



Usluge socijalne zaštite za osetljive grupe
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Terazije 23/V sprat
11000 Beograd, Srbija

E info@giz.de
I www.giz.de-serbia



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ЗА РАД,
ЗАПОШЉАВАЊЕ, БОРАЧКА
И СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА



Vodič za obezbeđenje usluga socijalne zaštite u jedinicama lokalne samouprave

Sprovedeno od:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

**VODIČ ZA OBEZBEĐENJE USLUGA
SOCIJALNE ZAŠTITE U JEDINICAMA
LOKALNE SAMOUPRAVE**

Beograd, april 2020.

SADRŽAJ

●● UVODNE NAPOMENE	4
●● METODOLOŠKE NAPOMENE	5
●● PUT DO USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE	6
● Tranzicija socijalne zaštite	6
● Balans između liberalne i socijalne države	7
● Usluge socijalne zaštite	8
●● ULOGA OPŠTINA I GRADOVA	9
● Odgovornost	9
● Iskustva opština i gradova	10
●● OBEZBEĐIVANJE USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE	12
● Planiranje usluga socijalne zaštite	12
● Normativni osnov, obezbeđenje sredstava i pružaoca usluga	13
●● OSNIVANJE USTANOVE SOCIJALNE ZAŠTITE	20
● Učešće javnog sektora - ustanova socijalne zaštite u pružanju usluga	20
● Potreba za uslugama u nadležnosti lokalne samouprave	21
● Lokalni centar za pružanje usluga socijalne zaštite	22
●● JAVNA NABAVKA USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE	26
● Motiv za javnu nabavku usluga socijalne zaštite	26
● Uloga nevladinog sektora	27
● Relevantni propisi i predmet javne nabavke	28
● Proces javne nabavke usluga socijalne zaštite	29
● Okvirni sporazum	40
● Namenski transferi	40
●● MEĐUOPŠTINSKE USLUGE SOCIJALNE ZAŠTITE	42
● Razlozi za povezivanje jedinica lokalne samouprave	42
● Pravni osnov	42
● Sporazum o saradnji	43
● Finansiranje i izveštavanje	43
● Odgovornost	44
●● ANEKSI	44
● Aneks 1: Model Odluke o metodologiji formiranja cene usluge pomoći u kući	44
● Aneks 2: Model Pravilnika o kriterijumima i merilima za učešće korisnika u troškovima usluge socijalne zaštite pomoći u kući	44
● BELEŠKE	50

Izdavač:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Usluge socijalne zaštite za osjetljive grupe
Terazije 23/V sprat
11000 Beograd, Srbija

Za izdavača:

Alexandra Hilbig, vođa projekta

Autor:

Vladan Jovanović

Dizajn i priprema za štampu:

Uroš Stojanović

Tiraž:

500

Štampa:

Beograd, April 2020.

Ova publikacija je izrađena uz pomoć Vlade Savezne Republike Nemačke, posredstvom projekta nemačko-srpske razvojne saradnje „Usluge socijalne zaštite za osjetljive grupe“, koji sprovodi GIZ.

Stavovi i mišljenja izneti u njoj su isključiva odgovornost autora i ne predstavljaju zvanične stavove GIZ-a.

Termini izraženi u publikaciji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

UVODNE NAPOMENE

Zakonom o socijalnoj zaštiti¹ opštine i gradovi prepoznati su kao važni akteri u obezbeđivanju usluga socijalne zaštite. Istu ulogu daje im i Zakon o lokalnoj samoupravi,² prema kome opština odnosno grad donosi programe razvoja, uključujući i razvoj socijalne zaštite, a u oblasti socijalne zaštite još osniva ustanove, prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje, donosi propise o pravima u socijalnoj zaštiti i dr.

Uloga opština i gradova (jedinica lokalne samouprave) u razvoju usluga sadržana je u različitim grupama aktivnosti, kao što je iniciranje planiranja, partnerstava i inovacija, ali i odgovornosti za postojanje usluga koje su u njihovoj nadležnosti i za kojima postoji potreba među građanima. Ovo znači da upravo oni, opštine i gradovi, moraju obezbediti određene usluge socijalne zaštite. Obezbediti usluge socijalne zaštite znači obezbediti: normativno-pravni osnov, finansijska sredstva i organizaciju ili više njih, koje pružaju usluge. Za jednu uslugu može se obezbediti više organizacija koje je pružaju, ukoliko jedan pružalac nema kapacitete za sve korisnike koji imaju potrebe za tom uslugom. Takođe, ako opština ili grad ima više usluga, za pružanje svake usluge može obezbediti posebna organizacija.

Potreba za razvojem većeg broja usluga u zajednici usmerena je ka povećanju kapaciteta sistema socijalne zaštite da omogući ostanak korisnika u svom okruženju i njihovu integraciju u sredinu u kojoj žive.

Projekat nemačko-srpske razvojne saradnje (GIZ) "Usluge socijalne zaštite za osetljive grupe" doprinosi unapređenju pružanja usluga socijalne zaštite za osetljive grupe u odabranim pilot gradovima i opštinama, u savetodavnom i podržavajućem pristupu prilagođenom specifičnim potrebama odabralih jedinica lokalne samuprave. Projektom je obuhvaćeno 15 gradova i opština u pet okruga u Srbiji, i to: Sremskom okrugu (Sremska Mitrovica, Ruma, Pećinci, Šid); Južnobanatskom okrugu (Plandište); Kolubarskom okrugu (Mionica, Lajkovac); Mačvanskom okrugu (Loznica, Krupanj); Zlatiborskom okrugu (Arillje, Užice, Kosjerić, Sjenica, Prijepolje, Priboj).

Ovaj vodič ima za cilj da prvenstveno nosiocima odgovornosti i kreatorima lokalnih politika, ali i drugim akterima (organizacijama koje pružaju usluge ili su zainteresovani za tu ulogu) pomogne u razvoju usluga socijalne zaštite.

¹ ("Službeni glasnik RS", broj 24/2011)

² ("Službeni glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018)

METODOLOŠKE NAPOMENE

Vodič je napisan oslanjanjem na rezultate *Analyze normativnog i javnopolitičkog konteksta usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici*³ i razgovore autora sa predstvincima lokalnih samuprava, centara za socijalni rad, organizacija za pružanje usluga socijalne zaštite iz javnog i civilnog sektora uključenih u projekat, tokom oktobra i novembra 2019. godine.

Vodič je zasnovan na relevantnim propisima Republike Srbije, strateškim i drugim planskim dokumentima (strategijama i akcionim planovima) i odlukama u oblasti socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalne samouprave koje su učesnici projekta.

Radi povećanja kapaciteta korisnosti, u delu o javnim nabavkama usluga socialne zaštite vodič se oslanja na publikaciju *Vodič za javne nabavke u oblasti socijalne zaštite „Modeli i preporuke za unapređenje planiranja i sprovodenja postupaka javnih nabavki za nabavku usluga socijalne zaštite i praćenje realizacije ugovora o javnoj nabavci”*.⁴

Vodič je zasnovan i na drugim dokumentima, korišćenim u *desk based* istraživanju - dostupnim izvorima koji se nalaze *off-line* i *on-line* u vidu relevantnih analiza, izveštaja, osvrta i dr.

S obzirom na to da su tokom pripreme vodiča obavljeni sastanci sa predstvincima uključenih opština i gradova, vodič je u značajnoj meri utemeljen na participaciji zainteresovanih strana i prilagođen njihovim potrebama.

³ Vladan Jovanović, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, septembar 2019. godine.

