



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

*Ефикасност расподеле и коришћења
наменских трансфера у социјалној
заштити*



Број: 400–243/2022–05/15
Београд, 5. децембар 2022. године



Наменски трансфери у износу од 1,9 милијарди динара више би допринели развоју услуга социјалне заштите да су благовремено предузете активности на њиховој ефикасној расподели и вршењу надзора над коришћењем истих

Наменски трансфери у социјалној заштити уведени су као механизам којим се са централног нивоа пружа финансијска подршка јединицама локалне самоуправе за обезбеђивање услуга социјалне заштите из њихове надлежности, а који за циљ имају допринос развоју услуга социјалне заштите на локалном нивоу.

Иако се почев од 2020. године извештавање о утрошку наменских трансфера значајно повећало, а измене и допуне Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити допринеле финансијској дисциплини и смањиле ризик од ненаменског трошења средстава, још увек постоје услови за побољшање у овој области.



Државна ревизорска институција је у току ревизије утврдила да:

- Нису предузете све потребне активности у циљу ефикасне расподеле средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити, што за последицу може имати њихову неправичну расподелу.
- Изостанак суштинске анализе података јединица локалне самоуправе и непостојање минималних стандарда појединих услуга отежава оцену доприноса наменских трансфера развоју услуга социјалне заштите.
- Није успостављен ефикасан надзор у области наменских трансфера у социјалној заштити, што за последицу може имати њихово несврсисходно и ненаменско трошење.



Препоруке

Државна ревизорска институција је након спроведене ревизије сврсисходности пословања Министарству за рад, између осталих, дала препоруке да:

- обезбеди поуздане податке из своје надлежности како би примена критеријума омогућила равномерни развој услуга социјалне заштите из надлежности јединица локалне самоуправе;
- интерним актом уреди рокове и динамику за благовремено предузимање активности у поступку доделе наменских трансфера како би ЈЛС имале довољно времена да планирају и обезбеде услуге социјалне заштите на законом прописан начин;
- предузме активности у циљу дефинисања појма „иновативних услуга” и стандарда за њихово пружање ради развоја и увођења ових услуга у јединице локалне самоуправе;
- након прикупљања потпуних података од ЈЛС, изврши анализу утицаја наменских трансфера на развој услуга социјалне заштите и предложи мере за унапређење;
- у поступку лиценцирања предузме активности и скрати време одлучивања о поднетом захтеву за издавање лиценце ради обезбеђивања уједињеног квалитета пружених услуга социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе;
- врши контролу трошења наменских трансфера и у случају потенцијалног ненаменског трошења о истом обавести надлежне органе.



Садржај

Скраћенице	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	9
1. Проблем	9
2. Циљ ревизије	10
3. Ревизорска питања	10
4. Обим и ограничења ревизије	10
5. Методологија у поступку рада	11
III Опис предмета ревизије.....	13
1. Законодавни и институционални оквир	13
2. Опште информације о наменским трансферима у социјалној заштити	15
IV Закључци	19
ЗАКЉУЧАК 1. Нису предузете све потребне активности у циљу ефикасне расподеле средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити, што за последицу може имати њихову неправичну расподелу.....	20
Налаз 1.1. Министарство за рад не располаже потпуним и поузданим подацима за примену прописаних критеријума за расподелу наменских трансфера у социјалној заштити	20
Налаз 1.2. Неблаговремено спровођење активности Министарства за рад у расподели наменских трансфера успорава јединице локалне самоуправе у доследном планирању и обезбеђивању услуга социјалне заштите	25
Налаз 1.3. Иновативне услуге у социјалној заштити нису дефинисане, што је за последицу имало изостанак њиховог развоја и финансирања	28
ЗАКЉУЧАК 2. Изостанак суштинске анализе података јединица локалне самоуправе и непостојање минималних стандарда појединих услуга отежава оцену доприноса наменских трансфера развоју услуга социјалне заштите	31
Налаз 2.1. Министарство за рад не врши суштинску анализу прикупљених података у вези са наменским трансферима како би оценило њихов утицај на развој услуга социјалне заштите.....	31
Налаз 2.2. Непостојање минималних стандарда за одређене услуге социјалне заштите и дужина трајања поступка лиценцирања утичу на квалитет пружања услуга социјалне заштите.....	33
Налаз 2.3. Међусобна права и обавезе Министарства за рад и јединица локалне самоуправе нису прецизно дефинисана, нити пружају основ за праћење извршења одредаба уговора.....	37
ЗАКЉУЧАК 3. Није успостављен ефикасан надзор у области наменских трансфера у социјалној заштити, што за последицу може имати њихово несврсисходно и ненаменско трошење	39



Налаз 3.1. Трошење средстава наменских трансфера у социјалној заштити је делимично праћено, због чега поједине јединице локалне самоуправе неутрошени износ наменских трансфера нису враћале у буџет РС	39
Налаз 3.2. Није вршен надзор над наменским трошењем средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити.....	43
V Мере предузете у току ревизије.....	46
VI Захтев за достављање одазивног извештаја.....	47
П р и л о з и.....	49
Прилог 1 – Методологија за избор ЈЛС – извора информација	50
Прилог 2 – Износи наменских трансфера у социјалној заштити по решењима о коначним износима расподеле за 2019, 2020. и 2021. годину.....	53
Прилог 3 – Модел уговора о наменским трансферима у социјалној заштити.....	57
Прилог 4 – Упитник о утрошку средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити за 20xx. годину за јединице локалне самоуправе (финансијски, наративни и статистички).....	61



Скраћенице

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	Министарство за рад
Наменски трансфери у социјалној заштити	Наменски трансфери/НТ
Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити	Уредба
Уговор о наменским трансферима у социјалној заштити	Уговор
Решење о коначним износима расподеле наменских трансфера по јединицама локалне самоуправе	Решење о коначним износима расподеле
Република Србија	РС
Извештај о утрошку средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити	Извештај о утрошку наменских трансфера/Извештај
Републички завод за статистику	РЗС
Јавне набавке	ЈН
Аутономна Покрајина Косово и Метохија	АП КиМ



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Ефикасност расподеле и коришћења наменских трансфера у социјалној заштити”.

Наменски трансфери у социјалној заштити представљају механизам којим се са централног нивоа пружа финансијска подршка јединицама локалне самоуправе за обезбеђивање услуга социјалне заштите из њихове надлежности, а који за циљ имају допринос развоју услуга социјалне заштите на локалном нивоу.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања утврдили смо следеће:

Наменски трансфери у износу од 1,9 милијарди динара више би допринели развоју услуга социјалне заштите да су благовремено предузете активности на њиховој ефикасној расподели и вршењу надзора над коришћењем истих.

Наведено заснивамо на следећим закључцима и налазима:

Нису предузете све потребне активности у циљу ефикасне расподеле средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити, што за последицу може имати њихову неправичну расподелу.

- Министарство за рад не располаже потпуним и поузданим подацима за примену прописаних критеријума за расподелу наменских трансфера у социјалној заштити.
- Неблаговремено спровођење активности Министарства за рад у расподели наменских трансфера успорава јединице локалне самоуправе у доследном планирању и обезбеђивању услуга социјалне заштите.
- Иновативне услуге у социјалној заштити нису дефинисане, што је за последицу имало изостанак њиховог развоја и финансирања.

Изостанак суштинске анализе података јединица локалне самоуправе и непостојање минималних стандарда појединих услуга отежава оцену доприноса наменских трансфера развоју услуга социјалне заштите.

- Министарство за рад не врши суштинску анализу прикупљених података у вези са наменским трансферима како би оценило њихов утицај на развој услуга социјалне заштите.
- Непостојање минималних стандарда за одређене услуге социјалне заштите и дужина трајања поступка лиценцирања утичу на квалитет пружања услуга социјалне заштите.
- Међусобна права и обавезе Министарства за рад и јединица локалне самоуправе нису прецизно дефинисана, нити пружају основ за праћење извршења одредаба уговора.

Није успостављен ефикасан надзор у области наменских трансфера у социјалној заштити, што за последицу може имати њихово несврсходно и ненаменско трошење.



- Трошење средстава наменских трансфера у социјалној заштити је делимично праћено, због чега поједине јединице локалне самоуправе неутрошени износ наменских трансфера нису враћале у буџет РС.
- Није вршен надзор над наменским трошењем средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије сврсисходности пословања на тему „Ефикасност расподеле и коришћења наменских трансфера у социјалној заштити”, даје следеће препоруке:

Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања да:

- 1) обезбеди поуздане податке из своје надлежности како би примена критеријума омогућила равномерни развој услуга социјалне заштите из надлежности јединица локалне самоуправе (Налаз 1.1.) – Приоритет 2¹;
- 2) предузме активности на прикупљању података од надлежних органа ради правилне примене прописаних критеријума за обрачун основе наменских трансфера (Налаз 1.1.) – Приоритет 2;
- 3) интерним актом уреди рокове и динамику за благовремено предузимање активности у поступку доделе наменских трансфера како би ЈЛС имале довољно времена да планирају и обезбеде услуге социјалне заштите на законом прописан начин (Налаз 1.2.) – Приоритет 1²;
- 4) предузме активности у циљу дефинисања појма „иновативних услуга” и стандарда за њихово пружање ради развоја и увођења ових услуга у јединице локалне самоуправе (Налаз 1.3.) – Приоритет 3³;
- 5) након прикупљања потпуних података од ЈЛС, изврши анализу утицаја наменских трансфера на развој услуга социјалне заштите и предложи мере за унапређење (Налаз 2.1.) – Приоритет 2;
- 6) у поступку лиценцирања предузме активности и скрати време одлучивања о поднетом захтеву за издавање лиценце ради обезбеђивања уједначеног квалитета пружених услуга социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе (Налаз 2.2.) – Приоритет 3;
- 7) пропише ближе услове и стандарде за пружање свих услуга социјалне заштите полазећи од потреба за унапређењем њиховог квалитета (Налаз 2.2.) – Приоритет 3;
- 8) уговором о наменским трансферима прецизно и детаљно уреди права и обавезе јединица локалне самоуправе уважавајући њене специфичности понаособ, ради

¹ Приоритет 2 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

² Приоритет 1 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.

³ Приоритет 3 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до три године.



- обезбеђивања законитог и сврсисходног трошења средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити (Налаз 2.3.) – Приоритет 2;
- 9) интерном процедуром уреди и врши контролу наменских трансфера у делу који се односи на неутрошена средства (Налаз 3.1.) – Приоритет 2;
- 10) врши контролу трошења наменских трансфера и у случају потенцијалног ненаменског трошења о истом обавести надлежне органе. (Налаз 3.2.) – Приоритет 2.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
5. децембар 2022. године



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Ефикасност расподеле и коришћења наменских трансфера у социјалној заштити” у периоду од маја до новембра 2022. године⁴. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁵, Пословником Државне ревизорске институције⁶ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

Законом о социјалној заштити, наменски трансфери у социјалној заштити уведени су као механизам којим се са централног нивоа пружа финансијска подршка јединицама локалне самоуправе за обезбеђивање услуга социјалне заштите из њихове надлежности, а који за циљ имају допринос развоју услуга социјалне заштите на локалном нивоу.

Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити утврђени су висина наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуми за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуми за учешће локалне самоуправе и динамика преноса средстава, као и услуге које су од посебног значаја за Републику Србију. Уредба је донета 2016. године, од када се и додељују наменски трансфери, а измењена је у априлу 2021. године.

Јавно доступни подаци из Извештаја Републичког секретаријата за јавне политике⁷ указују на то да је велики део средстава из наменских трансфера потрошен (87,7%), док је нешто више од 12% средстава из наменских трансфера остало неутрошено, али упућују и на проблеме који се тичу финансирања услуга социјалне заштите из ових средстава и извештавања о њиховом утрошку.

Такође, јавно доступни подаци указују на то да се ЈЛС у великој мери ослањају на средства која се добијају из наменских трансфера, смањујући издвајања за ову намену из локалних буџета⁸.

Анализом података Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Извештаја о утрошку наменских трансфера (финансијских, наративних и статистичких) које су јединице локалне самоуправе достављале у периоду 2019–2021. године утврдили смо следеће:

- укупан износ опредељених наменских трансфера у социјалној заштити се смањивао из године у годину и то: у 2019. години је износио 752 милиона динара, у 2020. години 605 милиона динара, а у 2021. године 556 милиона динара;

⁴ Број ревизије: 400-243/2022-05.

⁵ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

⁶ „Службени гласник РС”, број 9/09.

⁷ Децембар 2018. године.

⁸ Ех-ante анализа у вези Стратегије о деинституционализацији и Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022-2026.



- расподела наменских трансфера по ЈЛС указује на несразмерно смањење али и повећање додељених средстава;
- поједине ЈЛС нису успевале да потроше добијена средства, најчешће због, како су наводиле, кратких рокова од добијања наменских трансфера до набавке услуга социјалне заштите и недостатка административних процедура;
- од укупног броја ЈЛС које су добиле наменске трансфере и биле у обавези да доставе извештаје о утрошку добијених средстава у 2019. години, извештај није доставило 69 ЈЛС, што чини 55% ЈЛС, за 2020. годину осам ЈЛС, односно 6% ЈЛС, а у 2021. години све ЈЛС доставиле су извештаје, што указује на то да Министарство за рад није располагало потпуним информацијама о трошењу наменских трансфера.

Досадашња пракса спровођења наменских трансфера није предвиђала праћење ефеката потрошње средстава, нити је постајао механизам који би показао у којој мери су задовољене потребе корисника из локалних заједница које су кориснице трансфера⁹.

Наведени разлози определили су Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију сврсисходности пословања на тему „Ефикасност расподеле и коришћења наменских трансфера у социјалној заштити”, испита узроке наведених проблема и да препоруке за унапређење ове области.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да се испита да ли су надлежни органи предузели адекватне активности за ефикасну расподелу и коришћење наменских трансфера у циљу развоја услуга социјалне заштите.

У фокусу ове ревизије је ефикасност као однос између искоришћености ресурса и постигнутих резултата, али и ефективност као однос између планираних и остварених ефеката одређене активности.

3. Ревизорска питања

Да бисмо одговорили на циљ ревизије формулисали смо следећа ревизорска питања:

1. Да ли су предузете активности у циљу ефикасне расподеле наменских трансфера у социјалној заштити?
2. У којој мери су спроведене активности утицале на развој услуга социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе?
3. Да ли је успостављен ефикасан надзор у области наменских трансфера у социјалној заштити?

4. Обим и ограничења ревизије

За потребе оцене ефикасности и ефективности наменских трансфера у социјалној заштити, анализом смо обухватили активности Министарства за рад, као надлежног органа, у складу са прописима који уређују ову област. Период на који се ревизија односи јесте од 1. јануара 2019 до 31. децембра 2021. године.

⁹ Републички секретаријат за јавне политике.



У ревизији смо испитивали:

- ✓ да ли је Министарство за рад вршило расподелу наменских трансфера у социјалној заштити у складу са критеријумима;
- ✓ да ли је Министарство у прописаним роковима обавештавало јединице локалне самоуправе о врстама услуге и висини наменских трансфера;
- ✓ да ли су опредељеним средствима наменских трансфера за социјалну заштиту финансиране иновативне услуге;
- ✓ да ли је Министарство за рад вршило праћење утицаја наменских трансфера на развој услуга социјалне заштите;
- ✓ да ли је и у којим роковима Министарство поступало по поднетим захтевима за лиценцирање пружаоца услуга;
- ✓ на који начин су уговорима о наменским трансферима уређени међусобни односи Министарства и јединица локалних самоуправа;
- ✓ да ли је Министарство пратило трошење средстава по основу наменских трансфера;
- ✓ да ли Министарство вршило надзор над наменским трошењем ових средстава.

У ревизији нисмо испитивали:

- ✗ да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;
- ✗ финансијске трансакције и одлуке субјекта ревизије у вези са приходима и примањима и расходима и издацима, ради тога да бисмо утврдили да ли су трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе;
- ✗ обезбеђено учешће у финансирању услуга социјалне заштите из надлежности ЈЛС утврђено у одлукама о буџету за период 2019–2021. године.

