranje usluga socijalne zaštite u zajednici

Tokom ove procene, napravljen je pokušaj da se ustanovi da li opštine i gradovi izdvajaju sredstva za usluge socijalne zaštite iz lokalnih budžeta i u kojoj meri. Dobijeni podaci nisu dovoljno pouzdani i nisu posebno elaborirani.

Kada su u pitanju podaci o namenskim transferima za razvoj usluga u 2017. godini, podatke je prikazalo 25 JLS, izuzimajući Valjevo koje pripada I grupi JLS po stepenu razvijenosti.¹⁹

Ove opštine i gradovi su iskoristile namenski transfer za su-finansiranje usluga. Opštine su u najvećoj meri koristile namenski transfer za uslugu pomoć u kući za stara lica, dok je u nekoliko JLS (Vlasotince, Ivanjica, Kraljevo i Novi Pazar) iskoristilo ova sredstva za su-finansiranje tri pa i više usluga. Dakle, lokalni kapaciteti za korišćenje namenskog transfera ipak postoje i iskorišćeni su za razvoj usluga socijalne zaštite.

Šest opština je u 2017. godini koristilo i sredstva iz programa javnih radova za unapređenje usluga. Usled nedovoljno precizno odgovora, nije moguće izvući značajnije zaključke koji bi imali veći uticaj na rezultate procene kapaciteta.

Ovde treba naglasiti da ova procena kapaciteta nije imala za cilj da se sveobuhvatno istraži aspekt finansiranja usluga. Ovaj aspekt će svakako biti u fokusu direktne tehničke podrške opštinama i gradovima iz programa Swiss PRO.

¹⁹ [Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu](#)

10. Preporuke

Sprovedena analiza je imala za cilj da proceni kapacitete gradova i opština uključenih u program Swiss PRO za ostvarivanje socijalne uključenosti na lokalnom nivou, prevashodno iz ugla obezbeđenja vaninstitucionalnih usluga socijalne zaštite. Pored opšte procene, sagledani su i postojeći kapaciteti u pojedinim specifičnim domenima. Bazirano na ovim nalazima, formulisan je jedan broj preporuka usmerenih na unapređenje kapaciteta JLS u Srbiji za podizanje nivoa socijalne uključenosti.

I Jačanje kapaciteta JLS za strateško planiranje, monitoring i evaluaciju

Mali broj gradova i opština uključenih u ovu procenu planira politike i aktivnosti iz domena socijalnog uključivanja, osim u oblasti zapošljavanja. JLS su očitno posebno motivisane da donesu lokalne akcione planove za zapošljavanje, bez kojih ne mogu da se obezbede sredstva za sufinansiranje programa ili mera u ovoj oblasti na lokalnom nivou. Propuštena je prilika da se finansiranje namenskih sredstava sa republičkog nivoa za razvoj usluga socijalne zaštite uslovi izradom odgovarajućih strateških dokumenata iz oblasti socijalne zaštite. Poražavajući je podatak da su samo četiri od 31 JLS donele program unapređenja socijalne zaštite za 2018. godinu, iako i Zakon o socijalnoj zaštiti (član 20) izričito predviđa njihovo donošenje. Ako se izuzmu lokalni akcioni planovi za zapošljavanje, značajan broj JLS, čak njih 7 (22,5% od celokupnog uzorka), nema ni jedan važeći strateški i planski dokument iz domena socijalnog uključivanja.

Monitoring i evaluacija strateških dokumenata su prisutni u još manjoj meri. Odsustvo praćenja realizacije planova preko odgovarajućih indikatora i podataka koji se kontinuirano prikupljaju, kao i odsustvo sistematske procene ispunjenosti ciljeva, efikasnosti i efektivnosti mera i politika, obesmišljavaju strateški okvir, čak i u onim lokalnim zajednicama u kojima je on uspostavljen. Bez evaluacije koja bi trebala da ukaže na razloge zbog kojih ciljevi nisu dostignuti, ni naredni ciklus strateškog planiranja nema smisla.

Strateško planiranje, uključujući i monitoring i evaluaciju kao specifične faze ovog procesa, svakako predstavljaju složene aktivnosti koje zahtevaju stručna znanja iz date oblasti, ali i poznavanje instrumenata i metodologije planiranja. Uočljivo je da u najvećem broju JLS (blizu 60%) niko od zaposlenih nije učestvovao u obukama za strateško planiranje ni u jednoj od oblasti koje su relevantne za socijalno uključivanje (socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvo, zapošljavanje, inkluzija Roma, itd.).