⁴ Vodič za javne nabavke u oblasti socijalne zaštite „Modeli i preporuke za unapređenje planiranja i sprovodenja postupaka javnih nabavki za nabavku usluga socijalne zaštite i praćenje realizacije ugovora o javnoj nabavci”, Vlada Satarić, Marija Jelenković, Marko Ristić, Branimir Blagojević, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2020. godine



PUT DO USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE



Tranzicija socijalne zaštite

Socijalna zaštita u Srbiji do otpočinjanja strateških reformskih aktivnosti (2001) i donošenja Zakona o socijalnoj zaštiti (2011) bila je uređena Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana (1991). Zakon iz 1991. godine oslanjao se na mrežu ustanova socijalne zaštite, nije prepoznavao važnost usluga u zajednici, kao ni veći broj usluga koje su se razvile tokom njegove primene i nije prepoznavao korisnika kao aktivnog učesnika u unapređenju svog socijalnog blagostanja. Sistem regulatornih mehanizama u tom zakonu bio je konzervativan i oslanjao se na mali broj instrumenata koji nisu imali kapacitet za očuvanje i unapređenje socijalne zaštite u Srbiji.

Otpočinjanjem procesa tranzicije (prelaska socijalističko-samoupravnog društva na model demokratskog društva sa tržišnom privredom) javila su se pitanja potrebe za odgovarajućim promenama u sferi socijalne politike i socijalne zaštite. Reforma sistema socijalne politike i socijalne zaštite odvijala se u kontekstu opšteg prestrukturisanja i pokušaja demokratizacije društva. Promene socijalne politike i sistema socijalne zaštite bile su integralni deo opštih promena u društvu, sa usponima i padovima, i morale su biti uskladene sa tim promenama.

Reforma sistema socijalne zaštite u Srbiji od 2001. godine sprovodila se na dva nivoa:

- 1** formulisanjem strategije reformi na centralnom nivou;
- 2** finansiranjem i realizacijom projekata na lokalnom nivou.

Promene su podrazumevale otvaranje Srbije prema međunarodnoj zajednici: naddržavnim organizacijama i telima, kao i stranim državnim i nevladinim organizacijama. Ovo otvaranje omogućilo je pristup novim idejama, ali podrazumevalo i zahteve za poštovanje međunarodnih standarda. Socijalna zaštita je uokvirena odgovarajućim međunarodnim dokumentima i preporukama međunarodnih faktora, u kontekstu evropskih integracija i regionalne saradnje. Gledano sa aspekta pojedinca, potrebno je podanika preobraziti u građanina, dok sa aspekta države, ona treba da sve više dobija ulogu kreatora opštег normativnog okvira koji građanima pruža jednaka prava, dostupnost institutima i instrumentima za ostvarenje i zaštitu ustanovljenih vrednosti i prava, kao i entiteta koji kreira socijalno-političko okruženje.

U takvom kontekstu, u socijalnoj zaštiti sve veću važnost dobija lokalna samouprava (opštine i gradovi), pored organizacija civilnog društva i privatnih preduzetničkih inicijativa.

Balans između liberalne i socijalne države

Solidarnost koju normativno uređuje i podstiče moderna demokratska država trebalo bi da bude responzivna na izazove povećanja nivoa rizika kojima se građani neminovno izlažu. Rizici, između ostalog, proističu iz burnih ekonomskih promena, prestrukturisanja preduzeća, promene funkcija porodice, povećanja potrebe za socijalnom pokretljivošću pojedinaca i sl. Kod postojanja ovakvih rizika javlja se opasnost od nekontrolisanog rasta socijalnih ustanova i instituta zaštite prava ugroženih. Samo uvećanje broja i funkcija socijalnih ustanova, pored podržavajuće socijalne uloge koju one imaju, dovodi do porasta birokratije (podržavajućih profesionalaca) i povećanja troškova državnog budžeta radi samog izdržavanja ovako narasle birokratije.

Adekvatan koncept socijalne politike sa jedne strane trebalo bi da bude u mogućnosti da zadovolji narastajuće potrebe za socijalnim uslugama, a sa druge strane moćan da se odupre birokratizaciji (pa i ponovnoj etatizaciji) socijalne politike i socijalne zaštite u Srbiji.

Socijalna zaštita treba da omogućava uvažavanje raznolikih socijalnih interesa i potreba građana. Građanima treba obezbediti resurse za zadovoljavanje potreba za različitim uslugama socijalne zaštite, a da pritom država zadrži funkciju kreatora opštih okvira za podsticaje i bazičnu odgovornost za socijalno blagostanje građana. Na ovaj način država vodi politiku solidarnosti prema socijalno osetljivim grupama, ali ne samo putem redistribucije dohotka, već i stvaranjem uslova za infrastrukturu u kojoj će se mobilisati ljudski resursi pre svega na lokalnom nivou.

S druge strane, država treba da stvori mehanizme za supsidijarnu odgovornost za socijalno blagostanje građana. Država u odnosu na pojedinca i društvo deluje supsidijarno. Ona je viša socijalna instanca koja pomaže nižoj socijalnoj jedinici (pojedincu i organizacijama građana) samo onda kada se ova više ne može pouzdati u sopstvene resurse. Građanin bi pre svih trebalo da bude odgovoran za svoj socijalni položaj, a da bi se to desilo potrebno je razvijeno demokratsko okruženje sa funkcionalnim institucijama, pravnim poretkom, tržišno zasnovanom ekonomijom i privatnom svojinom.

Usluge socijalne zaštite

Koncept pružanja usluga u Srbiji razvijen je u prvoj deceniji ovog veka u okviru strateških projekata u oblasti socijalne zaštite. Zasniva se na konceptu ljudskih prava i uključuje osnaživanje korisnika. Prava i potrebe korisnika procenjuju se svestrano (holistički).

Polazna pretpostavka ovog koncepta je da su korisnicima socijalne zaštite potrebne usluge a ne ustanove.

Građanima su potrebne mreže usluga na lokalnom i međuopštinskom nivou, što zahteva analizu potrebe za uslugama u nadležnosti lokalnih samouprava. Analizirane potrebe za uslugama trebalo bi uskladiti sa analizom i projekcijom ponude usluga. Ovaj pristup omogućava da se korisnici mogu uputiti na korišćenje jedne ili više usluga pri čemu se uputni organ (centar za socijalni rad) rukovodi saznanjima iz holističke procene njihovih potreba, kao i potrebom za efikasnom uslugom ili uslugama, koje u najkraćem vremenu mogu dovesti do očekivanih rezultata.

Važna karakteristika sistema usluga, sadržana je u tome što one imaju smisla ako postoje na tri nivoa: (1) lokalnom; (2) regionalnom (međuopštinskom, odnosno pokrajinskim); i (3) nacionalnom. Ovo podrazumeva obavezu organa vlasti da ove usluge finansira, kao i da obezbedi pružaoca usluge.

1 lokalni nivo

2 regionalni nivo

3 nacionalni nivo

ULOGA OPŠTINA I GRADOVA

Odgovornost

Povodom kreiranja svake javne politike potrebno je proceniti njen uticaj na okolinu. Okolinu u ovom smislu vidimo kao: 1) društvenu sredinu, u svim njenim aspektima (ekonomija, obrazovanje, kultura, mediji, politika, socijalni sistemi itd.); i 2) životnu sredinu. Javne politike, pa i one u oblasti socijalne zaštite, kako na nacionalnom tako i na nivou lokalnih zajednica - imaju efekte na okolinu.

1 društvenu sredinu, u svim njenim aspektima (ekonomija, obrazovanje, kultura, mediji, politika, socijalni sistemi itd.)