У процесу спровођења ревизије било је одређених ограничења, и то:

- измена Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити у периоду на који се ревизија односи;
- непостојање јединствене и свеобухватне евиденције о услугама социјалне заштите у ЈЛС и броју корисника.

5. Методологија у поступку рада

У фази планирања ревизије на тему „Ефикасност коришћења наменских трансфера у социјалној заштити”, а приликом упознавања и разумевања наведене теме, тим је одржао три састанка са представницима органа који поседују адекватна знања и информације у овој области и то су: Министарство за рад, Министарство финансија – Сектор за буџетску инспекцију и Републички завод за социјалну заштиту. Поред детаљне анализе законодавног и институционалног оквира, тим се упознао са великим бројем стручних радова који су на ову тему објављени.



У фази планирања ревизије сврсисходности, прикупљени су подаци од Министарства за рад, и то:

- Извештаји о утрошку средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити за период 2019–2021. године за ЈЛС (финансијски, наративни и статистички);
- Аналитичке картице Министарства за период 2019–2021. године;
- Решења о коначним износима расподеле наменских трансфера по ЈЛС за период 2019–2021. године и
- Примери Уговора о наменским трансферима у социјалној заштити за период 2019–2021. године.

На основу прикупљених информација и анализе документације у фази предстудије, дефинисани су – потенцијални проблем, циљ ревизије, ревизорска питања, критеријуми, предмет ревизије, субјект ревизије, као и период који ће ревизијом бити обухваћен.

Имајући у виду одговорности органа које проистичу из надлежности прописаних законским и подзаконским актима које уређују област наменских трансфера у социјалној заштити, као субјект ревизије одређено је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

С обзиром на одређени приступ ревизије и то да је питање расподеле и коришћења наменских трансфера идентификовано као системски проблем, у извештају су приказане поједине ЈЛС које илуструју уочене проблеме.

Извор информација може да да корисне увиде о програму, да разјасни предности и слабости имплементације програма, догађаја или активности, а може да да и увид у разлоге због којих се нешто догађа или не догађа, како би се добила далеко богатија слика о начину расподеле и коришћења наменских трансфера¹⁰.

У складу са квалитативним и квантитативним критеријумима одређеним за избор ЈЛС, у извештају су приказани примери који имају значај за разумевање догађаја, активности, процеса или организације и идентификовања потенцијалних унапређења.

Детаљан опис коришћене методологије за избор ЈЛС – извор информација налази се у Прилогу 1.

У фази спровођења ревизије, како бисмо одговорили на ревизорска питања и циљ ревизије, анализирали смо документацију субјекта ревизије и ЈЛС – извора информација, обавили интервјуе и на тим доказима засновали доношење налаза, закључака и препорука за унапређење ове области.

¹⁰ Методолошка правила и смернице за ревизију сврсисходности пословања.



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Законом о социјалној заштити је прописано да се наменским трансферима¹¹, у складу са законом којим се уређује финансирање јединица локалне самоуправе, из буџета Републике Србије могу финансирати:

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

Законом о социјалној заштити прописано је да се из буџета ЈЛС финансирају, између осталог:

- 1) дневне услуге у заједници;
- 2) услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом;
- 3) услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености утврђен у складу са прописима којима се уређује разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености – изнад републичког просека;
- 4) саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља;
- 5) остале услуге социјалне заштите у складу са потребама локалне самоуправе;
- 6) иновационе услуге.

Влада утврђује висину наменског трансфера, критеријуме за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуме за учешће локалне самоуправе и динамику преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

Иако је Закон о социјалној заштити донет још 2011. године, Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити је донета тек 2016. године, а измењена у априлу 2021. године. Овом Уредбом утврђени су – висина наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуми за његову расподелу по појединим ЈЛС, критеријуми за учешће и динамика преноса средстава као и услуге од посебног значаја за Републику Србију¹².

¹¹ Члан 207 Закона о социјалној заштити.

¹² Члан 1 Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити.



Степен развијености јединица локалне самоуправе одређује се према јединственој листи развијености јединица локалне самоуправе¹³, у складу са законом којим се уређује регионални развој, утврђеној за годину која претходи години у којој се врши обрачун трансфера односно према последњим познатим подацима¹⁴.

Уредбом о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину утврђена је јединствена листа развијености региона, који су према степену развијености разврстани у – развијене и недовољно развијене регионе и јединице локалне самоуправе које су разврстане у – прву, другу, трећу и четврту групу и девастирана подручја на основу података органа надлежног за послове статистике и финансија.

Услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију су услуге којима се врши подршка и допринос очувању природне породице и останку деце у породицама, као и подршка старијим лицима од 65 година у руралним срединама и слабо насељеним местима¹⁵.

Чланом 5 Уредбе прописано је да се наменски трансфер за услуге социјалне заштите које по закону финансирају ЈЛС у складу са чланом 209 Закона о социјалној заштити, може доделити ако ЈЛС има обезбеђено учешће у финансирању услуга социјалне заштите из своје надлежности утврђене у одлуци о буџету за текућу буџетску годину (за другу групу развијености најмање 30% средстава, за трећу групу развијености најмање 10% средстава, а за четврту групу без обзира на обезбеђено учешће у финансирању услуге).

ЈЛС којој се одобри наменски трансфер за иновативну или услугу социјалне заштите од посебног значаја за РС дужна је да ове услуге интегрише у Одлуку о услугама из своје надлежности до краја буџетске године за коју је одобрен трансфер.

Наменски трансфер додељује се за покриће расхода услуга које задовољавају минималне стандарде прописане Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите.

Чланом 8 Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити прописано је да Министарство надлежно за социјалну заштиту обавештава јединице локалне самоуправе о услугама које се финансирају путем наменских трансфера, установама у трансформацији, иновативним и услугама социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију и основицама по јединицама локалне самоуправе, односно износима наменског трансфера.

Јединице локалне самоуправе за потребе обрачуна и расподеле наменских трансфера, достављају министарству надлежном за социјалну заштиту доказе о испуњавању критеријума Уредбе.

ЈЛС које не доставе доказе о испуњавању критеријума неће бити обухваћене коначном расподелом наменских средстава, а обрачунска средства опредељена овим ЈЛС могу бити расподељена јединицама локалне самоуправе које испуњавају предвиђене критеријуме у складу са уредбом.

¹³ Члан 2 став 2 Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити.

¹⁴ Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона јединица локалне самоуправе за 2014. годину („Службени гласник РС”, број 104/14).

¹⁵ Члан 2 став 3 Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити.



Коначне износе за расподелу средстава за наменске трансфере по јединицама локалне самоуправе и податке на основу којих је извршена расподела министарство надлежно за послове социјалне заштите доставља министарству надлежном за послове финансија.

Међусобни односи између министарства надлежног за социјалну заштиту и јединица локалне самоуправе ближе се уређују уговором после доношења закона о буџету Републике Србије за наредну буџетску годину.

Уговором се утврђују врсте услуга које се финансирају наменским трансферима, начин извештавања јединица локалне самоуправе о утрошку средстава, као и друге обавезе и друга питања од значаја за реализацију наменских трансфера.

Обавештавање јединица локалне самоуправе и достављање доказа и података врши се у складу са роковима из буџетског календара утврђеног законом којим се уређује буџетски систем.

Чланом 9 став 2 Уредбе прописано је да су ЈЛС дужне да наменски троше средства од одобрених наменских трансфера. По завршетку буџетске године јединице локалне самоуправе достављају министарству надлежном за послове социјалне заштите извештај о утрошку наменских средстава најдаље до 20. јануара текуће године.

Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите¹⁶ прописани су ближи услови и стандарди за пружање свих услуга социјалне заштите тзв. минимални стандарди.

Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите¹⁷ уређени су ближи услови за издавање лиценце, образац лиценце и начин издавања и обнављања, односно суспензије и одузимања лиценце организацијама социјалне заштите, односно пружаоцима услуга социјалне заштите као и начин вођења и садржина Регистра лиценцираних пружалаца услуга социјалне заштите.

Законом о буџетском систему¹⁸ уређено је да до истека фискалне године, директни и индиректни корисници буџетских средстава врате у буџет средства која су им пренета у складу са актом о буџету, а нису утрошена¹⁹.

Правилником о начину и поступку преноса неутрошених буџетских средстава Републике Србије на рачун извршења буџета Републике Србије²⁰ ближе је уређен начин утврђивања износа и поступак враћања неутрошених средстава која су у складу са законом којим се уређује буџет Републике Србије, до истека фискалне године пренета директним и индиректним корисницима буџетских средстава, а нису утрошена у тој фискалној години.

2. Опште информације о наменским трансферима у социјалној заштити

С обзиром на дефинисани проблем, циљ и законодавни оквир који уређује област наменских трансфера у социјалној заштити, анализирали смо податке Министарства за рад

¹⁶ „Службени гласник РС”, бр. 42/13, 89/18 и 73/19.

¹⁷ „Службени гласник РС”, број 42/13.

¹⁸ „Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21 и 118/21 - др. закон.

¹⁹ Члан 59 став 4 Закона о буџетском систему.

²⁰ „Службени гласник РС”, број 120/12.

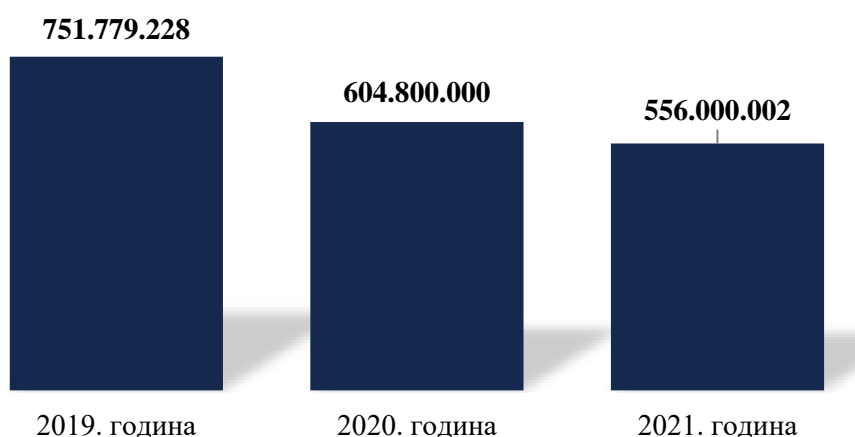


које доноси Решење о коначним износима расподеле и прикупља Извештаје о утрошку наменских трансфера од ЈЛС.

Подаци Министарства за рад

Укупан износ опредељених средства за наменске трансфере у социјалној заштити се из године у годину смањује. У 2021. години опредељена су мања средства за 26% у односу на 2019. годину, односно за 196 милиона динара. Износ опредељених средстава за наменске трансфере за период 2019–2021. године приказан је на следећем графикону.

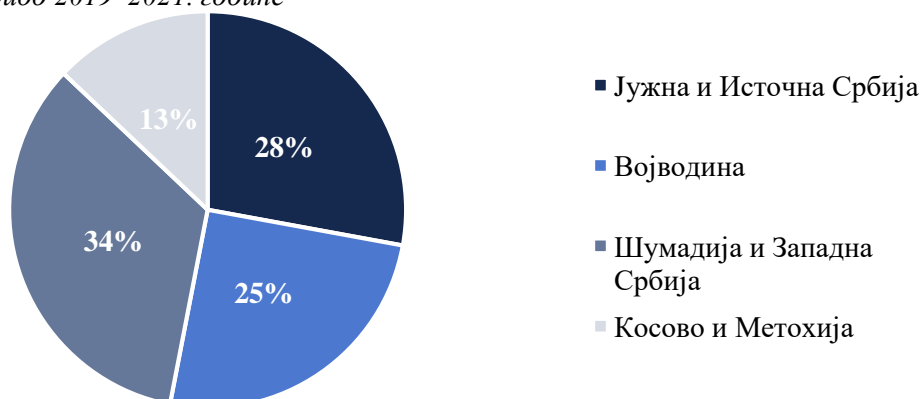
Графикон број 1: Износи наменских трансфера у социјалној заштити по Решењу о коначним износима расподеле



Увидом у решења о коначним износима расподеле утврдили смо да су наменски трансфери опредељени за 144 ЈЛС у 2019. години, односно по 146 ЈЛС у 2020. и 2021. години, а што је детаљно приказано у Прилогу 2.

Посматрајући износ укупно опредељених средстава за наменске трансфере у социјалној заштити у периоду 2019–2021. године, по регионалној припадности ЈЛС утврдили смо да је највећи износ средстава опредељен за регион Шумадије и Западне Србије (34%).

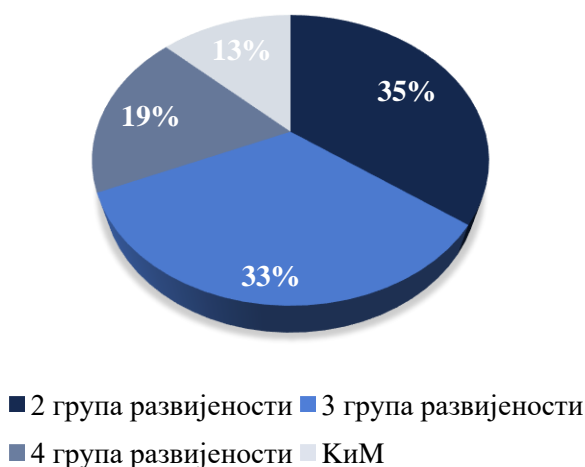
Графикон број 2: Процент опредељених наменских трансфера по регионима Републике Србије за период 2019–2021. године



Посматрајући износ укупно опредељених средстава за наменске трансфере у периоду 2019–2021. године, по степену развијености ЈЛС утврдили смо да је највећи износ средстава опредељен за ЈЛС које припадају другој групи развијености (35%).



Графикон број 3: Процент одређених наменских трансфера по групама развијености ЈЛС за период 2019–2021. године



Услуге социјалне заштите финансиране из наменских трансфера

Законом о социјалној заштити²¹ прописане су услуге социјалне заштите које се могу финансирати наменским трансферима.

С обзиром на то да не постоји јединствена евиденција о врстама услуга социјалне заштите и броју њихових корисника финансираних из наменских трансфера, анализирали смо податке из Извештаја о утрошку наменских трансфера.

Имајући у виду да у 2019. години 55% ЈЛС није доставило ове извештаје не може се поуздано утврдити које услуге социјалне заштите су ЈЛС финансирале наменским трансферима.

Будући да се извештавање у 2020. години значајно повећало, а да су у 2021. години све ЈЛС доставиле извештаје о утрошку наменских трансфера, извршили смо њихову анализу, која је показала да је највећи број ЈЛС средствима из наменских трансфера финансирао дневне услуге у заједници, што приказујемо у наредној табели.

Табела број 1: Број ЈЛС и групе услуга социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера

Ред. број	Група услуга	2020. година	2021. година
1	2	3	4
1	Дневне услуге у заједници	112	122
2	Услуга подршке за самостални живот	15	12
3	Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге	13	12
4	Услуге смештаја	10	4

Посматрајући врсте услуга из групе дневних услуга у заједници, анализа је показала да су ЈЛС из наменских трансфера највише финансирале помоћ у кући и личног пратиоца детета, као и да се број ЈЛС који финансира ове врсте услуга повећава из године у годину.

²¹ Члан 207.