Prvi set preporuka se otuda odnosi na jačanje kapaciteta jednog broja lokalnih samouprava za izradu strateških planova, uključujući i fazu monitoringa i evaluacije. U sklopu ovih napora bi se izabranim JLS pomoglo i da formulišu ili unaprede pojedina strateška dokumenta.

Tokom peer review procesa grad Kraljevo bi trebalo da iznese svoja iskustva imajući u vidu da je samo u ovom gradu sprovedena evaluacija strategije socijalne zaštite, i da je Izveštaj o evaluaciji razmatran na skupštini, uz uvid u pokrivenost planiranih aktivnosti sredstvima iz

lokalnog budžeta. Druge JLS bi tako dobile priliku i da bolje razumeju zašto su date aktivnosti značajne i do koje mere strateško planiranje bez evaluacije gubi na relevantnosti.

II Jačanje kapaciteta JLS za procenu potreba za uslugama socijalne zaštite i izbor prioriteta

Razvijeni kapaciteti za utvrđivanje potreba za uslugama socijalne zaštite postoje u malom broju opština i gradova. U svakoj četvrtoj JLS nisu korišćena ni strateška i planska dokumenta, ni relevantni podaci, prilikom uspostavljanja usluga socijalne zaštite. Posebno treba još jednom ukazati, da je u značajnom broju opština koje su uključene u ovo istraživanje, zabeležen potpuni izostanak kapaciteta u ovoj oblasti.

Kada su potrebe velike, a mogućnosti za njihovo zadovoljenje veoma male, razumljivo je da se ne sagledavaju razlozi za prikupljanje velikog broja podataka i za detaljne procene potreba pojedinih ugroženih grupa. Kada međutim, postoje određena sredstva na raspolaganju, ili kada se finansijske mogućnosti povećavaju, sa porastom lokalnog budžeta ili sa uspostavljanjem namenskih transfera sa nacionalnog nivoa, jasno se nameće nužnost da se mapiraju potrebe i definišu kriterijumi za izbor prioriteta.

Mapiranje potreba, posebno utvrđivanje potreba koje nisu zadovoljene, predstavlja preduslov i za preispitivanje odgovornosti lokalnih samouprava u obezbeđenju socijalne zaštite u zajednici, pa i priliku za promenu socijalne politike.

Uspostavljanje prioriteta je značajno, ne samo u kontekstu ranjivih grupa i usluga koje treba da se uspostave u određenoj lokalnoj sredini, već i pri izboru korisnika pojedinih usluga. I ranija istraživanja su pokazala da se ovim pitanjima ne poklanja dovoljna pažnja. U uslovima oskudnih sredstava i nedovoljno razvijenih usluga, kada mogu da budu zadovoljene potrebe samo malog broja najugroženijih, adekvatno formulisanje prioriteta posebno dobija na važnosti.

Sveukupno posmatrano na osnovu više odgovora, stiče se utisak da u Srbiji na lokalnom nivou i dalje nije prepoznat značaj podataka i značaj donošenja odluka i politika na osnovu podataka.

Drugi set preporuka se otuda odnosi na jačanje kapaciteta jednog broja lokalnih samouprava za izbor prioriteta ranjivih grupa i za korišćenje metodologije mapiranja potreba, uz podizanje svesti o važnosti podataka.

Peer review proces bi mogao da se posebno fokusira na prednosti uključivanja velikog broja partnera u postupak utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite. Valjevo, Kraljevo i Novi Pazar bi mogli da iznesu svoja iskustva, imajući u vidu da su ovi gradovi u proces uključili ne samo predstavnike potencijalnih korisnika i pružalaca usluga, već i predstavnike obrazovanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite iz svojih sredina. Pri tom bi bilo poželjno da drugim lokalnim samoupravama predstave i mehanizme koje su razvili da bi učešće tako velikog broja partnera bilo efikasno.

III Jačanje kapaciteta JLS za uspostavljanje novih ili unapređenje postojećih usluga socijalne zaštite

Procena kapaciteta JLS koji su povezani sa uspostavljanjem usluga socijalne zaštite u zajednici je mešovita. Kontinuitet u pružanju usluga je prisutan u velikom broju JLS, a načinjeni su i značajni pomaci u odnosu na raniju situaciju u kojoj je postojao monopolni položaj pružalaca usluga samo u okviru javnog sektora. Kapaciteti JLS su, međutim, nedovoljni u delu u kome se procenjuju u odnosu na broj i strukturu uspostavljenih usluga socijalne zaštite (svega 19,6% u odnosu na poželjan nivo).