2 životnu sredinu. Javne politike, pa i one u oblasti socijalne zaštite, kako na nacionalnom tako i na nivou lokalnih zajednica - imaju efekte na okolinu

Okolina je ekosistem. Izvorno, *ekosistem* je naziv za kompleksno jedinstvo živih bića i prostora u kome ona žive, uspostavljuju složene međusobne odnose i povezuju se sa okolinom. Pod ekosistemom u društvenom kontekstu, uključujući i sistem socijalne zaštite, možemo podrazumevati različite institucije, organizacije i druge učesnike u njegovom funkcionisanju. Diverzitet ovih učesnika jedan je od uslova za kvalitetno funkcionisanje i razvoj samog *društvenog ekosistema*.

Kada se opštine i gradovi opredeljuju na koji će način obezbediti usluge socijalne zaštite, oni svojom odlukom neizbežno utiču na društveni ekosistem. Uticaj će postići bili njega svesni ili ne. Njihovo opredeljenje kako će obezbediti usluge socijalne zaštite, van svake sumnje vodi ka posledicama.

Pre nego što se opredеле, nosioci odgovornosti u opštinama i gradovima trebalo bi da sebi postave sledeća pitanja. Hoće li odabrani način obezbeđenja usluga stvoriti ambijent u kome različiti akteri imaju prilike da učestvuju ili im to neće omogućiti? Hoće li različiti akteri imati prilike da u međusobnoj razmeni doprinose razvoju drugačijih promišljanja i iniciraju nove ideje, testiraju inovativne pristupe i slično? Ili će se opredeliti za način obezbeđenja usluga koji podrazumeva uži krug učesnika, sa svim posledicama koje to može imati?

Opredeljenje za obezbeđenje usluga socijalne zaštite na način koji onemogućava diverzitet društvenog ekosistema, na duži rok osiromašuje socijalnu zaštitu. Stvaranje ambijenta koji vodi ka ignorisanju različitih aktera iz sfere javnih ustanova, preduzetnika, organizacija civilnog društva, akademske zajednice, ekspertskeh krugova, korisničkih grupa i sl. - na duži rok osiromašuje razumevanje i praksu socijalne zaštite u Srbiji.

Svojim današnjim odlukama opštine i gradovi utiču na sutrašnjicu i dalje događaje ka liniji vremenskog horizonta. Eventualni kratkoročni dobici i politička kapitalizacija, često su negativni iz perspektive dugoročnog. Neodgovorno je izbegavanje kompleksnijih načina obezbeđenja usluga socijalne zaštite, zato što oni podrazumevaju više obaveza ili onemogućavaju komandnu kontrolu. Diverzitet društvenog ekosistema svakako je zahtevniji. Ali, opredeljenje za odluku koja vodi ka njemu pokazatelj je odgovorne politike i zrelosti društva. On jača društvene institucije, u koje spadaju javne službe, civilno društvo, debata i konsenzus. Jedino društvo sa razvijenim institucijama može očekivati održiv razvoj.

Iskustva opština i gradova

U dokumentu *Analiza normativnog i javnopolitičkog konteksta usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici*, predmet analize bili su relevantni propisi i strateška dokumenta na lokalnom nivou u oblasti socijalne zaštite, ali i praksa obezbeđenja usluga u nadležnosti posmatranih opština i gradova.⁵ Cilj analize bilo je utvrđivanje potencijala, prilika i potreba u lokalnim zajednicama za uslugama socijalne zaštite, kao i mogućnosti za razvoj adekvatnog pristupa u obezbeđivanju usluga.

Na osnovu uvida u plansku i normativnu opredeljenost sistema socijalne zaštite u posmatranim opštinama i gradovima, potrebno je istaći sledeće:

1. jedan broj lokalnih samouprava obezbeđuje usluge socijalne zaštite na osnovu strateških opredeljenja definisanih u planskim dokumentima, ali značajan broj njih to čini bez jasnih strategija;
2. strateška opredeljenja u odnosu na socijalnu zaštitu određena su u okviru širih planskih dokumenata, tj. strategija razvoja lokalne samouprave, kao i u specifikovanim strategijama i akcionim planovima koji se odnose na oblast socijalne zaštite;
3. sve posmatrane opštine i gradovi imaju lokalne odluke kojima je uređena socijalna zaštita, na šta ih obavezuje Zakon o socijalnoj zaštiti (2011);
4. različit je broj usluga socijalne zaštite koje se obezbeđuju od strane lokalnih samouprava, neke od njih obezbeđuju veći broj usluga, dok su neke fokusirane samo na dve usluge (Lajkovac);
5. u praksi nije prisutno međuopštinsko obezbeđenje usluga socijalne zaštite, s izuzetkom Plandišta i Kosjerića. U odluci o socijalnoj zaštiti u Plandištu stoji da u cilju ekonomičnijeg i efikasnijeg obezbeđivanja usluga

⁵Fokus lokalnog normativnog okvira i prakse bile su jedinice lokalne samouprave odabrane od strane Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, i to 15 gradova i opština u pet okruga u Srbiji: Sremskom okrugu (Sremska Mitrovica, Ruma, Pećinci, Šid); Južnobanatskom okrugu (Plandište); Kolubarskom okrugu (Mionica, Lajkovac); Mačvanskom okrugu (Loznica, Krupanj); Zlatiborskom okrugu (Arilje, Užice, Kosjerić, Sjenica, Prijepolje, Priboj).

socijalne zaštite, nadležni organ opštinske uprave, može, na osnovu međuopštinskog sporazuma, objaviti zajednički poziv za podnošenje ponuda za pružanje usluga. U odluci o socijalnoj zaštiti u Kosjeriću stoji da je to međuopštinska usluga SOS telefona;

6. u većem broju posmatranih opština i gradova postoji normativna mogućnost javne nabavke usluga socijalne zaštite, ali je prisutna i praksa obezbeđenja usluga preko centra za socijalni rad na način koji nije u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti;
7. u većem broju jedinica lokalne samouprave na normativnom nivou postoji diverzitet načina finansiranja usluga socijalne zaštite, uključujući i učešće korisnika u troškovima usluge.

U vreme terenskih poseta (oktobar-novembar 2019. godine) jedna jedinica lokalne samouprave (Užice) već je osnovala lokalni centar za pružanje usluga socijalne zaštite, a u dve (Sremska Mitrovica - osnivanje preduzeća za pružanje uslugama socijalne zaštite i Priboj - osnivanje centra za lokalne usluge socijalne zaštite), postoji plan za realizaciju istog koncepta - osnivanje sličnih centara.

Jedan broj jedinica lokalne samouprave ima dobru praksu u obezbeđenju usluga putem javne nabavke i namerava da je produži, uz unapređenje kriterijuma i procedura.

Postoji prostor i potreba za međusobnim povezivanjem jedinica lokalne samouprave, radi međuopštinskog obezbeđenja usluga.

Postoji potreba da se u jednom broju opština i gradova javna nabavka usluga uredi na bolji način, uz mogućnost da pružalac bude iz druge opštine odnosno grada i propisivanje dodatnih kriterijuma za agnajovanje lokalnog osoblja.