Табела број 2: Број ЈЛС и дневне услуге у заједници које су финансиране из наменских трансфера

Ред. број	Дневне услуге у заједници	2020. година	2021. година
1	2	3	4
1	Помоћ у кући	89	96
2	Лични пратилац детета	50	57
3	Дневни боравак	33	31

Лиценцирање организација социјалне заштите у периоду 2019–2021. године

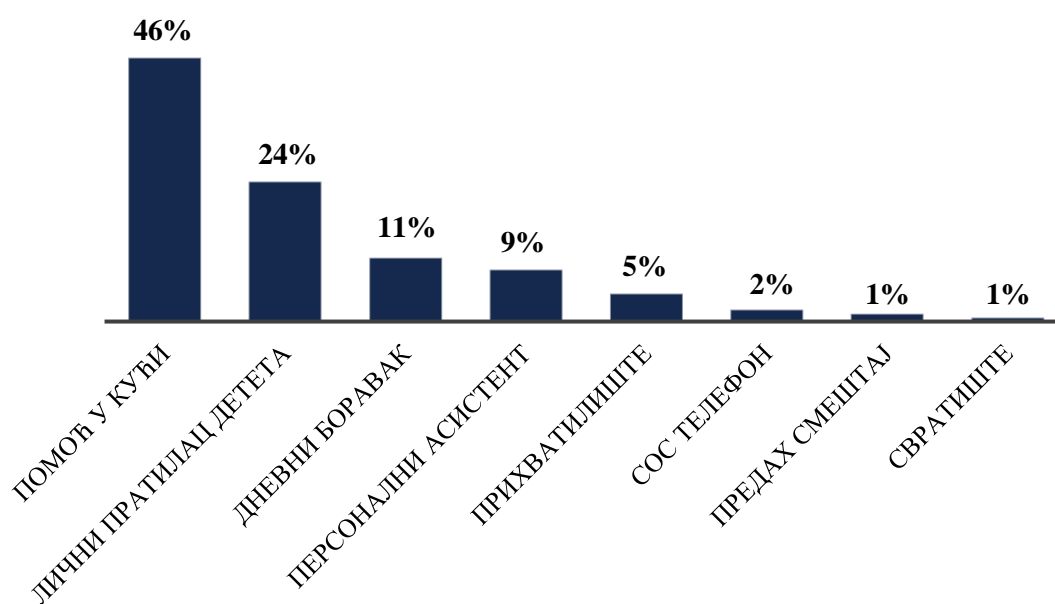
Увидом у Списак Министарства за рад о свим издатим лиценцама организацијама социјалне заштите у периоду 2019–2021. године, за услуге социјалне заштите које финансирају јединице локалне самоуправе утврдили смо да је Министарство за рад издало укупно 143 лиценце. Број издатих лиценци по врстама услуга социјалне заштите у наведеном периоду приказан је у наредној табели.

Табела број 3: Број издатих лиценци по врстама услуга социјалне заштите које финансирају ЈЛС

Ред. број	Врста услуге	2019. година	2020. година	2021. година	Укупно
1	2	3	4	5	6
1	Помоћ у кући	12	20	34	66
2	Лични пратилац детета	10	10	15	35
3	Дневни боравак	8	5	3	16
4	Персонални асистент	4	5	4	13
5	Прихватилиште	4	3	0	7
6	СОС телефон	3	0	0	3
7	Предах смештај	0	0	2	2
8	Свратиште	1	0	0	1
Укупно		42	43	58	143

Из табеле број 3 уочава се да број издатих лиценци расте и да се највећи број односи на услуге социјалне заштите: помоћ у кући, лични пратилац детета и дневни боравак.

Графикон број 4: Издате лиценце по врстама услуга социјалне заштите које финансирају ЈЛС у процентима





IV Закључци

У овом поглављу наводимо закључке до којих смо дошли у поступку ревизије.

На основу анализе законодавног оквира, података и документације достављене од Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и од извора информација и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

- 1) Нису предузете све потребне активности у циљу ефикасне расподеле средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити, што за последицу може имати њихову неправичну расподелу.
- 2) Изостанак суштинске анализе података јединица локалне самоуправе и непостојање минималних стандарда појединих услуга отежава оцену доприноса наменских трансфера развоју услуга социјалне заштите.
- 3) Није успостављен ефикасан надзор у области наменских трансфера у социјалној заштити, што за последицу може имати њихово несврсисходно и ненаменско трошење.

У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1. Нису предузете све потребне активности у циљу ефикасне расподеле средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити, што за последицу може имати њихову неправичну расподелу

Циљ ове ревизије је био да испитамо да ли је Министарство за рад предузело активности у циљу ефикасне расподеле наменских трансфера у социјалној заштити.

Под активностима које је неопходно предузети у циљу ефикасне расподеле наменских трансфера у социјалној заштити подразумевамо: да је Министарство за рад утврдило основицу и извршило расподелу наменских трансфера у складу са прописаним критеријумима, да је благовремено донело решење о коначним износима расподеле, обавестило ЈЛС о услугама које се финансирају из наменских трансфера и износима НТ, закључило уговоре са ЈЛС и исплату средстава вршило у складу са прописаном динамиком.

У складу са напред изнетим, у вези са првим ревизорским питањем, испитивали смо наведене активности Министарства за рад у периоду 2019–2021. године.

Након анализе законодавног оквира, документације субјекта ревизије и обављених интервјуа, донели смо закључак, који темељимо на следећим налазима:

Налаз 1.1. Министарство за рад не располаже потпуним и поузданим подацима за примену прописаних критеријума за расподелу наменских трансфера у социјалној заштити

Законом о социјалној заштити је прописано да Влада утврђује висину наменског трансфера, критеријуме за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуме за учешће локалне самоуправе и динамику преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију²².

Влада РС је донела Уредбу о наменским трансферима у социјалној заштити 2016. године, а иста је измењена 2021. године.

Укупан годишњи износ наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите утврђује се у складу са средствима опредељеним за ту намену законом о буџету Републике Србије за текућу годину, а он се обрачунски умањује највише до 20% за потребе расподеле наменских трансфера по основу трансформације установа, иновативних и услуга од посебног значаја за Републику Србију. Овако умањен износ представља обрачунску категорију за утврђивање основице за расподелу средстава по јединицама локалне самоуправе по основу неразвијености.

Министарство надлежно за социјалну заштиту врши утврђивање основице и расподелу наменских трансфера по појединим јединицама локалне самоуправе, на основу критеријума и корективних коефицијената прописаних Уредбом и у роковима прописаним законом којим се уређује буџетски систем, као и висину износа наменских трансфера по основу трансформације установа, иновативних и услуга од посебног значаја за Републику Србију²³.

²² Члан 207 став 2 Закона о социјалној заштити.

²³ Члан 3 став 3 Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити.



Изменом Уредбе, осим корективног елемента, нису измењени критеријуми за расподелу наменских трансфера тј. критеријуми за расподелу наменских трансфера по јединицама локалне самоуправе по основу неразвијености остали су исти.

Критеријуми за утврђивање основице за обрачун висине наменског трансфера имају одређену утврђену релативну вредност исказану у процентима, и односе се на:

- број становника јединица локалне самоуправе, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике из последњег пописа становништва (15%);
- број деце и младих до 19 година и старијих од 65 година у ЈЛС, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике (25%);
- број корисника права и услуга из надлежности РС из јединица локалне самоуправе, према последњим подацима министарства надлежног за послове социјалне заштите (25%);
- број корисника права и услуга из надлежности јединица локалне самоуправе, према последњим подацима министарства надлежног за послове социјалне заштите (15%);
- број лица на смештају у установама из јединица локалне самоуправе, према последњим подацима министарства надлежног за послове социјалне заштите (10%);
- површина територије јединица локалне самоуправе, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике (10%).

Наменски трансфери по јединицама локалне самоуправе даље се коригују у односу на фискални капацитет ЈЛС, изражен кроз висину укупних прихода и примања по становнику/уступљених прихода по становнику²⁴ у последњој години за коју министарство надлежно за послове финансија располаже подацима.

Овако прописани критеријуми имали су за циљ правичну расподелу наменских трансфера и развој услуга социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе.

Представници Министарства су навели да приликом расподеле наменских трансфера јединицама локалне самоуправе, почев од 2019. године, у потпуности примењују критеријуме за расподелу средстава из наменских трансфера који су предвиђени Уредбом о наменским трансферима.

Међутим, испитујући примену прописаног начина и критеријума за расподелу наменских трансфера у периоду 2019–2021. године утврдили смо следеће:

Критеријум – број становника јединица локалне самоуправе и број деце и младих до 19 година и старијих од 65 година у ЈЛС

Министарство за рад је за ове критеријуме користило податке Републичког завода за статистику из пописа становништва (процене), изузев за Аутономну Покрајину Косово и Метохија с обзиром да РЗС не поседује ове податке.

За АП Косово и Метохија није могуће утврдити извор података који је Министарство за рад користило за примену ових критеријума.

²⁴ Члан 7 став 1 Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити.



Критеријум – површина територије јединица локалне самоуправе

Министарство за рад је за овај критеријум користило податке Републичког завода за статистику.

Критеријум – број корисника права и услуга из надлежности РС из јединица локалне самоуправе и број лица на смештају у установама из јединица локалне самоуправе

Уредба прописује да се за обрачун основице по овим критеријумима користе подаци министарства надлежног за послове социјалне заштите²⁵.

Министарство за рад је навело да је за ове критеријуме, за 2019. и 2020. годину, користило базу Републичког завода за статистику²⁶. У 2021. години, поред базе РЗС, користило је и податке из свог информационог система.

Извршили смо увид у базу РЗС о броју корисника права и услуга из надлежности РС и утврдили да се подаци РЗС не поклапају са подацима које је користило Министарство за рад, а за које је навело да су подаци РЗС.

С обзиром на то да смо уочили драстичне разлике у броју корисника права и услуга из надлежности РС у 2020. и 2021. години, односно када је користило податке из базе РЗС и податке из свог информационог система, извршили смо анализу ових података, што приказујемо у наредној табели.

Табела број 4: Број корисника права и услуга из надлежности РС и њихово процентуално смањење/повећање

РБ	ЈЛС	Број корисника РС у 2020. години (из обрачуна)	Број корисника РС 2021. години (из обрачуна)	Смањење / Повећање
1	2	3	4	5
1	Кучево	3.070	232	-92%
2	Пријепоље	4.694	456	-90%
3	Гацин Хан	2.001	225	-89%
4	Параћин	8.119	1.053	-87%
5	Врњачка Бања	3.863	561	-85%
6	Ивањица	2.372	379	-84%
7	Ада	3.342	540	-84%
8	Горњи Милановац	2.803	474	-83%
9	Алексинач	3.936	4.133	5%
10	Бујановац	4.312	4.727	10%
11	Сјеница	888	1.133	28%

Уколико посматрамо коришћене податке изражене у апсолутним вредностима разлика је још очљивија, што приказујемо у наредној табели.

²⁵ Члан 6 став 1 тачка 3 Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити.

²⁶ DevInfo база.



Табела број 5: Број корисника права и услуга из надлежности РС и њихово апсолутно смањење/повећање

РБ	ЈЛС	Број корисника РС у 2020. години (из обрачуна)	Број корисника РС у 2021. години (из обрачуна)	Апсолутна разлика
1	2	3	4	5
1	Крушевац	23.640	6.051	17.589
2	Краљево	14.061	3.676	10.385
3	Нови Пазар	13.613	3.500	10.113
4	Гњилане	10.000	720	9.280
5	Лесковац	14.655	6.010	8.645

За период 2019–2020. године није могуће утврдити извор података који је Министарство за рад користило за примену овог критеријума.

Имајући у виду да је Министарство за рад било дужно да за примену овог критеријума користи своје податке, а да у периоду на који се ревизија односи то није чинило, то за последицу има да је ЈЛС утврђиван различит износ наменских трансфера по овом основу.

Критеријум – број корисника права и услуга из надлежности јединица локалне самоуправе

Уредба прописује да се за обрачун основице по овом критеријуму користе последњи подаци министарства надлежног за послове социјалне заштите. Министарство за рад је навело да је за овај критеријум користило извештаје о утрошку наменских трансфера које достављају ЈЛС.

У ревизији смо утврдили да поједине ЈЛС нису редовно достављале извештаје, као и да су поједини извештаји били нечитки и непотпуни. Представници Министарства за рад су навели да су у том случају користили податке из последњег достављеног извештаја.

Проверавајући наводе Министарства за рад, утврдили смо да је Министарство за ове ЈЛС навело да немају кориснике права и услуга из надлежности ЈЛС, те им по овом критеријуму није обрачунавало наменски трансфер.

Такође, утврдили смо да је Министарство за рад и када су му били доступни подаци из извештаја о утрошку средстава није користило тај податак, већ је искључивало број корисника саветодавно-терапијских услуга.

За број корисника права и услуга из надлежности ЈЛС на територији АП КиМ није могуће утврдити које је податке Министарство за рад користило за обрачун наменских трансфера.

Ово указује на то да Министарство за рад нема потпуне и поуздане податке из своје надлежности за примену обрачуна основице по овом критеријуму.

Коришћење података из извештаја о утрошку средстава за примену овог критеријума није адекватно с обзиром на то да извештај не садржи податке о броју корисника права и услуга из надлежности јединица локалне самоуправе што је, у складу са Уредбом, критеријум за утврђивање основице за обрачун наменских трансфера.

Извештај о утрошку средстава садржи само податке о броју корисника за услуге социјалне заштите које су финансиране из наменских трансфера.



С обзиром на то да ЈЛС из године у годину могу да, овим средствима, финансирају различите услуге, немогуће је на овај начин обезбедити податке о броју корисника права и услуга из надлежности ЈЛС.

Зато је, за потпуну примену критеријума, важно да Министарство за рад обезбеди податке из своје надлежности.

Као корективни елемент критеријума за расподелу наменских средстава Уредбом, која је била на снази у 2019. и 2020. години, прописан је фискални капацитет ЈЛС изражен кроз висину уступљених прихода по становнику у последњој години за коју Министарство финансија располаже подацима. Увидом у обрачун који је доставило Министарство за рад утврдили смо да је Министарство, без података Министарства финансија, фискални капацитет обрачунавало тако што је износ наменског трансфера из претходне године делило са бројем становника конкретне ЈЛС²⁷.

Изменом Уредбе у 2021. години као корективни елемент критеријума за расподелу наменских средстава прописан је фискални капацитет ЈЛС изражен кроз висину укупних прихода и примања по становнику у последњој години за коју Министарство финансија располаже подацима. Министарство за рад је добило ове податке од Министарства финансија. Међутим, у ревизији смо утврдили да у појединим ситуацијама Министарство за рад није користило расположиве податке, односно у случају АП КиМ када су му ови подаци били недоступни обрачун је вршило као у 2019. и 2020. години.

Последица напред описаног начина примене критеријума за обрачун основице и расподелу наменских трансфера и коришћење непоузданих и непотпуних података јесте довођење до несразмерног смањења, односно повећања износа наменских трансфера јединицама локалне самоуправе, што приказујемо у следећој табели:

Табела број 6: Највећа процентуална повећања и смањења наменских трансфера из године у годину

РБ	ЈЛС	НТ 2018	НТ 2019	Повећање НТ 2019/2018	ЈЛС	НТ 2018	НТ 2019	Смањење НТ 2019/2018
1	Инђија	5.482.625	7.503.260	37%	Бујановац	6.224.277		100%
2	Зрењанин	14.541.031	19.882.167	37%	Сјеница	8.919.947	3.117.849	65%
3	Јагодина	14.071.012	19.160.205	36%	Ћићевац	2.360.110	935.465	60%
4	Нови Кнежевац	3.379.596	4.336.129	28%	Голубац	2.319.941	982.568	58%
5	Краљево	22.030.323	27.917.672	27%	Тутин	9.898.179	4.230.972	57%

РБ	ЈЛС	НТ 2019	НТ 2020	Повећање НТ 2020/2019	ЈЛС	НТ 2019	НТ 2020	Смањење НТ 2020/2019
1	Пријеполје	4.267.162	5.239.303	23%	Чока	3.670.463	1.492.462	59%
2	Топола	2.637.872	3.186.761	21%	Бела Црква	5.827.147	2.461.518	58%
3	Бач	1.920.094	2.316.439	21%	Димитровград	3.778.625	1.637.226	57%
4	Ђуприја	3.853.644	4.648.683	21%	Јагодина	19.160.205	8.490.198	56%
5	Рача	1.339.246	1.610.541	20%	Косјерић	2.587.231	1.171.936	55%

²⁷ Фискални капацитет није обрачунаван за јединице локалне самоуправе које у претходној години нису добиле наменски трансфер.