Kao što je već ukazano, ovaj projekat u prvoj fazi nije imao za cilj mapiranje usluga socijalne zaštite, a ni mapiranje potreba za pojedinim uslugama, ali prikupljeni podaci jasno pokazuju da nedovoljni kapaciteti sasvim sigurno zauzimaju važno mesto među mogućim razlozima za nerazvijenost usluga socijalne zaštite u pojedinim lokalnim zajednicama.

Ni nedostatak sredstava, ni odsustvo potreba ne mogu da objasne činjenicu da su u preko 80% JLS uspostavljene usluge koje su usmerene samo na jednu ili samo na dve ranjive grupe. Nedostatak kapaciteta svakako je najvažniji razlog zbog koga nije u većoj meri rasprostranjena usluga stanovanja uz podršku, imajući u vidu da se ova usluga finansira sa nacionalnog nivoa, osim za opštine i gradove iz prve grupe po razvijenosti JLS, a potrebe, makar i za mali broj osoba sa invaliditetom sigurno postoje. Čak i kada je u pitanju pomoć u kući koja je najrasprostranjenija usluga, postavlja se pitanje iz kog razloga ona nije uspostavljena u svim JLS koje su uključene u uzorak. Naime, i u opštinama u kojima stari prevashodno žive u višegeneracijskim domaćinstvima i kada u celini nisu najugroženija grupa u konkretnoj lokalnoj zajednici, potreba za ovom uslugom za mali broj najugroženih pojedinaca sasvim sigurno postoji, a sredstva mogu da se obezbede iz posebnog segmenta namenskih sredstava, kao dodatna u odnosu na ona koja se sa nacionalnog nivoa potencijalno dodeljuju za druge usluge socijalne zaštite u datoj lokalnoj sredini. Uredba o namenskim transferima definiše da jedinicama lokalne samouprave, bez obzira na nivo razvijenosti, mogu da se dodele sredstva za inovativne usluge i usluge od posebnog značaja za Republiku Srbiju, među koje je uključena “podrška starijim licima od 65 godina u ruralnim sredinama i slabo naseljenim mestima” (član 2). Nadalje, samo jedna, odnosno dve JLS su uspostavile usluge namenjene žrtvama nasilja, pa se postavlja i pitanje nedostatka kapaciteta za organizovanje prihvatilišta za kojima svakako postoje potrebe makar na regionalnom nivou.

U kontekstu usluga koje bi prevashodno trebalo da se planiraju, finansiraju i pružaju na regionalnom, odnosno međuopštinskom nivou, sprovedeno istraživanje pokazuje da uočljivo nedostaje kapacitet u segmentu međuopštinske saradnje, koja ni u jednom vidu nije uspostavljena u čak 29 JLS. U samo jednoj lokalnoj samoupravi je uspostavljena međuopštinska usluga socijalne zaštite.

U skladu sa ovim nalazima, treći set preporuka se odnosi na organizovanje obuka za uspostavljanje novih ili unapređenje postojećih usluga socijalne zaštite, uz inovativne

pristupe koji mogu da uključuju i nabavku usluga od pružalaca koji nisu registrovani u datoj JLS, uspostavljanje međuopštinskih usluga, sa posebnim naglaskom na prednostima i razlozima za njihovo organizovanje i sl.

Peer review proces bi trebalo da omogući razmenu iskustava o modelima pružanja pojedinih usluga, načinu definisanja participacije korisnika u ceni usluge, brojnim dilemama sa kojima se suočavaju JLS pri planiranju i uspostavljanju pojedinih usluga, posebno kada su u pitanju usluge koje nisu u dovoljnoj meri rasprostranjene pre svega zbog nedostatka kapaciteta, kao što je na primer stanovanje uz podršku i sl. Posebno bi bilo značajno da se predstave iskustva JLS koje su uspostavile međuopštinske usluge socijalne zaštite.

IV Jačanje kapaciteta za formulisanje politike integrisanog sistema socijalne zaštite na lokalnom nivou

U većini JLS, međusektorska saradnja u oblasti socijalne uključenosti uspostavljena je sporadično i javlja se prevashodno u nekoj konkretnoj situaciji. Samo u četiri JLS postoje međusektorski protokoli o saradnji, a ni u jednoj opštini ili gradu nisu uspostavljene integrisane usluge. U sprovedenom istraživanju su kapaciteti JLS najlošije ocenjeni upravo u segmentu uspostavljanja integrisanih i međuopštinskih usluga.