U pogledu svih usluga potrebno je normativno urediti pitanja kriterijuma za cene usluga, određivanja cene, kao i učešća korisnika u finansiranju usluge.⁶

⁶Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) izdala je Vodić za lokalne samouprave „Modeli i preporuke za unapređenje sprovođenja zakonodavnog okvira u oblasti socijalne zaštite“ (2017), koji sadrži i sledeće predloge modela: Model odluke o socijalnoj zaštiti, predlog Rešenja o utvrđivanju ekonomske cene usluge, predlog Rešenja o utvrđivanju kriterijuma za učešće korisnika u ceni usluge; i predlog Pravilnika o uslovima obezbeđivanja i pružanja usluge. Pored toga, priloženi su i predlozi Pravilnika o uslovima obezbeđivanja i pružanja sledećih standardizovanih usluga socijalne zaštite: pomoć u kući, dnevni boravak, lični pratilac deteta, personalna asistencija i usluga svratište. <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1709/vodic-za-lokalne-samouprave-modeli-i-preporuke-za-unaprezenje-sprovojenja-zakonodavnog-okvira-u-oblasti-socijalne-zastite>



OBEZBEĐIVANJE USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE

Od jedinice lokalne samouprave, očekuje se da pronađe kapacitete da obezbedi dovoljan broj i vrstu usluga socijalne zaštite na koje građani imaju pravo i za kojima postoji potreba u lokalnoj zajednici.

Planiranje usluga socijalne zaštite

Lokalna samuprava treba da utvrdi potrebe građana i identificuje usluge koje mogu da odgovore tim potrebama, kao i da planira obezbeđenje potrebnih usluga u odnosu na definisane prioritete. Pored toga, lokalna samouprava treba da uspostavi transparentan sistem finansiranja usluga, ali i da stvara uslove za razvoj pluralizma pružalaca usluga i podstiče međusektorsku saradnju.

Jedinica lokalne samouprave treba da izvrši detaljnu analizu svojih realnih potreba i potreba korisnika za uslugama socijalne zaštite, kao i da sagleda koji je obim svake usluge potreban njihovim korisnicima, te koji obim usluge je moguće obezbediti sagledavajući raspoloživi iznos finansijskih sredstava. Nisu dovoljni podaci koje jedinica lokalne samouprave pribavlja od centra za socijalni rad. Oni mogu biti od koristi, ali njihovo pribavljanje ne znači da je izvršena analiza potreba.

U ovaj proces treba uključiti sve odgovorne strane u opštini odnosno gradu. Jedinica lokalne samouprave treba da odredi nosioca ili nosioce procesa planiranja što bi, u zavisnosti od veličine i organizacije opštine odnosno grada, mogle da budu organizaciona jedinica zadužena za društvene delatnosti i organizaciona jedinica za planiranje ili sprovođenje postupaka javnih nabavki. U proces planiranja potrebno je uključiti i zaposlene iz drugih organizacionih jedinica (npr. zaposlene na poslovima pripreme budžeta), kao i lokalne saradnike i partnere (centar za socijalni rad, druge ustanove socijalne zaštite, organizacije civilnog društva i druge organizacije.).

Ključni preduslov za razvoj usluga koje odgovaraju prioritetnim potrebama građana u lokalnoj zajednici je izrada lokalnog strateškog plana za socijalnu zaštitu i akcionog plana za primenu strategije. Strategija treba da se odnosi na period od najmanje četiri godine. Kvalitet strategije meri se po tome da li ona odgovara identifikovanim i prioritizovanim potrebama, kao i u kojoj meri se strategija sprovodi. Uključivanje različitih aktera u izradu strategije povećava garanciju da su potrebe dobro prepoznate, potrebne usluge dobro identifikovane i da će se strategija primenjivati.

Iz kratkoročne perspektive, blagovremeno planiranje je neophodno da bi se potrebe korisnika sagledale već u prvoj polovini tekuće godine za narednu godinu,

kako bi jedinica lokalne samouprave već na početku planiranja budžeta znala precizne potrebe i obezbedila dovoljna sredstva za potrebe obezbeđenja usluga socijalne zaštite.

Normativni osnov, obezbeđenje sredstava i pružaoca usluga⁷

Prema članu 209. Zakona o socijalnoj zaštiti, iz budžeta jedinice lokalne samouprave finansiraju se:

- (a) dnevne usluge u zajednici;
- (b) usluge podrške za samostalan život, osim usluge stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom;
- (c) usluge stanovanja uz podršku osoba sa invaliditetom u jedinicama lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti, utvrđen u skladu sa propisima kojima se uređuje njihovo razvrstavanje prema stepenu razvijenosti iznad republičkog proseka;
- (d) savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge, osim savetovanja i obuke hranitelja i usvojitelja;
- (e) ostale usluge socijalne zaštite u skladu sa potrebama jedinica lokalne samouprave;
- (f) jednokratne pomoći i drugi oblici pomoći;
- (g) programi rada ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samuprave;
- (h) programi unapređenja socijalne zaštite u jedinici lokalne samouprave; (i) inovacione usluge.

Obezbeđenje usluga socijalne zaštite odnosi se na:

- 1 obezbeđenje normativopravnog osnova za pružanje usluga socijalne zaštite i finansijskih sredstava za pružanje usluga;
- 2 obezbeđenje organizacije koja će pružati usluge socijalne zaštite.

⁷ Za delove u ovom odeljku koji se odnose na odluku o metodologiji formiranja cena usluga i određivanju cena usluga i odluku o kriterijumima za učešće korisnika u troškovima usluge, kao i za modele odluka datih u formi aneksu u ovom vodiču, korишćeni su produkti Milice Stranjaković i Vladana Jovanovića, razvijeni u projektu EU Exchange 4 "Pomoći u kući u opština Alibunar i Kovačica" realizovanom od strane Centra za liberalno-demokratske studije Beograd u saradnji sa opština Alibunar i Kovačica tokom 2014. godine.

Normativnopravni osnovi finansijska sredstva

Normativni osnov podrazumeva postojanje opših akata neophodnih za obezbeđenje usluga socijalne zaštite. Neophodno je da nadležni organi opštine odnosno grada donesu akta iz svoje nadležnosti, propisana zakonom, kojima se uređuju sledeća pitanja:

- (a) navođenje konkretnе usluge koju obezbeđuje lokalna samouprava;
- (b) definisanje korisničke grupe kojoj je usluga namenjena;
- (c) određivanje uslova pod kojima se usluga može koristiti, ukoliko su oni povoljniji od onih propisanih na nacionalnom nivou;
- (d) obezbeđivanje neophodnih finansijskih sredstava.

Odluka o socijalnoj zaštiti je najvažniji akt koji donosi jedinica lokalne samouprave, koja mora biti usaglašena sa Zakonom o socijalnoj zaštiti.

Odluke koje donosi lokalna samouprava su:

- 1 *Odluka o socijalnoj zaštiti*
- 2 *Odluka o metodologiji formiranja cena usluga i određivanje cena usluga;*
- 3 *Odluka o kriterijumima za učešće korisnika u troškovima usluge.*

Odluka o socijalnoj zaštiti

Najvažniji akt koji donosi jedinica lokalne samouprave jeste odluka koja se odnosi na socijalnu zaštitu (materijalna davanja i usluge socijalne zaštite) u njenoj nadležnosti. Ovim aktom postavlja se pravni okvir i uspostavlja se osnov za prava odnosno usluge socijalne zaštite koje obezbeđuje jedinica lokalne samouprave. Odlukom se uređuju najmanje sledeća pitanja:

1. šta je predmet odluke (opšte odredbe);
2. na koga se odnosi odluka, odnosno ko su korisnici socijalne zaštite;
3. koje usluge socijalne zaštite obezbeđuje lokalna samouprava;

4. koju materijalnu podršku i druge oblike materijalne pomoći obezbeđuje
5. postupak za ostvarivanje prava i usluga;
6. način obezbeđivanja usluga socijalne zaštite;
7. sredstva za obezbeđivanje usluga, materijalne podrške i drugih oblika materijalne pomoći;
8. prelazne i završne odredbe.