РБ	ЈЛС	НТ 2020	НТ 2021	Повећање НТ 2021/2020	ЈЛС	НТ 2020	НТ 2021	Смањење НТ 2021/2020
1	Чока	1.492.462	2.156.458	44%	Ада	2.993.660	1.782.346	40%
2	Бела Црква	2.461.518	3.387.769	38%	Мало Црниће	1.531.568	957.204	38%
3	Сремски Карловци	1.089.563	1.494.363	37%	Врњачка Бања	3.587.035	2.254.917	37%
4	Алексинач	6.789.510	9.162.963	35%	Рековац	1.790.702	1.132.682	37%
5	Бојник	2.532.672	3.290.828	30%	Нова Варош	2.454.459	1.565.795	36%

Због тога што Министарство за рад није обезбедило поуздане и потпуне податке из своје надлежности и податке од других надлежних органа, постоји ризик да се неће постићи циљ расподеле наменских трансфера у социјалној заштити, односно њихова правична расподела по јединицама локалне самоуправе.

Зато се препоручује Министарству за рад да обезбеди поуздане податке из своје надлежности како би примена критеријума омогућила равномерни развој услуга социјалне заштите из надлежности јединица локалне самоуправе.

Такође се препоручује Министарству за рад да предузме активности на прикупљању података од надлежних органа ради правилне примене прописаних критеријума за обрачун основице наменских трансфера.

Налаз 1.2. Неблаговремено спровођење активности Министарства за рад у расподели наменских трансфера успорава јединице локалне самоуправе у доследном планирању и обезбеђивању услуга социјалне заштите

Министарство за рад треба да обавештава јединице локалне самоуправе о услугама које се финансирају путем наменских трансфера, установама у трансформацији, иновативним и услугама социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију и основицама по јединицама локалне самоуправе, односно износима наменског трансфера, у складу са Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити²⁸.

Међусобни односи између министарства надлежног за социјалну заштиту и јединица локалне самоуправе ближе се уређују уговором после доношења закона о буџету Републике Србије за наредну буџетску годину.

Обавештавање јединица локалне самоуправе и достављање доказа и података врши се у складу са роковима из буџетског календара утврђеног законом којим се уређује буџетски систем.

Представници Министарства за рад су навели да су обавештавали ЈЛС о услугама које се финансирају из наменских трансфера и о висини наменских трансфера по појединим јединицама локалне самоуправе, путем Уговора о наменским трансферима, у којима је наведено које се услуге могу финансирати из наменских трансфера.

Поступак расподеле наменских трансфера у социјалној заштити подразумева више активности Министарства за рад, почев од припремних активности за расподелу као што су: прикупљање доказа од ЈЛС, утврђивање основице за обрачун и расподелу, доношење решења о коначној расподели, обавештавање ЈЛС, закључивање уговора о наменским трансферима,

²⁸ Члан 8 Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити.



до праћења извршења уговора, вршења контроле потрошених средстава и анализе утицаја наменских трансфера на развој услуга социјалне заштите.

Након припремних радњи Министарства за рад и обавештења о врстама услугама које ће се финансирати из наменских трансфера и износа наменских трансфера јединице локалне самоуправе, такође треба да на прописан начин спроведу поступке за обезбеђење услуга социјалне заштите које ће се финансирати из наменских трансфера.

Зато је врло важно да Министарство за рад ефикасније спроведе своје припремне активности како би ЈЛС могле и имале довољно времена да доследно планирају и обезбеде услуге социјалне заштите на својој територији.

Целокупан процес има за циљ да активности и Министарства за рад и јединица локалне самоуправе у расподели и коришћењу наменских трансфера допринесу развоју услуга социјалне заштите.

Након спроведених активности за утврђивање износа наменских трансфера по јединицама локалне самоуправе, Министарство за рад доноси решење о коначним износама расподеле наменских трансфера по јединицама локалне самоуправе. Решење је основ за закључивање уговора о наменским трансферима и регулисање међусобних односа између Министарства за рад и ЈЛС.

Јавно доступна документа указују на то да се највећи број јединица локалне самоуправе ослања на наменске трансфере па процес обезбеђивања услуга социјалне заштите ЈЛС започињу тек након закључивања уговора о наменским трансферима, односно након што их Министарство за рад обавести о износама наменских трансфера у текућој години.

Испитујући благовременост извршења припремних активности, у ревизији смо утврдили да је у периоду 2019–2021. године Министарство за рад Решење о коначним износама расподеле донело је:

- 22. марта 2019. године (измењено Решење 15. октобра и 20. новембра 2019. године), а уговоре о наменским трансферима са ЈЛС закључило 26. марта 2019. године, изузев са Општином Сента са којом је уговор закључен 15. октобра 2019. године;
- 13. марта 2020. године, а уговоре са ЈЛС закључило 30. марта 2020. године;
- 26. априла 2021. године, а уговоре са ЈЛС закључило 6. маја 2021. године.

Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити, која је била на снази у 2019. и 2020. години, било је прописано да се средства преносе јединицама локалне самоуправе до 25. у месецу за текући месец у висини једне дванаестине годишњег утврђеног износа наменског трансфера за расподелу.

У току ревизије смо утврдили да, због тога што су уговори закључивани тек у марту 2019. и 2020. године, прописана динамика преноса средстава није могла бити испоштована, па је Министарство за рад јединицама локалне самоуправе исплаћивало више месечних износа одједном.

Увидом у податке Министарства за рад, утврдили смо да је први трансфер средстава у 2019. години ЈЛС са територије АП Војводина извршен 30. априла 2019. године, а осталим ЈЛС 24. маја 2019. године. У 2020. години свим ЈЛС први трансфер средстава извршен је 26. јуна 2020. године.



Наглашавајући значај наменских трансфера у развоју услуга социјалне заштите, поједине ЈЛС²⁹ указивале су Министарству за рад да је због кашњења у процедурама Министарства, почев од закључивања уговора до преноса средстава, дошло и до кашњења код ЈЛС у обезбеђивању услуге социјалне заштите па средства нису могла бити утрошена до краја буџетске године.

Основни разлог касније расподеле средстава и закључивања уговора, према наводима представника Министарства за рад, јесте кашњење ЈЛС у достављању извештаја о утрошку из претходне године, чији је рок 20. јануар, а подаци из извештаја се користе за обрачун. Такође, у 2020. години разлог кашњења је проглашено ванредно стање, а у 2021. години болест запослених у одсеку (SARS-CoV-2), у чијој надлежности су наведени послови.

Међутим, као што је већ било речи у Налазу 1.1, уколико Министарство за рад обезбеди на време податке из своје надлежности за примену критеријума, подаци из Извештаја о утрошку наменских средстава не могу бити од утицаја за доношење решења о коначној расподели и закључењу уговора.

Такође, навели су да је уочено да неке јединице локалне самоуправе нису користиле наменске трансфере који су преношени месечно, па је ради повећања финансијске дисциплине измењена Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити 2021. године. Измена се односила на промену одредбе у вези са динамиком преноса средстава па је прописано да ће се средства преносити јединицама локалне самоуправе у року од 15 дана од дана достављања министарству уговора о набавци услуге између ЈЛС и пружаоца услуге, у висини уговорене цене услуге која је предмет набавке, а до висине средстава опредељених расподелом наменског трансфера за развој услуга социјалне заштите јединицама локалне самоуправе.

Међутим, како је закључење уговора о наменским трансферима о врстама услуга и износу наменских трансфера у 2021. години извршено и касније у односу на претходне године, односно тек у мају 2021. године, то је условило и касније отпочињање активности ЈЛС у процесу обезбеђивања услуга социјалне заштите у складу са чланом 64 Закона о социјалној заштити.

У току ревизије смо утврдили да је, након што су ЈЛС достављале Министарству за рад доказе о закљученом уговору о набавци услуге између ЈЛС и пружаоца услуге, у 2021. години Министарство за рад први пренос средстава наменских трансфера извршило 30. јуна, а последњи 16. децембра 2021. године.

Све напред наведено упућује на то да кашњење у припремним активностима Министарства и недостатак информације о врстама услугама и износима наменских трансфера успорава јединице локалне самоуправе да доследно планирају, обезбеђују и развијају услуге социјалне заштите на својој територији и ствара ризик да средства наменских трансфера остану неутрошена.

Представници Министарства за рад су навели да поступак расподеле наменских трансфера није уређен интерном процедуром Министарства, већ се директно примењује Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити.

Имајући у виду да је процес расподеле наменских трансфера, праћење и контрола извршења Уговора и анализа ефеката сложен и координисан поступак, да захтева благовремено прикупљање података и обављање потребних активности више надлежних

²⁹ Бачка Топола, Чока, Ириг и Аранђеловац.



сектора Министарства за рад, неопходно је интерним актом уредити рокове и динамику за њихово предузимање.

Зато се препоручује Министарству за рад да интерним актом уреди рокове и динамику за благовремено предузимање активности у поступку доделе наменских трансфера како би ЈЛС имале довољно времена да планирају и обезбеде услуге социјалне заштите на законом прописан начин.

Налаз 1.3. Иновативне услуге у социјалној заштити нису дефинисане, што је за последицу имало изостанак њиховог развоја и финансирања

Законом о социјалној заштити прописано је да се наменским трансферима³⁰, у складу са законом којим се уређује финансирање јединица локалне самоуправе, из буџета Републике Србије могу финансирати, поред услуга социјалне заштите из надлежности јединица локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека и услуга социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији се налазе установе за домски смештај у трансформацији и иновативне услуге, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

За иновативне услуге, услуге од посебног значаја за Републику Србију и установе у трансформацији опредељује се до 20% од укупног годишњег износа наменских трансфера.

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

У току ревизије смо утврдили да наменским трансферима у социјалној заштити нису финансиране иновативне услуге, услуге од посебног значаја за Републику Србију, као ни услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој се територији налазе установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове трансформације тих установа.

Законодавац је имао за циљ да се наменским трансферима у социјалној заштити подстиче развој постојећих и увођење нових/иновативних услуга социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе.

ЈЛС имају обавезу да обавештавају Министарство за рад о пруженим услугама, врстама, подврстама услуга социјалне заштите, броју корисника, пружаоцима услуга и друго.

Анализом података за период 2019–2021. године утврдили смо да су поједине ЈЛС обавештавале Министарство за рад о пружању иновативних услугама, што приказујемо у наредној табели:

³⁰ Члан 207.



Табела број 7: Информације о иновативним услугама о којима су ЈЛС обавештавале Министарство за рад

ЈЛС	Година	Износ уtroшених средстава НТ	Иновативне услуге	Спроведен поступак ЈН	Пружалац услуге поседује лиценцу	Број корисника
1	2	3	4	5	6	7
Кула	2019.	2.369.997	Рана интервенција и саветовалиште за развој			
	2020.	1.075.000	Саветовалиште за рани развој и рану интервенцију	Да	Да	20
	2021.	572.000	Саветовалиште за рани развој и рану интервенцију			50
Рума	2019.	495.000	Едукација за превенцију болести зависности и насиља у породици	Не	Не	322
Крушевац	2019.	4.939.507	Породично-едукативни центар	Не	Не	4.241 ³¹
	2020.	4.201.670				544
	2021.	5.371.167				676
Трстеник	2019.	259.489	Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге			20
	2020.	616.000	Помоћ и подршка старатељима, штићеницима, пружаоцима услуга смештаја	Не	Не	65
	2021.	1.116.000	Терапијске и социјално-едукативне услуге	Да	Не	261
Нови Пазар	2021.	1.120.000	Терапијске и социјално-едукативне услуге	Да	Не	278

Јединице локалне самоуправе извештавале су Министарство за рад да су у периоду 2019–2021. године за пружање иновативних услуга утрошиле укупно 22,6 милиона динара, при чему су различито наводиле да ли су обезбеђивале пружање услуга преко лиценцираног, односно нелиценцираног пружаоца.

Из наведене табеле уочавамо да су ЈЛС извештавале Министарство за рад о финансирању различитих врста иновативних услуга. Такође, утврдили смо да је одређени број ЈЛС као иновативне услуге пружао саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге или новоуведене услуге, односно услуге које се први пут пружају у ЈЛС. Међутим, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге у складу са Законом о социјалној заштити дефинисане су као интензивне услуге подршке породици која је у кризи, саветовање и подршка родитеља, подршка породици која се стара о свом детету или одраслом члану породице са сметњама у развоју; одржавање породичних односа и поновно спајање

³¹ У Наративном извештају који је поднео град Крушевац број 4.241 је узет као збир корисника услуге по месецима.



породице; саветовање и подршка у случајевима насиља; породична терапија; медијација; СОС телефони; активација и друге саветодавне и едукативне услуге и активности.

Јединица локалне самоуправе, којој се одобри наменски трансфер за иновативну или услугу социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију, дужна је да ове услуге интегрише у одлуку о услугама из своје надлежности до краја буџетске године за коју је одобрен наменски трансфер. Увидом у одлуке о правима и услугама у социјалној заштити јединица локалне самоуправе које су навеле да су пружале иновативне услуге, утврдили смо да највећи број ЈЛС није интегрисао иновативне услуге у локалне одлуке о социјалној заштити, већ их је уредио као саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге.

Због тога што саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге нису стандардизоване и појам иновативних услуга није дефинисан, јединице локалне самоуправе су различито тумачиле и поистовећивале ове врсте услуга.

С обзиром на то да је изостало дефинисање појма иновативних услуга, врсте и начина њиховог пружања, постоји ризик да се на тај начин удаљава од увођења нових „иновативних” услуга социјалне заштите.

Имајући у виду све напред наведено, препоручујемо Министарству за рад да предузме активности у циљу дефинисања појма „иновативних услуга” и стандарда за њихово пружање ради развоја и увођења ових услуга у јединице локалне самоуправе.



ЗАКЉУЧАК 2. Изостанак суштинске анализе података јединица локалне самоуправе и непостојање минималних стандарда појединих услуга отежава оцену доприноса наменских трансфера развоју услуга социјалне заштите

Циљ ове ревизије је био да испитамо у којој мери су спроведене активности утицале на развој услуга социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе.

Под утицајем наменских трансфера на развој услуга социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе подразумевамо да су ЈЛС у прописаним роковима достављале извештаје о утрошку наменских трансфера (извештаје који садрже све захтеване податке) како би Министарство располагало потпуним и поузданим подацима и вршило њихову анализу ради оцене доприноса наменских трансфера развоју услуга социјалне заштите, да су из наменских трансфера финансиране услуге које задовољавају минималне стандарде услуга социјалне заштите, ефикасност активности Министарства у поступку издавања лиценци пружаоцима услуга, као и да Уговори о наменским трансферима садрже све одредбе којим се прецизно уређују права и обавезе уговорних страна.

У складу са напред изнетим, у вези са другим ревизорским питањем, испитивали смо наведене активности Министарства за рад и одабраних ЈЛС – извора информација, у периоду 2019–2021. године.

Након анализе законодавног оквира, анализе документације субјекта ревизије и ЈЛС – извора информација, као и обављених интервјуа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима:

Налаз 2.1. Министарство за рад не врши суштинску анализу прикупљених података у вези са наменским трансферима како би оценило њихов утицај на развој услуга социјалне заштите

Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити прописано је да по завршетку буџетске године јединице локалне самоуправе достављају министарству надлежном за послове социјалне заштите извештаје о утрошку наменских трансфера најдаље до 20. јануара текуће године³².

Министарство за рад је креирало извештај о утрошку наменских трансфера, а обавеза јединица локалних самоуправа је да по завршетку буџетске године доставе Министарству наративни, статистички и финансијски извештај, најдаље до 20. јануара наредне године, а по потребни и ванредне извештаје.

Јединице локалне самоуправе кроз извештај о утрошку наменских трансфера достављају Министарству за рад следеће податке:

- о средствима (одобреним, утрошеним, враћеним, ненаменски потрошеним, средствима који нису потрошена, а нису ни враћена у буџет РС, укупан износ учешћа ЈЛС у финансирању услуга социјалне заштите);
- о услугама социјалне заштите које су финансиране из наменског трансфера, установама у трансформацији, иновативним услугама, о томе да ли је спроведен

³² Члан 9 став 3.