U Srbiji se, kao i u većini zemalja u okruženju, pod pojmom socijalne zaštite najčešće podrazumeva jedan manji broj prava i usluga, koji su kod nas definisani Zakonom o socijalnoj zaštiti. Pojam socijalne zaštite u širem smislu obuhvata dodatno dečiju i porodičnu zaštitu, socijalno osiguranje (zdravstveno, penzijsko-invalidsko i osiguranje za slučaj nezaposlenosti), aktivne mere na tržištu rada, pa čak i i politike koje utiču na visinu minimalne zarade. U pojam socijalne zaštite se često uključuje i obrazovanje, koje zahvaljujući ulaganju društva, treba da omogući smanjenje pojedinih rizika na individualnom nivou (od siromaštva, nezaposlenosti), i manje oslanjanje na socijalnu sigurnost koja se obezbeđuje u javnom sektoru. Socijalna uključenost kao pojam dodatno podrazumeva i eliminisanje diskriminacije i nepoštovanja ljudskih prava, regionalnih nejednakosti, jaza između sela i gradova, kulturne deprivacije i sl. U suštini, ovako širok koncept jasno pokazuje da položaj ranjivih grupa ne može da se unapredi bez sveobuhvatnog sagledavanja i saradnje institucija koje pripadaju različitim segmentima socijalnog sektora. Pojedini problemi zahtevaju i uspostavljanje integrisanih usluga ili bar precizno definisane protokole saradnje, razmenu informacija i formiranje zajedničkih tela/komisija.

Četvrti set preporuka se otuda odnosi na širenje svesti o potrebi formulisanja zajedničkih mera, programa i politika u socijalnom sektoru na lokalnom nivou i na jačanje kapaciteta JLS za međusektorsko planiranje, saradnju i uspostavljanje integrisanih usluga.

Peer review proces bi svakako trebalo da omogući predstavljanje protokola o saradnji između pojedinih sektora koji su zabeleženi u četiri jedinice lokalne samouprave, ali i različite primere integrisanih usluga i saradnje koji su uspostavljeni u drugim opštinama i gradovima u Srbiji.

V *Pojedinačni moduli za jačanje kapaciteta*

Pored datog seta preporuka koje podrazumevaju formulisanje „paketa“ obuka za jačanje kapaciteta, potrebno je da se ukaže i na jedan broj pitanja koja mogu da budu teme za razmenu iskustava ili predmet obuka samo za jedan broj određenih JLS.

- 1) Lokalni institucionalni okvir za sprovođenje planiranih politika ostao je izvan centralnog fokusa predloženih paketa obuka, iz jednostavnog razloga što veliki broj JLS nema planska niti strateška dokumenta čija bi implementacija mogla da se prati i sprovodi, ali imajući u vidu i činjenicu da formalno uspostavljanje institucionalnog okvira, samo po sebi ne zahteva neke posebne kapacitete.
S obzirom da gotovo dve trećine JLS nije uspostavilo ni jedan od saveta koji su relevantni za socijalno uključivanje (Savet za socijalnu politiku/zaštitu, Savet za unapređenje položaja i inkluziju Roma i Savet za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom), kao i da su na primer samo četiri JLS osnovale grupe za koordinaciju i saradnju u sprečavanju nasilja u porodici, koje su po zakonu obavezna tela na lokalnom nivou, iskustva u radu ovih mehanizama inkluzije treba da budu podeljeni sa učesnicima obuka, formulisani kao pojedinačni moduli.
- 2) Kapaciteti koji se odnose na obezbeđenje normativne osnove i transparentnost procesa nabavki usluga u opštem slučaju nisu nepovoljno ocenjeni. Ipak, u jednom broju JLS kapaciteti koji se odnose na proces javne nabavke su nedovoljno razvijeni, pa to svakako treba imati u vidu. Ukoliko se u okviru nekih organizovanih obuka okupi veći broj upravo ovih JLS, mogao bi da se organizuje i poseban modul radi jačanja kapaciteta za javne nabavke usluga socijalne zaštite.
- 3) Najzad, posebni moduli bi mogli da budu organizovani i na pojedine teorijske teme, u zavisnosti od interesovanja okupljenih opština i gradova, kao i na teme novijih zakonskih promena u oblasti socijalne zaštite, predloga uspostavljanja tzv. socijalnog kartona i integrisanog informacionog sistema i sl. Dodatne teme će takođe biti razmatrane u zavisnosti od napretka u pripremi nove nacionalne Strategije za razvoj socijalne zaštite.²⁰

²⁰ Proces izrade strategije socijalne zaštite 2019-2025 podržan je od strane projekta *Podrška razvoju regulatornih mehanizama socijalne zaštite*, koji finansira Evropska unija (EU) kroz IPA 2013 finansijski instrument.