Važno je napomenuti da se materijalna podrška i usluge socijalne zaštite koje su propisane odlukom, moraju i obezbediti. Nije dobra praksa lokalnih samouprava koje obezbeđenje propisanih usluga uslovjavaju postojanjem sredstava u lokalnom budžetu. Time se doprinosi pravnoj nesigurnosti, jer se otvara put da se propisane usluge faktički ne obezbeđuju, što je prilično rasprostranjeno u praksi lokalnih samouprava u Srbiji.

Svaka jedinica lokalne samouprave mora utvrditi mere i aktivnosti za podsticaj i razvoj postojećih i novih usluga socijalne zaštite i obezbediti sredstva za njihovu realizaciju.⁸ Ovde možemo identifikovati prostor da se unapredi funkcionalna veza između centra za socijalni rad i jedinice lokalne samouprave. Pritom je važno istaći da se centar za socijalni rad ne sme opterećivati ulogom pružaoca usluga socijalne zaštite koje obezbeđuje lokalna samouprava, već lokalna samouprava treba da koristi njegove stručne kapacitete za procenu potreba za programima u zajednici i za uslugama socijalne zaštite, kao i za procenu potreba potencijalnih korisnika i njihovo upućivanje na korišćenje usluga za koje je obezbeđen drugi licencirani pružac.

Centar za socijalni rad može pružati usluge koje je po Zakonu o socijalnoj zaštiti dužna da obezbedi jedinica lokalne samouprave, samo:⁹

1. u okviru svoje posebne organizacione jedinice
2. ako dobije licencu za pružanje određene usluge;
3. ako u lokalnoj zajednici nema drugog ovlašćenog pružaoca usluge socijalne zaštite.

Navedeni uslovi su kumulativni.

⁸ Član 20. st. 4. i 5. Zakona o socijalnoj zaštiti.

⁹ Član 122. stav1. Zakona o socijalnoj zaštiti.

¹⁰ Organizaciona jedinica centra za socijalni rad, za pružanje usluga socijalne zaštite iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, formira se aktom direktora centra za socijalni rad, a ne odlukom organa jedinice lokalne samouprave. Član 9. Zakona o socijalnoj zaštiti, nije pravni osnov za formiranje organizacione jedinice centra za socijalni rad, već za osnivanje ustanove. Na osnovu člana 24. Zakona o radu, direktor centra za socijalni rad donosi akt o organizaciji i sistematizaciji poslova. U tom aktu formira se odnosno ustanovljava organizaciona jedinica za pružanje usluga socijalne zaštite, u smislu člana 122. stav1. Zakona o socijalnoj zaštiti. Na taj akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova, u smislu člana 122. stav1. Zakona o socijalnoj zaštiti saglasnost daje osnivač, tj. jedinica lokalne samouprave. U tom aktu treba da stoji koje se sve usluge pružaju, a da se pri tome vodi računa o formulacijama odnosno nazivima usluga iz Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite.

Jedinica lokalne samouprave je dužna da najpre utvrdi da li ima drugog pružaoca usluge, što se postiže javnom nabavkom usluge. Na poziv se mogu javiti sve ovlašćene organizacije sa sedištem u Srbiji. Jedinica lokalne samouprave **ne može odmah** da ustupi pružanje usluge centru za socijalni rad. Ona **ne može da u odluci o socijalnoj zaštiti** navede da određenu uslugu pruža centar za socijalni rad, jer je to u suprotnosti sa Zakonom o socijalnoj zaštiti.

Zakonom o socijalnoj zaštiti (član 64. stav 1.) propisano je da se usluge socijalne zaštite za kojima postoji potreba, a ne mogu ih obezrediti u potrebnom obimu ustanove socijalne zaštite koje je osnovala jedinica lokalne samouprave, nabavljaju od pružaoca usluga socijalne zaštite koji je za to licenciran, kroz postupak javne nabavke usluga socijalne zaštite, u skladu sa zakonom koji uređuje javne nabavke, ovim zakonom i propisima donetim za njihovo sprovođenje. Centar za socijalni rad jeste ustanova koju je osnovala lokalna samuprava, ali se u ovoj odredbi ne misli na njega, već na druge ustanove koje je lokalna samouprava osnovala radi pružanja usluga socijalne zaštite. Na centar za socijalni rad u kontekstu pružaoca usluga socijalne zaštite, odnosi se druga odredba ovog zakona (član 122. stav 1.) u kojoj stoji: "Centar za socijalni rad pruža usluge procene i planiranja, a druge usluge socijalne zaštite može pružati samo u okviru svoje posebne organizacione jedinice, ako dobije licencu za pružanje određene usluge i ako u lokalnoj zajednici nema drugog ovlašćenog pružaoca usluge socijalne zaštite."

Odluka o metodologiji formiranja cena usluga i određivanje cene usluge

Metodologiju formiranja cena usluga socijalne zaštite koje se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave propisuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave. U skladu sa propisanom metodologijom, cenu usluga određuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave. (član 210. Zakona o socijalnoj zaštiti).

Odluka o metodologiji formiranja cena i određivanje cene usluge, preduslovi su za uvođenje participacije (učešća) korisnika u ceni usluge.

Elementi cene usluge mogi biti:

- 1.** troškovi centra za socijalni rad u proceni, izradi individualnog plana korisnika, monitoringu itd;
- 2.** zarade angažovnog osoblja organizacije koja pruža uslugu (koordinatora, stručnih radnika, saradnika, administrativno-tehničkog osoblja i sl.);
- 3.** materijalni troškovi usluge (potrebno je definisati koji su to troškovi).

U skladu sa propisanom metodologijom **određuje se cena usluge**. Odlukom o ceni, pored iznosa cene usluge, treba:

- (a)** izuzetno nepovoljnom materijalnom položaju celokupne grupe korisnika (npr. porodica dece sa smetnjama u razvoju), kao i
- (b)** precizirati šta čini cenu usluge kada se ona formira na nivou nižem od troškova;
- (c)** propisati da korisnici učestvuju u ceni.

Prema raspoloživim podacima, u nekim lokalnim samoupravama formirana je cena koja je kalkulisana na bazi svih troškova, dok je u nekim utvrđena niža cena. Obrazloženje za odluku da cene bude niže od troškova može da bude zasnovano na:

- (a)** izuzetno nepovoljnom materijalnom položaju celokupne grupe korisnika (npr. porodica dece sa smetnjama u razvoju), kao i
- (b)** činjenici da obezbeđenje usluge proizvodi pozitivne efekte za zajednicu u celini (npr. inkluzija dece koja se kasnije uključuju u redovno obrazovanje i doprinose ravnopravno lokalnom razvoju).

Odluka o kriterijumima za učešće korisnika u troškovima usluge

Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, u troškovima usluge socijalne zaštite učestvuje korisnik. (član 212. stav 1.) Kriterijume i merila za određivanje učešća korisnika u troškovima usluge socijalne zaštite propisuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, za usluge koje obezbeđuje lokalna samouprava. (član 213.)