- поступак јавне набавке за пружену услугу и да ли пружалац услуге поседује лиценцу, образложење уколико јавна набавка није спроведена;
- информације о разлозима неутрошених и враћених средстава наменских трансфера у буџет РС или разлоге због којих средства нису враћена;
 - наративне информације од значаја за сагледавање укупних ефеката примене наменских трансфера у јединицама локалне самоуправе;
 - о врстама услуга социјалне заштите дефинисане Уредбом о наменским трансферима, назив пружаоца услуге, укупан број корисника сваке услуге појединачно по полу и старости и да је услуга интегрисана у одлуку о правима и услугама социјалне заштите из надлежности локалне самоуправе;
 - преглед правдања средстава из наменских трансфера (пружалац услуге, број фактуре, опис трошка, плаћени износ средстава, број и датум извода, износ извршених повраћаја, износ неоправданих средстава).

Све потребне и тражене податке је до 2019. године сакупљао и обрађивао Републички завод за социјалну заштиту, од када је ову обавезу преузело Министарство за рад.

Анализом података Министарства за рад утврдили смо да у 2019. години 55% ЈЛС које су добиле средства нису доставиле извештај о утрошку наменских трансфера, а нису ни сносиле последице због недостављања извештаја, односно достављања непотпуних и непозданих извештаја.

У наредном периоду Министарство за рад је интензивирало рад на прикупљању података од ЈЛС, па је захтевало од ЈЛС достављање Извештаја о утрошку наменских трансфера. Ово је резултирало тиме да се број јединица локалне самоуправе које нису доставиле извештај смањило, и то:

- у 2020. години 6% ЈЛС које су добиле средства нису доставиле извештај, а
- у 2021. години све ЈЛС су доставиле извештај.

Међутим, без обзира на напредак у достављању Извештаја о утрошку наменских трансфера, у току ревизије смо утврдили да поједине ЈЛС нису достављале потпуне и читљиве извештаје. Јединице локалне самоуправе најчешће нису достављале статистичке извештаје, који садрже следеће податке:

- да ли су спровеле поступак јавне набавке;
- да ли пружалац услуге има лиценцу за пружање услуге;
- да ли је услуга интегрисана у одлуку о правима и услугама социјалне заштите из надлежности ЈЛС;
- врста пружене услуге у складу са прописима;
- број корисника сваке услуге.

Без наведених података Министарство за рад неће моћи да добије комплетну слику о утицају наменских трансфера на развој услуга социјалне заштите.

Министарство за рад је орган задужен за праћење стања, израду анализа, извештаја и информација у вези са стањем и проблемима социјалне заштите као и предлагање мера за њено унапређење.



У току ревизије смо утврдили да без обзира на чињеницу да се, захваљујући предузетим активностима Министарства, повећао број јединица локалне самоуправе које достављају извештаје о утрошку наменских трансфера, Министарство није вршило анализу прикупљених података. Представници Министарства за рад су навели да је узрок томе пандемија SARS-CoV-2 и ограничени кадровски капацитети Министарства, али да је у току израда анализе у оквиру пројекта „Услуге социјалне заштите за осетљиве групе”³³.

Инсистирање на формалном и благовременом достављању извештаја без суштинске анализе прикупљених података за последицу може имати да Министарство не може да оцени утицај наменских трансфера на развој услуга социјалне заштите и предложи мере за унапређење стања у овој области.

Прикупљени подаци послужиће Министарству за рад да изврши анализу утицаја наменских трансфера на развој услуга социјалне заштите, али и да изврши контролу њиховог трошења.

Зато се препоручује Министарству за рад да након прикупљања потпуних података од ЈЛС, изврши анализу утицаја наменских трансфера на развој услуга социјалне заштите и предложи мере за унапређење.

Налаз 2.2. Непостојање минималних стандарда за одређене услуге социјалне заштите и дужина трајања поступка лиценцирања утичу на квалитет пружања услуга социјалне заштите

Законом о социјалној заштити³⁴ прописане су групе услуга које се могу финансирати из наменских трансфера, а које обезбеђују јединице локалне самоуправе.

Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити прописано је да се наменским трансферима финансирају услуге социјалне заштите које по Закону о социјалној заштити финансирају ЈЛС и то у ЈЛС чији је степен развијености испод републичког просека.

Уредба³⁵ прописује да се наменски трансфери додељују за покриће расхода услуга које задовољавају минималне стандарде прописане правилником којим се уређују минимални стандарди услуга социјалне заштите.

Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите прописани су ближи услови и стандарди за пружање свих услуга социјалне заштите тзв. минимални стандарди.

Систем лиценцирања произилази из потребе за унапређењем квалитета и контроле пружања услуга социјалне заштите. Лиценцирање је поступак у коме се испитује испуњеност критеријума и стандарда за пружање услуга.

Захтев за издавање лиценце организација подноси Министарству за рад на прописаном обрасцу. Приликом подношења захтева организација социјалне заштите прилаже доказе о испуњавању прописаних услова и стандарда за пружање одређене услуге за коју тражи издавање лиценце. Пре подношења захтева потребно је да организација

³³ Пројектом „Услуге социјалне заштите за осетљиве групе” у сарадњи са Немачком организацијом за међународну сарадњу, који је започет споразумом 2018. године, а допуњен у септембру 2021. године, планирана је подршка на изради анализе примене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити, који још увек није окончан.

³⁴ Чл. 207 и 209.

³⁵ Члан 5 став 4.



прибави све потребне доказе наведене у Правилнику о лиценцирању организација социјалне заштите за конкретну услугу. По подношењу захтева за лиценцирање, Министарство за рад као надлежни орган започиње поступак по правилима управног поступка.

У току ревизије смо утврдили да су ЈЛС обавештавале Министарство за рад да су поједине услуге социјалне заштите обезбеђивале преко нелиценцираног пружаоца, али и да је он поднео захтев за лиценцирање. С обзиром на то да су се ови подаци понављали из године у годину, анализирали смо поднете захтеве за издавање лиценце пружаоца услуга и пратећу документацију, што приказујемо у следећим илустративним примерима.

Илустративни пример број 1

Град Краљево – Центар локалних услуга града Краљева

У периоду ревизије 2019–2021. године, Град Краљево је све услуге социјалне заштите, које су финансиране из средстава наменских трансфера, обезбеђивао путем установе чији је оснивач – Центра локалних услуга Града Краљева.

Центар локалних услуга Града Краљева је поднео захтеве за издавање лиценце за следеће услуге социјалне заштите:

- за помоћ у кући захтев је поднет 15. октобра 2020. године, а лиценца је издата 21. јула 2022. године;
- за личног пратиоца детета захтев је поднет 31. јануара 2020. године, а лиценца је издата 21. јула 2022. године;
- за персоналну асистенцију захтев је поднет 31. јануара 2020. године, а лиценца још увек није издата.

Услед изостанка ефикасне комуникације између подносиоца захтева и Министарства, поступак лиценцирања трајао је у просеку дуже од две године.

Поред ових услуга, у периоду на који се ревизија односи, Центар локалних услуга пружао је и услуге дневног центра, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, услуге третманског центра и социјалног становања у заштићеним условима, за које нису прописани минимални стандарди.



Илустративни пример број 2

Општина Неготин Центар за социјални рад	Општина Алексинац Центар за социјални рад
<p>У периоду 2019–2021. године, Општина Неготин је услугу социјалне заштите помоћи у кући обезбеђивала путем Центра за социјални рад.</p> <p>Центар за социјални рад Неготин поднео је захтев за издавање лиценце за ову услугу 25. маја 2016. године, али ни више од шест година од подношења захтева Министарство за рад није поступало.</p>	<p>У периоду 2019–2020. године, Општина Алексинац је услугу социјалне заштите помоћи у кући обезбеђивала путем Центра за социјални рад.</p> <p>Центар за социјални рад Алексинац поднео је захтев за издавање лиценце за ову услугу 14. јуна 2016. године, а Министарство за рад га тек 19. марта 2020. године обавештава да није поднета комплетна документација, па ни после више од шест година од подношења захтева лиценца није издата.</p>

Илустративни пример број 3

Општина Петровац на Млави – Центар за социјални рад
<p>У периоду 2019–2021. године, Општина Петровац на Млави је услугу социјалне заштите помоћи у кући обезбеђивала путем Центра за социјални рад Општина Петровац и Жагубица.</p> <p>Центар за социјални рад Општина Петровац и Жагубица поднео је захтев за издавање лиценце за ову услугу 4. јануара 2018. године, а лиценца је издата 13. јула 2022. године.</p> <p>Услед изостанка ефикасне комуникације између подносиоца захтева и Министарства, поступак лиценцирања трајао је дуже од четири године.</p>

Илустративни пример број 4

Општина Прибој – Центар за социјални рад
<p>У периоду 2019–2020. године, Општина Прибој је услуге социјалне заштите помоћи у кући, прихватилишта и дневног боравка обезбеђивала путем Центра за социјални рад.</p> <p>Центар за социјални рад Општине Прибој поднео је захтев за издавање лиценце за ове услуге 27. маја 2016. године, а Министарство за рад га тек 13. септембра 2018. године обавештава да није поднета комплетна документација за услуге помоћи у кући и прихватилишта. За услугу дневног боравка од подношења захтева за издавање лиценце није било комуникације између подносиоца и Министарства за рад. Ни после више од шест година од подношења захтева лиценце нису издате.</p>



У 2021. години наведене услуге Општина Прибој је обезбеђивала преко Центра за развој услуга социјалне заштите Општине Прибој, за који је у извештају о утрошку средстава наведено да је поднео захтев за издавање лиценци. У ревизији смо утврдили да захтев за издавање лиценци није поднет.

Из датих илустративних примера се уочава значајан проток времена од подношења захтева до првих активности које Министарство за рад по захтеву предузима. Узимајући у обзир и активности које треба да предузме и подносилац захтева, закључујемо да неефикасна координација учесника поступка лиценцирања ствара ризик да се услуге социјалне заштите пружају уз незадовољавање прописаних стандарда за квалитет услуге.

Представници Министарства су навели да су услед реформских процеса социјалне заштите поједини поступци издавања лиценце започети, али нису окончани.

У току ревизије, у јуну 2022. године, Министарство за рад је, препознајући недостатке поступка лиценцирања, образовало Радну групу за израду Нацрта правилника о изменама и допунама Правилника о лиценцирању организација социјалне заштите чији је задатак да сагледа и размотри потребу редефинисања ближих услова за издавање лиценце, образац лиценце и начин издавања и обнављања односно суспензије и одузимања лиценце организацијама социјалне заштите.

Такође, у ревизији смо утврдили да је из средстава наменских трансфера обезбеђивано пружање саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга за велики број корисника, и то:

- у 2019. години 22,5 милиона динара за 2.000 корисника услуга;
- у 2020. години 27,6 милиона динара за 1.891 корисника услуга;
- у 2021. години 15,5 милиона динара за 1.718 корисника услуга.

Иако саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге дужи низ година постоје у систему социјалне заштите, минимални стандарди за њихово пружање нису прописани.

С обзиром на то да су минимални стандарди средство за гарантовање квалитета услуга социјалне заштите, пружање услуга социјалне заштите за које они нису прописани ствара ризик да услуга неће одговарати својој намени, односно да се неће постићи најбољи ефекат за корисника услуге.

У току ревизије, у јуну 2022. године, Министарство за рад је, препознајући нерегулисаност минималних стандарда за одређене услуге социјалне заштите, образовало Радну групу за израду Нацрта правилника о изменама и допунама Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, чији је задатак да сагледа и размотри потребу редефинисања ближих услова и стандарда за пружање услуга социјалне заштите полазећи од сагледавања потреба за унапређењем квалитета постојећих и развоја нових услуга социјалне заштите, достигнутог степена развоја система социјалне заштите, уочених проблема и недостатака.

Зато се Министарству за рад препоручује да у поступку лиценцирања предузме активности и скрати време одлучивања о поднетом захтеву за издавање лиценце ради обезбеђивања уједначеног квалитета пружених услуга социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе.



Такође, препоручујемо Министарству за рад да пропише ближе услове и стандарде за пружање свих услуга социјалне заштите полазећи од потреба за унапређењем њиховог квалитета.

Налаз 2.3. Међусобна права и обавезе Министарства за рад и јединица локалне самоуправе нису прецизно дефинисана, нити пружају основ за праћење извршења одредаба уговора

Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити³⁶ прописано је да се међусобни односи између Министарства за рад и јединица локалне самоуправе ближе уређују уговором после доношења закона о буџету Републике Србије за наредну буџетску годину.

Овим уговором се утврђује врста услуга која се финансира из средстава наменских трансфера, начин извештавања ЈЛС о утрошку средстава и друге обавезе и питања од значаја за реализацију наменских трансфера.

Министарство за рад је сачинило модел двострано обавезујућег уговора о наменским трансферима, који се закључује са сваком јединицом локалне самоуправе којој су додељена средства.

Уговори о наменским трансферима у социјалној заштити са јединицама локалне самоуправе се из године у годину, у периоду 2019 - 2021. године, закључују све касније, о чему је детаљно било речи у Налазу 1.2.

Анализом закључених уговора у наведеном периоду утврдили смо следеће:

- да су уговори о наменским трансферима у социјалној заштити типски/унифицирани;
- да се садржина уговора разликује само у подацима о јединицама локалне самоуправе, степену развијености ЈЛС и висини одобрених наменских трансфера;
- да се уговором упућује на члан 207 Закона о социјалној заштити, који уређује које услуге социјалне заштите могу да се финансирају из средстава наменских трансфера, при чему су набројане све групе и подгрупе услуга социјалне заштите из надлежности јединица локалне самоуправе, у складу са прописима који уређују ову област;
- да је уговором предвиђено шта се не може финансирати из средстава наменских трансфера;
- да је јединица локалне самоуправе одговорна за наменско и законито коришћење средстава која јој је Министарство пренело;
- да је ЈЛС дужна да изврши одговарајуће измене у одлуци о буџету у вези са додељеним, односно одобреним НТ и без одлагања тај акт достави Министарству;
- да је ЈЛС дужна да, по завршетку буџетске године, достави Министарству извештај о утрошку наменских трансфера (садржи наративни, статистички и финансијски извештај) најдаље до 20. јануара наредне године, а уколико је потребно и ванредни извештај на захтев Министарства;

³⁶ Члан 8 став 5.



- да је ЈЛС дужна да изврши повраћај неутрошених средстава које је пренело Министарство, у складу са законом којим се уређује буџетски систем;
- да је уговором предвиђена динамика преноса средстава наменских трансфера у складу са важећом Уредбом.

Увидом у садржину уговора о наменским трансферима закључујемо да међусобна права и обавезе између Министарства за рад и јединица локалне самоуправе нису прецизно дефинисана, већ су само уопштено цитиране одредбе Закона, уз навођење свих услуга социјалне заштите које се у складу са Законом могу финансирати, при чему се не може утврдити врста услуга коју ће конкретна јединица локалне самоуправе финансирати наменским трансферима.

Такође, изостало је дефинисање рокова за испуњење обавеза из уговора, санкције за непоштовање уговорених обавеза, начин враћања неутрошених средстава и друга питања која би Министарству послужила као основ за праћење извршења уговора.

Представници Министарства за рад су навели да у поступку расподеле и коришћења НТ постоји проблем недовољне сарадње са ЈЛС, почев од тога да се у протеклом периоду поједине ЈЛС нису појавиле на потписивању уговора, што за собом повлачи питање обезбеђења услуга социјалне заштите, до кашњења у извештавању о утрошку наменских трансфера, о чему смо детаљно говорили у Налазу 1.2.

Са друге стране, као проблем у комуникацији ЈЛС су наводиле да нису добијале одговоре на питања постављена Министарству за рад, која се односе на планирање и трошење средстава наменских трансфера.

Све напред наведено указује на то да не постоји адекватна и довољна сарадња/комуникација, а поступак расподеле и коришћења наменских трансфера захтева непрекидну размену података и информација, као и ближу сарадњу између уговорних страна.

Закључивање типских уговора и недовољна сарадња између уговорних страна за последицу може имати непрецизно дефинисане одредбе уговора и неуважавање специфичности сваке ЈЛС, начин обезбеђивања услуге социјалне заштите и друга значајна питања.

Зато се препоручује Министарству за рад да уговором о наменским трансферима прецизно и детаљно уреди права и обавезе јединица локалне самоуправе уважавајући њене специфичности понаособ, ради обезбеђивања законитог и сврсисходног трошења средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити.