U svojoj odluci, jedinica lokalne samouprave treba da propiše šta "ulazi" u prihode korisnika od kojih se učestvuje u troškovima usluge. Prema članu 212. st. 4. i 7. Zakona o socijalnoj zaštiti: Korisnik usluge učestvuje u troškovima smeštaja svim svojim primanjima, prihodima i imovinom, izuzev prihoda ostvarenih po osnovu dečijeg dodatka, roditeljskog dodatka, dodatka za pomoć i negu drugog lica i uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica, naknade za telesno oštećenje, primanja po osnovu nagrada i otpremnine za odlazak u penziju, kao i primanja po osnovu učeničkog i studentskog standarda. Izuzetno, korisnici koji ostvaruju pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica i pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, odnosno pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica po bilo kom osnovu, učestvuju sa najmanje 20% iznosa tog dodatka odnosno naknade u troškovima usluge socijalne zaštite ako je ta usluga usmerena i na zadovoljenje potreba pomoći i nege, osim za usluge domskog i porodičnog smeštaja. Navedene odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti mogu poslužiti da se njihovom shodnom primenom u odluci o kriterijumima za učešće korisnika odrede prihodi za učešće u troškovima usluge.

Visina participacije je sledeće pitanje koje se mora urediti ovom odlukom. Različita visina participacije, odnosno skale učešća, predstavljaju dobro rešenje za većinu usluga. Ima osnova za tvrdnju da ne bi bila pravedna jednaka participacija za sve korisnike.

Visinu participacije treba postaviti tako da odražava platežnu sposobnost korisnika, omogućava pravednu finansijsku opterećenost korisnika, ali i održivost usluge. Ne postoji besplatna usluga. Neki korisnici uslugu mogu dobiti besplatno, ali nju svakako neko plaća - a to su svi građani koji plaćaju poreze i doprinose javnim prihodima (budžetu) od kojih se plaća usluga korisnicima koji ne učestvuju u njenom plaćanju od svojih prihoda. Moguće je da neki korisnici ne učestvuju u plaćanju usluge za kojom imaju potrebu, ali za to moraju postojati jasni kriterijumi.

Ako se kriterijumi za učešće korisnika postave prenisko, to može dovesti do prevelike tražnje i privlačiti i korisnike kojima usluga nije neophodna, što rezultira listama čekanja. Može se prihvati značajno niža i simbolična cena usluge, kada je ona namenjena specifičnoj grupi (npr. deci sa teškoćama u razvoju ili osobama sa invaliditetom, s ciljem inkluzivnog obrazovanja i socijalne inkluzije).

Ovom odlukom lokalna samouprava može da precizira skale učešća korisnika, što znači da lokalna samouprava treba da odluči: koji je minimalni iznos prihoda ispod koga se ne plaća participacija; ko je oslobođen participacije; koji je maksimalan iznos prihoda iznad koga korisnici plaćaju punu cenu (100% participacije). Korisnici koji su najčešće oslobođeni participacije u troškovima usluge su korisnici novčane socijalne pomoći (NSP) i korisnici čiji su prihodi na nivou iznosa NSP. Maksimalni iznos participacije najčešće zavisi od političke odluke, kriterijuma, metodologije formiranja cene i vrste usluge. Dizajniranje skale učešća korisnika, zavisi od političke odluke, kriterijuma, vrste usluge i metodologije formiranja cene. Za pojedine usluge skala učešća može biti izdiferencirana.

Davalac izdržavanja po osnovu ugovora o doživotnom izdržavanju sa korisnikom usluge, treba da učestvuje u troškovima usluge u iznosu od 100%. Srodnik koji ima obavezu zakonskog izdržavanja korisnika, učestvuje u plaćanju usluge na osnovu sudske odluke, sudske poravnjanja ili izjave koju daje pred centrom za socijalni rad. Drugim rečima, odluka lokalne samouprave o kriterijumima učešća u troškovima usluge, ne odnosi se na srodnike korisnika usluge. Srodnik korisnika ne može se rešenjem centra za socijalni rad obavezati na učešće u troškovima usluge, kao što se na to može obavezati korisnik na osnovu odluke lokalne samouprave o kriterijumima za učešće u troškovima usluge. Zakonske norme o učešću u izdržavanju srodnika iz Porodičnog zakona, direktno se primenjuju i nema potrebe da se ova pitanja dodatno uređuju aktom lokalne samouprave. Bilo

koje treće lice (uključujući i srodnika korisnika) može, samo ako to želi, učestvovati u troškovima usluge delimično ili u celosti. O tome treće lice daje izjavu pred centrom za socijalni rad, odnosno sa njim se zaključuje ugovor o učešću u troškovima usluge.

Bez obzira na koji način se definiše skala učešća korisnika u troškovima usluge, dobro je propisati obavezu njenog periodičnog preispitivanja. To je posebno važno kada se radi o skali koja se oslanja na učešće definisano u apsolutnim novčanim iznosima.

Obezbeđenje finansijskih sredstava i organizacije za pružanje usluga

Obezbeđivanjem finansijskih sredstava za propisane usluge u nadležnosti opštine odnosno grada, stvaraju se uslovi za ispunjenje obaveza iz Zakona o socijalnoj zaštiti i odluke o socijalnoj zaštiti koju je doneo organ jedinice samouprave. U budžetu opštine odnosno grada obezbeđuju se potrebna finansijska sredstva, u skladu sa propisima.

Obezbeđenje organizacije za pružanje usluge je središnje operativno pitanje. Organizacija koja će pružati uslugu socijalne zaštite mora imati licencu za pružanje usluge. Opština odnosno grad može obezbediti organizaciju, a time i uslugu socijalne zaštite:

- 1** *Osnivanjem ustanove socijalne zaštite, uključujući osnivanje lokalnog centra za pružanje usluga socijalne zaštite;*
- 2** *Javnom nabavkom usluga socijalne zaštite;*
- 3** *Povezivanjem i udruživanjem resursa sa drugim jedinicama lokalne samouprave.*

OSNIVANJE USTANOVE SOCIJALNE ZAŠTITE

Znatan broj jedinica lokalne samouprave već ima osnovane ustanove socijalne zaštite za pružanje usluga iz svoje nadležnosti. To su različite lokalne ustanove u okviru kojih se pruža usluga dnevнog boravka za različite korisničke grupe, ustanove za uslugu prihvatilišta, savetovališta za brak i porodicu i dr.

Učešće javnog sektora - ustanova socijalne zaštite u pružanju usluga

Prema navodima u dokumentu "Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji"¹¹ podaci iz 2018. godine ukazuju da pružaoci usluga iz javnog sektora obuhvataju najveći broj u ukupnom broju korisnika.

Među pružaocima **dnevних usluga u zajednici** javni sektor je nešto zastupljeniji prema obuhvatu korisnika (57%) u odnosu na privatni (neprofitni i profitni) sektor (43%). U 2018. godini učešće javnog sektora prema broju korisnika usluge pomoć u kući za odrasle i starije je 54%, dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom 76%, a dnevni boravak za stara lica 90%. U usluzi pomoć u kući za decu i mlade javni sektor učestvuje sa 32% korisnika, dnevni boravak za odrasle osobe sa invaliditetom 26%, lični pratilac deteta 39%, svratište 10%. U 2015. godini kod gotovo svih usluga iz ove grupe, osim svratišta, dominantno je bilo učešće korisnika koji dobijaju uslugu od pružalaca iz javnog sektora.

Obuhvat korisnika **uslugama podrške za samostalni život** prema sektoru iz koga dolaze pružaoci ujednačen je u 2018. godini (51% javni sektor, 49% neprofitni sektor). Isti odnos pružalaca ovih usluga između javnog i neprofitnog sektora bio je 2015. godine. Kod usluga personalne asistencije i stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom primećuje se porast u učešću javnog sektora prema broju korisnika u odnosu na 2015. godinu. U usluzi personalne asistencije u prethodnim ciklusima mapiranja neprofitni sektor je bio dominantniji, dok je u 2018. odnos prema sektoru ujednačen. Stanovanje uz podršku za mlade koji se osamostaljuju, u 2018. godini u potpunosti obezbeđuje javni sektor, jednako kao i 2012. i 2015. godine.