ЗАКЉУЧАК 3. Није успостављен ефикасан надзор у области наменских трансфера у социјалној заштити, што за последицу може имати њихово несврсисходно и ненаменско трошење

Циљ ове ревизије је био да испитамо да ли је успостављен ефикасан надзор у области наменских трансфера у социјалној заштити.

Под надзором у области наменских трансфера у социјалној заштити подразумевамо: да је Министарство за рад пратило трошење наменских трансфера и вршило контролу наменског трошења.

У складу са напред изнетим, у вези са трећим ревизорским питањем, испитивали смо наведене активности Министарства за рад и одабраних јединица локалних самоуправа – извора информација у периоду 2019–2021. године.

Након анализе законодавног оквира, анализе документације субјекта ревизије и ЈЛС – извора информација, као и обављених интервјуа, донели смо закључак, који темељимо на следећим налазима:

Налаз 3.1. Трошење средстава наменских трансфера у социјалној заштити је делимично праћено, због чега поједине јединице локалне самоуправе неутрошени износ наменских трансфера нису враћале у буџет РС

Законом о буџетском систему уређено је да до истека фискалне године, директни и индиректни корисници буџетских средстава врате у буџет средства која су им пренета у складу са актом о буџету, а нису утрошена.

У складу са Правилником о начину и поступку преноса неутрошених буџетских средстава Републике Србије на рачун извршења буџета Републике Србије, директни и индиректни корисници буџетских средстава РС дужни су да средства која су им у складу са законом којим се уређује буџет РС пренета, а нису утрошена за финансирање расхода и издатака у тој години, уплате на рачун извршења буџета РС³⁷. Повраћај неутрошених средстава се врши директном кориснику буџетских средстава који је административним трансфером пренео средства. Рок за повраћај средстава је 31. децембар текуће године.

За сваку фискалну годину Министарство финансија – Управа за трезор на свом сајту објављује Упутство за повраћај неутрошених буџетских средстава РС у тој години на рачун извршења буџета Републике Србије.

ЈЛС су биле у обавези, да у периоду 2019–2021. године, у складу са Уговором о наменским трансферима изврше повраћај неутрошених средстава пренетих од стране Министарства за намене које чине предмет уговора, а у складу са законом којим се уређује буџетски систем. Такође, ЈЛС средствима наменских трансфера нису могле финансирати обавезе по основу пружених услуга социјалне заштите у оквиру своје надлежности из ранијег периода.

По завршетку буџетске године ЈЛС су дужне да Министарство за рад обавесте о укупном износу:

- одобрених наменских средстава,

³⁷ Извршење буџета Републике Србије, број 840-1620-21 и Упутство за повраћај неутрошених буџетских средстава Републике Србије на рачун извршења буџета Републике Србије.



- утрошених средстава,
- враћених средстава,
- ненаменски потрошених средстава и
- наменских средстава која нису потрошена, а нису ни враћена у буџет РС.

У току ревизије смо утврдили да у поменутом периоду поједине ЈЛС нису обавештавале Министарство за рад о траженим подацима (као што је наведено у Налазу 2.1.), што ствара ризик да Министарство није имало потпуне податке о трошењу 1,9 милијарди динара наменских трансфера.

Анализа извештаја о наменским трансферима ЈЛС које су доставиле податке Министарству показала је да су поједине ЈЛС имале недоумицу око враћања неутрошених средстава и обавештавале да ће средства бити враћена по добијању инструкције од Министарства за рад или да ће неутрошена средства из текуће године користити у наредној години, што је супротно одредбама Уговора.

У наредној табели приказани су подаци из извештаја ЈЛС о износима враћених наменских трансфера и непотрошених, а невраћених средстава.

Табела број 8: Износ наменских трансфера који су ЈЛС у извештајима наводиле да су вратиле, односно да средства нису потрошена а ни враћена у буџет РС

РБ	Опис	2019. година		2020. година		2021. година		Укупно
		Број ЈЛС	Износ	Број ЈЛС	Износ	Број ЈЛС	Износ	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Износ враћених наменских трансфера	13	14.799.568	15 ³⁸	8.157.427	12 ³⁹	7.664.614	30.621.609
2	Износ средстава која нису потрошена, а ни враћена у буџет РС	12 ⁴⁰	10.984.773	29	38.628.441	20	12.696.263	62.309.477

Поређењем горе наведених података из извештаја ЈЛС и података из аналитичких картица Министарства утврдили смо да се ови износи значајно разликују.

Неажуран приступ Министарства за рад према контроли враћања ових средстава за последицу има да су се ЈЛС различито односиле према неутрошеним средствима, а што је приказано у следећим илустративним примерима.

³⁸ С обзиром да је Извештај о утрошку наменских трансфера за ЈЛС на територији АП КиМ збирни то су посматране као једна ЈЛС.

³⁹ С обзиром да је Извештај о утрошку наменских трансфера за ЈЛС на територији АП КиМ збирни то су посматране као једна ЈЛС.

⁴⁰ С обзиром да је Извештај о утрошку наменских трансфера за ЈЛС на територији АП КиМ збирни то су посматране као једна ЈЛС.



Илустративни пример број 5

Општина Параћин

Општина Параћин је кроз извештај о утрошку наменских трансфера обавештавала Министарство за рад да је остало неутрошено:

- у 2019. години 2,7 милиона динара,
- у 2020. години 2,4 милиона динара,
- у 2021. години 620 хиљада динара

тражећи од Министарства инструкцију за повраћај средстава у буџет РС.

Увидом у податке Министарства за рад, утврдили смо да Општина Параћин није извршила повраћај неутрошених средстава по основу наменских трансфера у текућим годинама, већ је, по добијању инструкције Министарства, извршила повраћај средстава у износу од 4 милиона динара у 2021. години и 620 хиљада динара у 2022. години.

Илустративни пример број 6

Град Лозница

Град Лозница за 2019. годину није доставио извештај о утрошку наменских трансфера Министарству за рад.

Кроз извештај о утрошку наменских трансфера Град Лозница је обавестио Министарство за рад да је остало неутрошено:

- у 2020. години 7,6 милиона динара,
- у 2021. години 2,6 милиона динара

и да ће неутрошена средства користити у наредној години.

Поступајући по допису Министарства за рад – да достави извештај о реализацији средстава за период 2018–2020. године Град, Лозница је обавестила Министарство да је 5,5 милиона динара из наменских трансфера за 2018. годину остало неутрошено због обуставе поступка јавне набавке и траже дозволу од Министарства да наведена средства искористе за проширење постојеће услуге помоћ и нега у кући у 2021. години.

Увидом у податке Министарства за рад, утврдили смо да Град Лозница у периоду 2019–2021. године није извршио повраћај неутрошених средстава по основу наменских трансфера.



Илустративни пример број 7

Општина Ћуприја

Општина Ћуприја за 2019. годину није доставила извештај о утрошку наменских трансфера Министарству за рад.

Кроз извештај о утрошку наменских трансфера Општина Ћуприја је обавестила Министарство за рад да је остало неутрошено:

- у 2020. години 1,6 милиона динара,
- у 2021. години 980 хиљада динара

и да ће неутрошена средства користити у наредној години.

Увидом у податке Министарства за рад, утврдили смо да Општина Ћуприја у периоду 2019–2021. године није извршила повраћај неутрошених средстава по основу наменских трансфера.

У периоду на који се ревизија односи Министарство за рад је делимично пратило трошење ових средстава па је:

- у 2019. години појединим ЈЛС⁴¹, утврдивши разлику између својих података и података ЈЛС који се односе на средства по основу наменских трансфера из 2018. године, упутило ургенције за враћање средстава у буџет или за њихово правдање;
- у 2020. години Министарство за рад није пратило трошење средстава;
- у 2021. години упутило захтев свим ЈЛС да доставе Извештај о реализацији средстава у периоду 2018–2020. године и тражило да ЈЛС изврше повраћај неутрошених средстава на рачун Извршења републичког буџета са бројем рачуна и позивом на број одобрења.

Увидом у податке Министарства за рад о износу враћених средстава, утврдили смо да је одређени број ЈЛС вршио повраћај неутрошених средстава у текућој години, а одређени број ЈЛС неутрошена средства враћао у наредној години. Представници Министарства су навели да се код повраћаја средстава извршеног у наредној години не може тачно утврдити на који период се враћена средства односе. Преглед броја ЈЛС и износа враћених средстава по основу наменских трансфера у текућој и наредној години за период 2019 – 2021. године приказан је у наредној табели.

Табела број 9: Износ наменских трансфера који су ЈЛС вратиле у буџет РС

РБ	Опис	2019. година		2020. година		2021. година		Укупно
		Број ЈЛС	Износ	Број ЈЛС	Износ	Број ЈЛС	Износ	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	У текућој години	9	7.563.915	6	2.237.221	3	151.829	9.952.965
2	У наредној години	14	23.840.955	31	36.827.034	15	14.504.194	75.172.183
Укупно		23	31.404.870	37	39.064.255	18	14.656.023	85.125.148

⁴¹ 6 ЈЛС.



Због недостатка контролних активности у праћењу трошења наменских трансфера за услуге социјалне заштите, Министарство за рад нема податке о износима утрошених, враћених и непотрошених, а невраћених средстава, што ствара ризик од несврсисходног трошења наменских трансфера.

Зато се препоручује Министарству за рад да интерном процедуром уреди и врши контролу наменских трансфера у делу који се односи на неутрошена средства.

Налаз 3.2. Није вршен надзор над наменским трошењем средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити

Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити прописано је да су јединице локалне самоуправе дужне да наменски троше средства од одобрених наменских трансфера и да по завршетку буџетске године извештаје о утрошку наменских трансфера доставе министарству надлежном за послове социјалне заштите, најдаље до 20. јануара текуће године. Контролу наменског коришћења средстава за наменске трансфере врши буџетска инспекција, у складу са законом којим се уређује буџетски систем.

Уговором о наменским трансферима у социјалној заштити прописано је да је јединица локалне самоуправе одговорна за наменско и законито коришћење средстава од одобрених наменских трансфера пренетих од стране Министарства.

Представници Министарства за рад су навели да, за период на који се ревизија односи, нису вршили контролу наменског трошења средстава, сматрајући да је то посао буџетске инспекције, а да је јединица локалне самоуправе одговорна за законито и наменско трошење средстава.

Законом о буџетском систему⁴² уређен је начин поступања, подручје рада, овлашћења, одговорности и субјекти надзора буџетске инспекције РС. Методологијом рада буџетске инспекције ближе су уређени – циљеви, делокруг, садржај, начин и услови обављања послова буџетске инспекције, права и обавезе субјеката инспекцијске контроле, послови које обављају и радње у поступку које спроводе буџетски инспектори, као овлашћена службена лица буџетске инспекције и мере које предузимају.

Циљеви буџетске инспекције су:

- 1) утврђивање да ли се буџетска и јавна средства користе законито и наменски;
- 2) предузимање мера ради спречавања злоупотребе трошења буџетских и јавних средстава, погрешног управљања, као и одређивање мера за накнаду штете која је настала у буџету;
- 3) провера примене закона и на основу закона донетих прописа и аката који имају утицај на буџетска средства, јавна средства, као и средства из других извора, било да се ради о приходима, расходима, имовини или обавезама;
- 4) контрола законитог и наменског коришћења буџетских и јавних средстава код правних и физичких лица којима су одобрена буџетска и јавна средства;
- 5) утврђивање потпуног и тачног чињеничног стања приликом вршења инспекцијских контрола.

⁴² Чл. 84–91 Закона о буџетском систему.



Послови буџетске инспекције обављају се по програму рада који се сачињава првенствено на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење контроле из којих произилази сумња на неправилност или незаконитост пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица.

Представници Министарства финансија, Сектор за буџетску инспекцију, навели су да у периоду 2019–2021. године, није било представки, пријава и приговора које се односе на наменске трансфере у социјалној заштити.

У поступку извештавања о утрошку средстава по основу наменских трансфера, Министарство за рад од јединица локалне самоуправе захтева и достављање прегледа правдања средстава из наменских трансфера, тј. податке о пружаоцу услуге, броју фактуре, опису трошка, плаћеном износу средстава, броју и датуму извода и друго.

Без обзира на то што је Министарство за рад захтевало од јединица локалне самоуправе достављање прегледа правдања средстава из наменских трансфера, изостала је њихова анализа, као и контрола наменског трошења.

Анализом прегледа правдања средстава из наменских трансфера за период 2019–2021. године, утврдили смо следеће:

Илустративни пример број 8

Општина Сента

У периоду 2019–2021. године, Општина Сента је једина ЈЛС која припада првој групи развијености која је добила средства по основу наменских трансфера за развој услуга социјалне заштите. Министарство за рад и Општина Сента закључили су 15. октобра 2019. године Уговор о наменским трансферима, којим јој је додељено два милиона динара. Иако је имала обавезу да достави извештај о утрошку наменских трансфера, Општина Сента то није учинила.

На захтев ДРИ, Општина Сента је доставила документацију о правдању утрошка средстава које је добила по основу наменских трансфера. У току ревизије смо утврдили да су наведена средства утрошена за једнократну помоћ.

Имајући у виду да 55% јединица локалне самоуправе није доставило Министарству за рад извештај о утрошку наменских трансфера за 2019. годину, Министарство за рад није имало увид у трошење 42% укупно опредељених средстава.

Илустративни пример број 9

Општина Бела Црква

Општина Бела Црква је за 2020. годину доставила извештај о утрошку наменских трансфера Министарству за рад.

Увидом у документацију о правдању утрошка средстава, уочили смо да је део средстава утрошен на грађевински материјал и лимарске радове, што је противно закљученом уговору.



На захтев ДРИ, Општина Бела Црква је доставила документацију о правдању утрошка средстава из које смо утврдили да износ од 793 хиљаде динара није утрошен за намену за коју је одређен, већ за једнократну помоћ социјално угроженим породицама.

Као што се види из наведених илустративних примера ако Министарство за рад не инсистира на достављању података о утрошку средстава, односно ако не врши анализу достављених извештаја о утрошку наменских трансфера постоји ризик да средства неће у потпуности бити употребљена за намену за коју су додељена.

Министарство за рад је у 2021. години дало иницијативу за измене и допуне Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити тако да се пренос наменских трансфера врши по закључивању уговора између јединице локалне самоуправе и пружаоца услуге у висини уговорене цене услуге која је предмет набавке, а до висине средстава опредељених расподелом наменског трансфера за развој услуга социјалне заштите јединицама локалне самоуправе.

Измене и допуне Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити допринеле су финансијској дисциплини и смањиле ризик од ненаменског трошења средстава.

Међутим, без обзира на описано унапређење и на чињеницу да су ЈЛС одговорне за наменско и законито коришћење средстава, Министарство за рад, као орган који врши расподелу ових средстава, мора бити први степен контроле, анализе и прегледа извештаја о утрошку наменских трансфера. У супротном, прикупљање извештаја и документације од јединица локалне самоуправе без њихове анализе своди се на формално прикупљање извештаја од ЈЛС.

Зато се препоручује Министарству за рад да врши контролу трошења наменских трансфера и у случају потенцијалног ненаменског трошења о истом обавести надлежне органе.



V Мере предузете у току ревизије

Законом о социјалној заштити уређен је начин обезбеђења услуга социјалне заштите. На основу Извештаја о утрошку наменских трансфера које су ЈЛС доставиле Министарству за рад, утврдили смо да одређени број ЈЛС обезбеђује услуге социјалне заштите преко нелиценциране организације.

Граду Краљеви је у периоду 2019–2021. године, по решењу Министарства, пренето укупно 67.775.674 динара, а услуге социјалне заштите обезбеђивао је преко Центра локалних услуга Града Краљева, установе социјалне заштите која је нелиценцирана.

Центар локалних услуга Града Краљева је поднео захтев за лиценцирање услуга социјалне заштите: лични пратилац детета, персонални асистент и помоћ у кући у току 2020. године, али у периоду на који се ревизија односи о поднетом захтеву није одлучено.