Javni sektor je izrazito dominantan u pružanju usluga iz grupe **usluga smeštaja**. Godine 2015. javni sektor ostvario je 90% učešća u ukupnom broju korisnika ovih usluga, dok je u 2018. godini učestvovao sa 88,5%. Pružanje usluge prihvatilišta za različite korisničke grupe (decu, odrasla i starija lica, žrtve nasilja), u

¹¹ "Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji", Beograd, april 2020 - predfinalna verzija dokumenta. Ovaj dokument sadrži rezultate istraživanja za 2018. godinu, nakon istraživanja sprovedenih za 2012. i 2015. godinu. Inicijativu su pokrenuli Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Republički zavod za socijalnu zaštitu i Stalna konferencija gradova i opština. Istraživanje na terenu sproveo je Centar za socijalnu politiku sa saradnicima (mentorima-anketarima). Podaci o uslugama socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalne samouprave za 2018. godinu, prikupljeni su u periodu od juna do oktobra 2019. godine.

kontinuitetu tokom godine, što je posebno izraženo kod usluge pomoci u kući za 2018. godini karakteriše visoka zastupljenost javnog sektora prema obuhvatu korisnika (između 78% i 100%). Ovo je neznatno manje u odnosu na 2015. godinu, kada je taj deo javnog sektora bio između 89% i 100% u odnosu na broj korisnika. Jedino kod usluge predah smeštaja, preovlađuju korisnici koji vec inski dobijaju uslugu od pružalaca iz nedržavnog, nevladinog sektora, što je gotovo isto 2018. kao i 2015. godine.

Korisnici **savetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga** i 2018. godine većinom su obezbeđeni podrškom pružalaca iz javnog sektora (74%), što je manje nego 2015. godine (91%) ukupnog broja korisnika. Usluga savetovališta u najvećoj meri se obezbeđuje kroz centre za socijalni rad, 89% 2018. kao i 2015. godine. Promena u smanjenom učešću korisnika koje obuhvataju pružaoci iz javnog sektora može videti kod usluge porodični saradnik, 73% 2018. godine naspram 99% 2015. godine. Naime, u Nišu je jedna nevladina, neprofitna organizacija preuzeila pružanje ove usluge, što se odrazilo na vrednost indikatora.

Izneti podaci ukazuju da u značajnom broju usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava, ove usluge pružaju javne službe. Može se osnovano prepostaviti da su među javnim službama dominantni pružaoci usluga u lokalnoj zajednici ustanove socijalne zaštite čiji je osnivač neki organ javne vlasti (republičke, pokrajinske, odnosno organ lokalne samouprave). Ovo s jedne strane znači da su jedinice lokalne samouprave u posmatranom periodu u značajnom delu već imale osnovane ustanove socijalne zaštite za pružaoce usluga socijalne zaštite. Ipak, slika ne može biti potpuno jasna stoga što je u dokumentu o mapiranju usluga

Potreba za uslugama u nadležnosti lokalne samouprave

Na drugoj strani, **usluge socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava u Srbiji su nerazvijene i nedovoljno dostupne**. Prema navodima u Nacrtu Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine - Inicijalna verzija¹², prethodnih godina nije ostvaren značajan pomak u sferi razvoja usluga socijalne zaštite koje obezbeđuju lokalne samouprave. Broj opština i gradova u kojima se usluge pružaju, ukupno izdvojena sredstva, pa i broj korisnika gotovo su ostali nepromenjeni prethodnih godina. Ukupno 133 od 145 opština i gradova u Srbiji je 2015. godine obezbeđivalo neku od usluga socijalne zaštite u svojoj nadležnosti.¹³ Najveći broj jedinica lokalne samouprave obezbeđuje dve do tri usluge, a veći broj usluga imaju jedino pojedini veći gradovi. Približno četvrtina jedinica lokalnih samouprava obezbeđuje samo jednu uslugu, mahom pomoć u kući za stare i odrasle.

¹² Datum. 27. mart 2019. godine, Videti na: <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/aktuelnosti/strategija-socijalne-zaštite-2019-2025-konsultacije/>

¹³ Matković, G. i Stranjaković, M. (2016). Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.

U 12 jedinica lokalne samouprave u 2015. godini nije pružana nijedna usluga socijalne zaštite. U jednom broju jedinica lokalne samouprave usluge se ne pružaju u starije. Iskustva u sprovođenju decentralizacije u sistemu usluga socijalne zaštite su veoma raznolika i postoji veoma velika disproporcija u pružanju usluga socijalne zaštite, što znači da građani u pojedinim sredinama nemaju pristup uslugama koje građani u drugim sredinama imaju. Dostupnost usluga u zajednici ostaje važan preduslov i za prevenciju institucionalizacije i za podršku prirodnoj porodici, pogotovo za decu za invaliditetom i za stare. ***Mali je broj korisnika obuhvaćen uslugama socijalne zaštite.*** Uslugama socijalne zaštite koje obezbeđuju jedinice lokalne samouprave u toku 2015. godine obuhvaćeno je približno 25.000 korisnika prosečno mesečno.¹⁴ Pri tom treba imati u vidu da ovaj broj ne predstavlja adekvatan indikator za procenu dostupnosti usluga, pošto se intenzitet obezbeđenja usluga po pojedinim opštinama i gradovima veoma razlikuje, u zavisnosti od modela pružanja i vrste usluga.

Upoređivanjem podataka o učešću javnog sektora u pružanju usluga i potreba za uslugama u nadležnosti lokalne samouprave - očigledno je da javni sektor nije dovoljan resurs za obezbeđivanje potrebnih usluga socijalne zaštite. Drugim rečima, postojeće ustanove socijalne zaštite koje je osnovao nadležni nivo vlasti, ne omogućavaju zadovoljavanje potreba potencijalnih korisnika za uslugama socijalne zaštite.

Povećanje kapaciteta za pružanje potrebnih usluga socijalne zaštite moguće je na sledeće načine:

- 1.** osnivanjem ustanove socijalne zaštite, uključujući i lokalni centar za pružanje usluga socijalne zaštite;
- 2.** javnom nabavkom usluga socijalne zaštite; i
- 3.** kombinacijom, odnosno sinergijom rezličitih resursa - iz javnog, privatnog i civilnog sektora.

Lokalni centar za pružanje usluga socijalne zaštite

Osnivanje lokalnog centra za pružanje usluga socijalne zaštite je jedna od mogućnosti za obezbeđenje pružaoca usluga, a samim tim i usluga socijalne zaštite. Lokalni centar za pružanje usluga socijalne zaštite je vrsta ustanove socijalne zaštite.

Ovaj centar, kao i sve ustanove socijalne zaštite za pružanje usluga iz svoje nadležnosti, odlukom osniva skupština opštine odnosno grada.

¹⁴ U ovaj broj nisu uključeni korisnici klubova

Odluka o osnivanju centra za pružanje usluga sadrži odredbe o sledećim pitanjima:

- 1.** naziv i sedište centra;
- 2.** pečat, štambilj i znak centra;
- 3.** delatnost centra, tj. koje će usluge socijalne zaštite pružati centar;
- 4.** sredstva za osnivanje i početak rada centra;
- 5.** finansiranje centra;
- 6.** međusobna prava i obaveze osnivača i centra;
- 7.** organi centra (direktor, upravni odbor i nadzorni odbor);
- 8.** prelazne i završne odredbe.