Међутим, у току ревизије, 21. јула 2022. године, Министарство је донело Решење којим се утврђује да установа „Центар локалних услуга Града Краљева” испуњава услове и стандарде за пружање услуга лични пратилац детета и помоћ у кући и издаје лиценцу. Од тада Град Краљево наведене услуге наставља да обезбеђује преко лиценцираног пружаоца.

У току ревизије, у јуну 2022. године, Министарство за рад је, препознајући нерегулисаност минималних стандарда за одређене услуге социјалне заштите и поступка у лиценцирању организација социјалне заштите, образовало две радне групе и то:

- Радну групу за израду Нацрта правилника о изменама и допунама Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, чији је задатак да сагледа и размотри потребу редефинисања ближих услова и стандарда за пружање услуга социјалне заштите, полазећи од сагледавања потреба за унапређењем квалитета постојећих и развоја нових услуга социјалне заштите, достигнутог степена развоја система социјалне заштите, уочених проблема и недостатака;
- Радну групу за израду Нацрта правилника о изменама и допунама Правилника о лиценцирању организација социјалне заштите, чији је задатак да сагледа и размотри потребу редефинисања ближих услова за издавање лиценце, образац лиценце и начин издавања и обнављања односно суспензије и одузимања лиценце организацијама социјалне заштите.



VI *Захтев за достављање одазивног извештаја*

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјект ревизије је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјект ревизије је у обавези да достави доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.



Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



П р и л о з и



Прилог 1 – Методологија за избор ЈЛС – извора информација

У фази планирања ревизије на тему „Ефикасност коришћења наменских трансфера у социјалној заштити”, а приликом упознавања и разумевања наведене теме, тим је одржао три састанка са представницима органа који поседују адекватна знања и информације у овој области и то: Министарство за рад, Министарство финансија – Сектор за буџетску инспекцију и Републички завод за социјалну заштиту. Поред детаљне анализе законодавног и институционалног оквира, тим се упознао са великим бројем стручних радова који су на ову тему објављени.

У фази планирања ревизије сврсисходности, прикупљени су подаци од Министарства за рад, и то:

- Извештаји о утрошку средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити за период 2019–2021. године за ЈЛС (финансијски, наративни и статистички);
- Аналитичке картице Министарства за период 2019–2021. године;
- Решења о коначним износима расподеле наменских трансфера по ЈЛС за период 2019–2021. године;
- Примери Уговора о наменским трансферима у социјалној заштити за период 2019–2021. године.

Даљом анализом и поређењем података Министарства за рад из Извештаја о утрошку наменских трансфера одредили смо квантитативне и квалитативне критеријуме за избор ЈЛС – извора информација, и то:

- Укупан износ наменских трансфера у социјалној заштити који није потрошен, а није ни враћен у буџет РС;
- Услуге социјалне заштите обезбеђене од нелиценцираних пружалаца;
- Највеће процентуално смањење додељених наменских трансфера у 2020. години у односу на 2019. годину.

На основу овако одређених критеријума, извршили смо рангирање јединица локалних самоуправа и доделили им бодове од 1 (за последњи) до 5 (за први), по сваком критеријуму.

По сваком појединачном критеријуму анализа је показала следеће:

Први критеријум: Укупан износ наменских трансфера у социјалној заштити који није потрошен, а није ни враћен у буџет РС

Анализом података из извештаја о утрошку наменских трансфера у периоду 2019–2021. године утврдили смо да су ЈЛС извештавале Министарство за рад о „укупном износу наменских средстава које нису потрошене, а нису ни враћене у буџет РС”. Рангирање ЈЛС по овом критеријуму приказано је у следећој табели.



Табела број 10: Рангирање ЈЛС по првом критеријуму

Ред. број	Јединица локалне самоуправе	2019. година	2020. година	2021. година	Укупно	Бодови
1	2	3	4	5	6	7
1	Лозница		7.606.075	2.620.980	10.227.055	5
2	Параћин	2.707.252	2.429.652	620.412	5.757.316	4
3	Инђија		2.423.842	2.957.777	5.381.619	3
4	Бечеј	760.504	3.880.021		4.640.525	2
5	Прокупље		3.195.742	421.382	3.617.124	1

По овом критеријуму као извор информација изабран је Град Лозница.

Други критеријум: Услуге социјалне заштите обезбеђене од нелиценцираних пружалаца

Законом о социјалној заштити уређен је начин обезбеђивања услуга социјалне заштите. Анализом података из извештаја о утрошку наменских трансфера у периоду 2019–2021. године утврдили смо да је одређени број ЈЛС обезбеђивао услуге социјалне заштите од нелиценцираних пружалаца. Рангирање по овом критеријуму извршено је у односу на укупан износ средстава која су ЈЛС додељена и пренета у периоду 2019–2021. године.

Табела број 11: Рангирање ЈЛС по другом критеријуму

Ред. број	Јединица локалне самоуправе	Укупно	Бодови
1	2	3	4
1	Краљево	67.775.674	5
2	Зрењанин	52.357.818	4
3	Рума	30.701.125	3
4	Кикинда	24.758.347	2
5	Прибој	10.213.576	1

По овом критеријуму као извор информација изабран је Град Краљево.

Трећи критеријум: Највеће процентуално смањење додељених наменских трансфера у 2020. години у односу на 2019. годину

Анализом података Министарства за рад утврдили смо да је укупан износ наменских трансфера у социјалној заштити 2020. године смањен за 20% у односу на 2019. годину. Посматрано по ЈЛС, уочено је несразмерно процентуално смањење, на основу ког је извршено рангирање.



Табела број 12: Рангирање ЈЛС по трећем критеријуму

Ред. број	Јединица локалне самоуправе	Процентуално смањење одобрених НТ у 2020. у односу на 2019. годину	Укупно	Бодови
1	2	3	4	5
1	Чока	59%	7.319.383	5
2	Бела Црква	58%	11.676.434	4
3	Димитровград	57%	6.816.928	3
4	Јагодина	56%	35.658.748	2
5	Косјерић	55%	5.273.722	1

Имајући у виду процентуално смањење одобрених средстава у 2020. у односу на 2019. годину и апсолутне износе које су ЈЛС добиле по решењу Министарства за период 2019–2021. године, за извор информација изабрана је Општина Бела Црква.

Поред напред наведених квантитативних критеријума коришћени су и квалитативни критеријуми за избор ЈЛС – извора информација, и то:

- Дужина трајања поступка лиценцирања услуге социјалне заштите (Општине Прибој, Петровац на Млави, Неготин и Алексинац);
- Поступање ЈЛС са непотрошеним наменским трансферима (Општине Параћин и Ћуприја);
- ЈЛС која припада првој групи развијености (Општина Сента).



Прилог 2 – Износи наменских трансфера у социјалној заштити по решењима о коначним износима расподеле за 2019, 2020. и 2021. годину

Ред. број	ЈЛС	Група развијености ЈЛС	Наменски трансфер 2019. године	Наменски трансфер 2020. године	Наменски трансфер 2021. године	Укупно
1	2	3	4	5	6	7
1	Крушевац	2	26.322.694	20.014.443	21.694.781	68.031.919
2	Краљево	3	27.917.672	20.231.143	19.626.859	67.775.674
3	Лесковац	3	21.968.002	19.242.515	16.963.317	58.173.834
4	Зрењанин	2	19.882.167	16.467.563	16.008.087	52.357.818
5	Нови Пазар	3	19.016.659	14.785.070	15.169.228	48.970.957
6	Смедерево	2	15.858.078	13.189.669	12.773.452	41.821.199
7	Шабац	2	14.948.114	13.904.886	12.456.530	41.309.530
8	Сомбор	2	12.821.088	13.025.185	11.342.466	37.188.739
9	Јагодина	2	19.160.205	8.490.198	8.008.346	35.658.748
10	Сремска Митровица	2	11.764.528	10.854.058	10.879.436	33.498.022
11	Рума	2	12.230.284	10.997.666	7.473.176	30.701.125
12	Врање	2	10.441.676	10.065.420	9.267.901	29.774.998
13	Лозница	3	8.906.134	8.639.115	8.582.720	26.127.969
14	Зајечар	2	9.979.464	8.721.341	7.400.720	26.101.525
15	Киkinda	2	10.195.979	7.478.779	7.083.589	24.758.347
16	Пирот	2	8.911.999	7.887.076	6.515.479	23.314.554
17	Косовска Митровица		10.563.001	5.432.576	6.104.140	22.099.717
18	Параћин	3	7.332.460	8.014.242	6.465.239	21.811.940
19	Алексинач	4	5.825.843	6.789.510	9.162.963	21.778.317
20	Прокупље	3	6.914.233	7.488.862	5.973.718	20.376.813
21	Лепосавић		9.335.590	5.058.205	5.596.020	19.989.814
22	Смедеревска Паланка	3	7.628.419	5.845.859	6.483.876	19.958.154
23	Приштина		8.800.413	6.422.203	4.242.569	19.465.185
24	Гњилане		9.498.022	6.566.305	3.352.601	19.416.928
25	Инђија	2	7.503.260	6.211.115	5.383.847	19.098.221
26	Бечеј	2	7.238.327	5.512.339	6.267.017	19.017.683
27	Кула	2	8.008.628	4.972.394	5.873.533	18.854.554
28	Зубин Поток		9.177.580	4.105.004	4.580.649	17.863.233
29	Аранђеловац	2	6.940.771	5.093.997	5.394.591	17.429.359
30	Горњи Милановац	2	6.321.101	5.220.867	5.088.504	16.630.472
31	Књажевац	4	4.923.889	5.385.349	6.159.921	16.469.158
32	Звечан		8.323.067	3.317.089	4.554.127	16.194.283
33	Трстеник	3	5.630.480	5.399.099	5.026.183	16.055.762
34	Неготин	3	7.094.545	4.384.753	4.516.449	15.995.747
35	Ковин	3	5.259.432	5.796.194	4.702.862	15.758.488
36	Тугин	4	4.230.972	5.071.695	6.194.475	15.497.142
37	Велика Плана	3	4.993.922	5.512.454	4.818.971	15.325.347
38	Бачка Топола	2	6.448.628	3.991.006	3.702.989	14.142.623
39	Шид	3	4.695.353	5.110.999	4.092.658	13.899.010
40	Озаци	3	6.450.083	3.635.813	3.659.065	13.744.960



Ред. број	ЈЛС	Група развијености ЈЛС	Наменски трансфер 2019. године	Наменски трансфер 2020. године	Наменски трансфер 2021. године	Укупно
1	2	3	4	5	6	7
41	Прешево	4	5.051.774	3.863.091	4.820.462	13.735.328
42	Апатин	2	4.500.678	4.923.375	4.251.766	13.675.819
43	Пријеполје	4	4.267.162	5.239.303	3.519.923	13.026.387
44	Ковачица	3	4.002.519	4.269.585	4.729.421	13.001.525
45	Ивањица	3	4.188.485	4.374.491	4.283.605	12.846.580
46	Косовска Каменица		6.453.820	3.627.049	2.580.456	12.661.325
47	Ћуприја	3	3.853.644	4.648.683	3.615.313	12.117.640
48	Жабалъ	3	3.686.834	4.021.290	4.373.377	12.081.501
49	Нови Бечеј	3	4.577.945	4.088.334	3.407.030	12.073.309
50	Штрпце		5.919.750	2.847.785	3.170.385	11.937.920
51	Бела Црква	3	5.827.147	2.461.518	3.387.769	11.676.434
52	Богатић	3	3.361.949	4.021.506	4.163.386	11.546.841
53	Бујановац	4		5.625.362	5.860.196	11.485.558
54	Власотинце	4	3.326.278	3.997.402	3.912.755	11.236.436
55	Уб	3	4.499.933	3.534.086	3.020.779	11.054.797
56	Гора		5.973.157	2.370.225	2.514.381	10.857.763
57	Алибунар	3	4.608.020	3.193.171	2.973.706	10.774.897
58	Деспотовац	3	4.503.454	2.790.133	3.331.922	10.625.509
59	Сјеница	4	3.117.849	3.708.936	3.751.076	10.577.861
60	Србобран	3	3.569.023	3.252.021	3.754.041	10.575.084
61	Курумџија	4	4.937.700	2.824.159	2.795.657	10.557.516
62	Лебане	4	3.139.615	3.441.506	3.886.727	10.467.848
63	Петровац на Млави	4	3.107.294	3.711.777	3.601.118	10.420.189
64	Александровац	2	4.110.786	3.133.918	3.061.207	10.305.911
65	Прибој	4	3.137.927	3.706.388	3.369.261	10.213.576
66	Темерин	2	3.655.601	3.507.527	2.997.277	10.160.405
67	Бајина Башта	3	5.109.864	2.606.051	2.414.798	10.130.713
68	Рашка	4	3.481.351	3.787.681	2.820.127	10.089.159
69	Врњачка Бања	2	4.056.949	3.587.035	2.254.917	9.898.900
70	Владичин Хан	4	3.018.935	3.267.573	3.482.922	9.769.430
71	Витина		6.507.227	2.357.736	841.024	9.705.988
72	Клина		6.667.449	2.438.549	526.239	9.632.237
73	Сурдулица	4	3.141.646	3.439.535	2.947.043	9.528.224
74	Владимирци	3	4.496.153	2.305.975	2.659.775	9.461.903
75	Ораховац		6.347.006	2.437.080	653.148	9.437.234
76	Ново Брдо		6.774.263	2.201.988	450.723	9.426.974
77	Пожега	2	3.590.287	3.166.484	2.505.270	9.262.041
78	Житиште	3	3.199.465	2.635.488	3.268.896	9.103.849
79	Мајданпек	2	3.043.582	3.320.447	2.651.887	9.015.916
80	Дољевац	4	2.692.618	2.946.386	3.365.168	9.004.172
81	Пећ		5.492.493	2.585.481	868.983	8.946.958
82	Призрен		5.332.272	2.704.496	863.858	8.900.627
83	Бојник	4	2.953.167	2.532.672	3.290.828	8.776.667
84	Вучитрн		5.439.086	2.250.364	965.609	8.655.060
85	Топола	2	2.637.872	3.186.761	2.816.416	8.641.050
86	Нови Кнежевац	2	4.336.129	2.079.716	2.141.295	8.557.141



Ред. број	ЈЛС	Група развијености ЈЛС	Наменски трансфер 2019. године	Наменски трансфер 2020. године	Наменски трансфер 2021. године	Укупно
1	2	3	4	5	6	7
87	Свилајнац	3	2.653.020	3.142.043	2.676.814	8.471.877
88	Бела Паланка	4	2.928.261	2.560.425	2.940.375	8.429.060
89	Бабушница	4	2.873.504	2.548.746	2.938.385	8.360.635
90	Исток		5.278.865	2.476.017	604.810	8.359.692
91	Србица		5.545.901	2.185.018	522.458	8.253.376
92	Обилић		5.065.237	2.219.620	965.127	8.249.984
93	Мали Иђош	3	2.724.672	2.384.233	3.084.635	8.193.540
94	Кладово	3	3.194.649	2.622.313	2.231.187	8.048.149
95	Кучево	4	3.060.163	2.722.464	2.101.764	7.884.390
96	Блаце	4	3.985.691	1.853.797	1.903.845	7.743.332
97	Сврљиг	4	3.353.706	2.089.674	2.199.128	7.642.508
98	Ада	2	2.721.898	2.993.660	1.782.346	7.497.904
99	Житорађа	4	2.241.829	2.569.596	2.629.520	7.440.945
100	Мерошина	4	2.618.962	2.325.456	2.431.090	7.375.508
101	Чока	3	3.670.463	1.492.462	2.156.458	7.319.383
102	Сечањ	3	2.468.303	2.186.335	2.543.701	7.198.339
103	Брус	4	2.397.211	2.626.379	2.170.013	7.193.603
104	Лучани	3	2.375.992	2.843.676	1.947.480	7.167.148
105	Тител	3	2.105.886	2.524.362	2.438.305	7.068.553
106	Димитровград	4	3.778.625	1.637.226	1.401.077	6.816.928
107	Крупањ	4	2.379.749	2.361.280	2.044.010	6.785.039
108	Пландиште	3	2.223.664	2.023.081	2.475.762	6.722.507
109	Велико Градиште	3	2.631.649	2.319.408	1.764.008	6.715.065
110	Кнић	3	2.009.795	2.157.999	2.266.001	6.433.795
111	Сокобања	3	2.479.094	2.182.083	1.721.707	6.382.884
112	Нова Варош	4	2.251.842	2.454.459	1.565.795	6.272.096
113	Варварин	4	2.342.190	2.027.173	1.866.347	6.235.710
114	Ариље	2	2.114.838	2.057.598	1.924.331	6.096.767
115	Коцељева	3	2.087.687	2.224.630	1.749.956	6.062.272
116	Бољевац	3	2.032.472	2.224.430	1.772.695	6.029.597
117	Бач	3	1.920.094	2.316.439	1.572.947	5.809.480
118	Чајетина	2	1.867.707	2.239.501	1.505.786	5.612.994
119	Љубовија	3	1.787.445	2.115.135	1.536.077	5.438.657
120	Нова Црња	3	1.806.939	1.606.545	1.960.332	5.373.816
121	Жагубица	4	1.763.783	1.923.194	1.613.753	5.300.730
122	Косјерић	2	2.587.231	1.171.936	1.514.556	5.273.723
123	Жабари	4	1.617.560	1.756.813	1.796.979	5.171.352
124	Ириг	3	2.501.619	1.288.772	1.344.582	5.134.973
125	Бачки Петровац	2	1.676.542	2.002.607	1.442.131	5.121.280
126	Опово	4	1.712.418	1.880.612	1.511.694	5.104.724
127	Мионица	4	1.661.887	1.988.699	1.445.703	5.096.290
128	Мали Зворник	4	2.454.330	1.345.705	1.265.452	5.065.486
129	Баточина	3	2.448.978	1.134.536	1.297.108	4.880.622
130	Осечина	3	1.468.132	1.757.822	1.496.501	4.722.455
131	Медвеђа	4	1.673.926	1.485.182	1.452.177	4.611.285
132	Рековац	4	1.634.285	1.790.702	1.132.682	4.557.669



Ред. број	ЈЛС	Група развијености ЈЛС	Наменски трансфер 2019. године	Наменски трансфер 2020. године	Наменски трансфер 2021. године	Укупно
1	2	3	4	5	6	7
133	Гацин Хан	4	2.120.190	1.424.947	1.005.357	4.550.494
134	Ражањ	4	1.407.035	1.573.796	1.433.462	4.414.294
135	Липљан			1.854.662	2.530.130	4.384.792
136	Љиг	4	1.604.619	1.553.725	1.147.485	4.305.829
137	Мало Црниће	4	1.752.931	1.531.568	957.204	4.241.703
138	Босилеград	4	1.587.462	1.416.223	1.230.138	4.233.824
139	Сремски Карловци	2	1.451.083	1.089.563	1.494.363	4.035.009
140	Рача	2	1.339.246	1.610.541	1.077.199	4.026.985
141	Голубац	4	982.568	1.172.510	999.666	3.154.743
142	Косово Поље			2.441.519	580.482	3.022.001
143	Ћићевац	3	935.465	1.123.708	881.629	2.940.802
144	Црна Трава	4	1.058.955	916.447	939.008	2.914.410
145	Лапово	2	935.437	1.112.088	747.618	2.795.143
146	Трговиште	4	1.266.624	786.688	703.695	2.757.007
147	Сента	1	2.000.000			2.000.000



Прилог 3 – Модел уговора о наменским трансферима у социјалној заштити

На основу члана 8. Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити («Службени гласник РС», бр. 18/2016,38/2021), уговорне стране

1. Република Србија - Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд, ул. Немањина бр.22, ПИБ 105007470, МБ 17693697, кога заступа министар _____ (у даљем тексту: Министарство)

2. Општине/Града _____, ул. _____ број _____, ПИБ _____, МБ _____, коју заступа председник/градоначелник _____ (у даљем тексту: Општина/Град) закључују

У Г О В О Р О НАМЕНСКИМ ТРАНСФЕРИМА У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ

УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Стране потписнице сагласно констатују:

1. да су чланом 207. Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС”, бр. 24/2011) утврђено које се услуге социјалне заштите могу финансирати из буџета Републике Србије наменским трансферима, у складу са законом којим се уређује финансирање јединица локалне самоуправе, и то:

- услуге социјалне заштите које по закону финансирању јединице локалне самоуправе и то у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека;
- услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове трансформације тих установа;
- иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

2. да се Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити („Службени гласник РС”, бр. 18/2016, 38/2021), утврђује висина наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуми за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, услуге социјалне заштите које се финансирају кроз наменске трансфере, корисници наменских трансфера, поступак за обрачун и доделу наменских трансфера, критеријуми за учешће локалне самоуправе и динамика преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију (у даљем тексту: Уредба).



3. да су чланом 8. Закона о буџету Републике Србије за _____ . годину („Службени гласник РС”, број _____) на разделу 30- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Програм 0902 - социјалне заштита, функција 070 - Социјална помоћ угроженом становништву неklasификована на другом месту, Програмска активност (пројекат) 0004- подршка удружењима и локалним заједницама, Економска класификација 463 - Трансфери осталим нивоима власти, планирана средства у износу од _____ динара за финансирање услуга социјалне заштите наменским трансферима.

4. да Општина/Град спада у јединице локалне самоуправе, чији је степен развијености испод републичког просека, __ групу степена развијености јединица локалне самоуправе према јединственој листи развијености јединица локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује регионални развој, утврђеној за годину која претходи години у којој се врши обрачун трансфера, односно према последњим познатим подацима,

ПРЕДМЕТ УГОВОРА

Члан 2.

Предмет овог уговора је утврђивање врста услуга социјалне заштите из надлежности Општине/Града које се финансирају наменским трансферима из буџета Републике Србије, регулисање међусобних односа уговорних страна, начина извештавања Министарства од стране Општине/Града о утрошку наменских средстава, као и друга питања од значаја за реализацију наменских трансфера, у складу са чланом 8. став 5. Уредбе о наменским трансферима.

ВРСТА УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Члан 3.

У Општини/Граду наменским трансферима, могу да се финансирају услуге социјалне заштите из надлежности јединице локалне самоуправе, у складу са Законом о социјалној заштити и одлуком о правима и услугама из социјалне заштите донетим од стране јединица локалне самоуправе, по основу степена развијености Општине/Града испод републичког просека, и то:

- дневне услуге у заједници (услуга дневног боравка, свратишта и помоћи у кући);
- услуга смештаја у прихватилиште;
- услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом;
- услуга личног пратиоца детету са инвалидитетом као подршка за задовољавање основних потреба у свакодневном животу;
- услуге персоналне асистенције доступне пунолетним лицима са инвалидитетом са процењеним I или II степеном подршке;
- саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојилаца;
- остале односно друге услуге социјалне заштите, у складу са потребама и приоритетима, јединице локалне заједнице утврђене одлуком о правима и услугама из социјалне заштите донетим од стране јединица локалне самоуправе.

Општина/Град средствима по основу наменских трансфера не може финансирати:



- новчана односно материјална права грађана утврђена Законом о социјалној заштити и одлукама о правима и услугама из социјалне заштите донетим од стране јединице локалне самоуправе;
- трошкове који се односе на капитална улагања односно изградњу, реконструкцију, санацију и адаптацију објеката и набавку опреме;
- трошкове који се односе на текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме;
- трошкове који се односе на похађање акредитованих програма обука, едукација и стручних усавршавања пружалаца услуга;
- неизмирене обавезе по основу пружених услуга социјалне заштите у оквиру надлежности локалне самоуправе из ранијег периода.

ПОСЕБНЕ ОДРЕДБЕ

Права и обавезе страна потписница

Члан 4.

Уговорне стране у циљу реализације Уредбе у оквиру законских овлашћења и могућности врше одређена права и обавезе.

Општина/Град:

- може средства по основу наменских трансфера користити само за финансирање текућих трошкова односно за ефективно пружање услуга социјалне заштите из надлежности локалне самоуправе које су утврђене Законом о социјалној заштити и одлукама о правима и услугама из социјалне заштите донетим од стране јединице локалне самоуправе;
- може средства по основу наменских трансфера користити за покриће текућих трошкова дефинисаних ценом услуге социјалне заштите, која је утврђена од стране надлежног органа јединице локалне самоуправе, а коју чине трошкови рада, трошкови материјала, трошкови других услуга, трошкови законских обавеза и друго;
- је одговорна за наменско и законито коришћење средстава од одобрених наменских трансфера пренетих од стране Министарства;
- је дужна да изврши одговарајуће измене у важећој одлуци о буџету Општина/Града у вези са додељеним односно одобреним наменским трансфером и без одлагања достави Министарству акт о изменама и допунама Одлуке о буџету;
- је дужна да, по завршетку буџетске године, достави Министарству наративни, статистички и финансијски извештај о утрошку наменских трансфера, најдаље до 20. јануара наредне године, а када је потребно и ванредне извештаје на захтев Министарства;
- ће све успостављене и покренуте услуге социјалне заштите од средстава одобрених наменских трансфера интегрисати у одлуку о правима и услугама социјалне заштите из своје надлежности до краја буџетске године,
- ће без одлагања обавестити Министарство о свим новонасталим и промењеним околностима и чињеницама које су од утицаја на примену овог уговора;



- ће извршити повраћај неутрошених средстава пренетих од стране Министарства за намене које чине предмет овог уговора, у складу са законом којим се уређује буџетски систем.

Министарство:

- ће Општини/Граду пренети укупан износ средства за одобрене наменске трансфере на годишњем нивоу, за финансирање наведених услуга социјалне заштите у висини од _____ динара, у роковима предвиђеним законом којим се уређује буџетски систем;
- ће пренети Општини/Граду на рачун број: _____, позив на број: _____, који се води код Управе за трезор, средства за одобрене наменске трансфере, у року од 15 дана од дана достављања министарству надлежном за послове социјалне заштите уговора о набавци услуге између јединице локалне самоуправе и пружаоца услуге, у висини уговорене цене услуге која је предмет набавке, а до висине средстава одређених расподелом наменског трансфера за развој услуга социјалне заштите јединицама локалне самоуправе у буџетској _____. години.

ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ

Члан 5.

Измене и допуне овог уговора врше се у писаном облику у виду анекса који производи правно дејство након што га потпишу обе уговорне стране.

Члан 6.

Потписници уговора су сагласни да све евентуалне спорове по овом уговору решавају споразумно, а у случају да на овај начин спор не реше, спор ће се решавати пред надлежним судом.

Члан 7.

Овај уговор сачињен је у 4 (четири) истоветна примерка који имају снагу оригинала, од којих свака страна добија по 2 (два) примерка.

Члан 8.

Овај уговор ступа на снагу даном потписивања од стране овлашћених представника уговорних страна.

МИНИСТАРСТВО ЗА РАД,
ЗАПОШЉАВАЊЕ, БОРАЧКА И
СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА
Министар

ОПШТИНА/ГРАД
Председник/Градоначелник



Прилог 4 – Упитник о утрошку средстава по основу наменских трансфера у социјалној заштити за 20xx. годину за јединице локалне самоуправе (финансијски, наративни и статистички)

Извештајни период:	
Јединица локалне самоуправе (име града/општине)	
Степен развијености ЈЛС (2,3,4)	
Сектор/одељење које попуњава упитник:	
Име одговорне особе (председник ЈЛС):	
Контакт особа(е):	
Адреса:	
е-пошта:	
факс:	
тел:	
Датум попуњавања:	

Попуњен упитник треба вратити:

Име:	
Адреса:	
Тел:	
е-пошта:	
Датум:	

Укупан износ одобрених наменских средстава за 20xx. годину	
Укупан износ утрошених наменских средстава у 20xx. години	
Укупан износ враћених средстава наменских трансфера у буџет РС	
Укупан износ ненаменски потрошених средстава	
Укупан износ наменских средстава које нису потрошене, а нису ни враћене у буџет РС	

Укупан износ учешћа ЈЛС у финансирању услуга соц. заштите	
---	--

Услуге социјалне заштите које су финансиране из наменског трансфера	Укупан износ утрошених средстава по услузи	Укупан износ неутрошених средстава по услузи	Да ли је спроведен поступак јавне набавке за пружену услугу?	Да ли пружалац поседује лиценцу?
1)				
2)				
3)				
Укупно				



Установе у трансформацији	Укупан износ утрошених средстава по услузи	Укупан износ неутрошених средстава по услузи	Ово питање се односи само на ЈЛС које имају на својој територији установу социјалне заштите која се налази у процесу трансформације
1)			
2)			
3)			
Укупно			

Иновативне услуге	Укупан износ утрошених средстава по услузи	Укупан износ неутрошених средстава по услузи	Да ли је спроведен поступак јавне набавке за пружену услугу?	У прилогу доставити: Сврха услуге, корисничке групе и спроведене активности
1)				
2)				
3)				
Укупно				

Информације о разлозима неутрошених и враћених средстава наменских трансфера за 20xx. годину у буџет РС или разлоге из којих средства нису враћена
Наративне информације од значаја за сагледавање укупних ефеката примене наменских трансфера у јединици локалне самоуправе за 20xx. годину (наративни извештај не сме бити дужи од 1000 карактера)

Датум:

Обрадио/ла:

М.П.

Одговорно
лице:

(потпис)



СТАТИСТИЧКИ ИЗВЕШТАЈ 1 – УПИТНИК О НАМЕНСКОМ УТРОШКУ СРЕДСТАВА ПО ОСНОВУ НАМЕНСКИХ ТРАНСФЕРА У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ ЗА 20xx. ГОДИНУ ЗА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Степен развијености ЈЛС	ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	Група услуга у складу са Уредбом о наменским трансферима	Врста услуге социјалне заштите дефинисане Уредбом о наменским трансферима	Утрошен износ наменских средстава према услузи (у РСД)	Пружалац услуге (уписати име/назив пружаоца услуге)	Да ли пружалац услуге има лиценцу за пружање услуге?*	Број корисника			Старост корисника				Да ли је услуга интегрисана у одлуку о правима и услугама социјалне заштите из надлежности локалне самоуправе?*
							Укупно корисника	Мушко	Женско	Укупно корисника	Деца	Млади	Одрасли	
				0			0	0	0	0	0	0	0	0
				0			0	0	0	0	0	0	0	0
				0			0	0	0	0	0	0	0	0
				0			0	0	0	0	0	0	0	0

СТАТИСТИЧКИ ИЗВЕШТАЈ 2 – УПИТНИК О НЕНАМЕНСКОМ УТРОШКУ СРЕДСТАВА ПО ОСНОВУ НАМЕНСКИХ ТРАНСФЕРА ЗА 20xx. ГОДИНУ ЗА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Степен развијености ЈЛС	ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	Уписати назив услуге или намену ненаменског трошења средстава (нпр. једнократна новчана помоћ, адаптација, санација, набавка лекова, превоз, итд.)	Утрошен износ одобрених наменских средстава за конкретну услугу (у РСД)	Пружалац услуге (уписати име/назив пружаоца услуге)	Број корисника			Старост корисника				Да ли је услуга интегрисана у одлуку о правима и услугама социјалне заштите из надлежности локалне самоуправе?*
					Укупно корисника	Мушко	Женско	Укупно корисника	Деца	Млади	Одрасли	
			0		0	0	0	0	0	0	0	0
			0		0	0	0	0	0	0	0	0
			0		0	0	0	0	0	0	0	0
			0		0	0	0	0	0	0	0	0



Јединица локалне самоуправе:

Адреса:

**ПРЕГЛЕД
ПРАВДАЊА СРЕДСТАВА ИЗ НАМЕНСКИХ ТРАНСФЕРА 20xx. ГОД.**

Редни број	Економска класификација (растућим редоследом)	Износ трансферисаних средстава од стране Министарства	Правдање потрошње средстава							
			Пружалац услуге	Број фактуре	Опис трошка	Плаћени износ средстава	Број и датум извода	Износ извршених повраћаја	Износ неоправданих средстава	Примедба
1										
	Укупно:									
2										
	Укупно:									
3										
	Укупно:									
4										
	Укупно:									
5										
	Укупно:									
Укупно за све економске класификације										

Датум:

Обрадио/ла:

М.П.

Одговорно лице