Lokalni centar za pružanje usluga socijalne zaštite ima status kao i druge ustanove koje osniva grad odnosno opština, kao i prava i obaveze u pogledu finansiranja zaposlenih, obezbeđenja sredstava za pružanje usluga i realizaciju programa, nadzora nad radom i dr. Lokalni centar predstavlja kapacitet lokalne samouprave u smislu člana 64. Zakona o socijalnoj zaštiti, što znači da ukoliko je lokalna samouprava u mogućnosti da obezbedi usluge iz svoje nadležnosti za kojima postoji potreba u zajednici - nije u obavezi da te usluge obezbeđuje putem javne nabavke. I obrnuto, ukoliko ovaj centar, zajedno sa drugim ustanovama koje je osnovala jedinica lokalne samouprave, nije u mogućnosti da zadovolji potrebe za uslugama - lokalna samouprava je dužna da nedostajuće usluge obezbedi putem javne nabavke.

Saradnja lokalnog centra sa drugim akterima u zajednici

Ako se jedinica lokalne samouprave opredeli za osnivanje lokalnog centra za pružanje usluga socijalne zaštite, to ne mora značiti da taj centar treba da bude jedini pružač usluga u lokalnoj zajednici. Osnivanje ovog centra svakako podrazumeva prednosti ali i ograničenja u obezbeđivanju potrebnih usluga socijalne zaštite. Prednosti se nalaze u tome što je to održiva organizacija, tj. javna služba koja se finansira iz budžeta lokalne samouprave, a ograničenja mogu da proističu iz limita znanja, kompetencija i iskustava - što je svojstveno svakoj organizaciji.

Lokalni centar za pružanje usluga socijalne zaštite moguće je koncipirati tako da je otvoren za saradnju sa drugim akterima iz lokalne i šire sredine. Ova otvorenost

je način za korišćenje drugih resursa u zajednici, kao i saradnju sa njima da bi se za potrebe građana koji imaju potrebe za uslugama socijalne zaštite iskoristila sva njihova znanja, kadarkojima raspolažu, iskustva i oprema.

Modalitet saradnje proistiće iz mogućnosti koje pruža Zakon o javnim nabavkama. Ovim zakonom propisana je mogućnost zaključenja **okvirnog sporazuma** između jednog ili više naručilaca i jednog ili više ponuđača, kojim se utvrđuju uslovi i način dodelje ugovora tokom perioda važenja okvirnog sporazuma, posebno u pogledu cene i gde je prikladno, količine. (član 66. stav 1. Zakona o javnim nabavkama).

Okvirni sporazum zaključuje se u postupku javne nabavke, po pravilima za zaključivanje ugovora o javnoj nabavci. Razlika je u tome što je rezultat javne nabavke okvirni sporazum, a ne ugovor o javnoj nabavci. Nakon zaključenog okvirnog sporazuma, na osnovu uslova i pravila određenih u njemu, jednica lokalne samouprave kao naručilac zaključuje pojedinačne ugovore o javnoj nabavci, u periodu važenja okvirnog sporazuma.

Ovo znači da Zakon o javnim nabavkama ostavlja mogućnost opština i gradovima koji imaju lokalni centar za pružanje usluga socijalne zaštite (ne samo njima, već i drugim opština i gradovima - videti o tome napomenu u delu ovog vodiča koji se odnosi na javne nabavke usluga socijalne zaštite) da u postupku javne nabavke zaključe okvirni sporazum sa drugim licenciranim pružaocima usluga socijalne zaštite, radi:

1. pružanja onih usluga koje ne može pružati lokalni centar; ili
2. pružanja usluga koje lokalni centar ne može pružati u potrebnom obimu; ili
3. pružanja usluga koje mogu biti kvalitetnije ako ih lokalni centar pruža u saradnji sa drugim licenciranim pružaocem.

Okvirni sporazum koji zaključuje lokalna samouprava, ne može da traje duže od četiri godine (osim u posebno opravdanim slučajevima koji su u vezi sa predmetom javne nabavke, koje naručilac mora da obrazloži). Pojedinačni ugovori o javnoj nabavci na osnovu okvirnog sporazuma, zaključuju se s vremenom trajanja pre isteka roka važenja okvirnog sporazuma. Pojedinačni ugovor o javnoj nabavci zaključen na osnovu okvirnog sporazuma, ne može da sadrži suštinske razlike i izmene uslova iz okvirnog sporazuma. Naručilac (jedinica lokalne samouprave) nije obavezan da na osnovu okvirnog sporazuma zaključi pojedinačni ugovor, već zaključenje pojedinačnog ugovora ostaje mogućnost koju naručilac koristi u skladu

sa potrebama za uslugom koju lokalni centar ne može uopšte pružiti, ne može je pružiti u dovoljnom obimu ili dovoljno kvalitetno.

U okvirnom sporazumu treba definisati na koje usluge se on odnosi, s tim što količine usluga ne moraju biti tačno utvrđene, već će se utvrditi zaključivanjem pojedinačnih ugovora odnosno izvršenjem okvirnog sporazuma. Zakon o javnim nabavkama ne propisuje broj ugovora o javnoj nabavci koji mogu biti zaključeni na osnovu okvirnog sporazuma - jednica lokalne samouprave kao naručilac ovo pitanje može da uredi s obzirom na svoje potrebe za konkretnim slugama socijalne zaštite.

Ako je okvirni sporazum zaključen sa više ponuđača, ugovor o javnoj nabavci na osnovu okvirnog sporazuma može se zaključiti na jedan od sledećih načina:

1. **Prema uslovima za dodelu ugovora utvrđenim okvirnim sporazumom.** Na ovaj način primenjuju se uslovi iz već podnetih ponuda ponuđača. Nema potrebe za ponovnim otvaranjem konkurenциje među ponuđačima, ukoliko su okvirnim sporazumom određeni svi uslovi za pružanje usluga i objektivni uslovi za izbor ponuđača iz okvirnog sporazuma;
2. **Ponovnim otvaranjem konkurenциje među ponuđačima.** Ovaj se način primenjuje ako okvirnim sporazumom nisu utvrđeni svi uslovi za pružanje usluga i podrazumeva definisanje kriterijuma za izbor ponuđača među onima sa kojim je lokalna samouprava već zaključila okvirni sporazum;
3. **Delimično bez ponovnog otvaranja konkurenциje, a delimično sa ponovnim otvaranjem konkurenциje.** Ova mogućnost koristi se ako su u okvirnom sporazumu određeni svi uslovi za pružanje usluga i ako je naručilac u dokumentaciji o nabavci za okvirni sporazum predvideo objektivne kriterijume prema kojima se utvrđuje kada će sprovoditi ponovno otvaranje konkurenциje i naveo uslove iz okvirnog sporazuma koji mogu da budu predmet ponovnog otvaranja konkurenциje.

Zaključenjem okvirnog sporazuma i pojedinačnih ugovora sa pružaocima usluga socijalne zaštite, dobija se više pružalaca usluga socijalne zaštite, čuvaju se i unapređuju kapaciteti za pružanje usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici.

U opština i gradovima koje su već osnovale lokalne centre za pružanje usluga socijalne zaštite, ili onima koje nameravaju da ih osnuju, često postoje i drugi licencirani pružaoci usluga. U nekim opština i gradovima, licencirani pružaoci usluga već imaju iskustvo pružanja usluga, npr. tako su sa jedinicom lokalne samouprave imali ugovore o pružanju usluga kroz postupak javne nabavke. Među ovim organizacijama su organizacije civilnog društva, tj. udruženja koja su uložila značajan napor i izložila se troškovima da bi dobila licencu za pružanje usluge

socijalne zaštite. Te organizacije civilnog društva, kao i privatni preduzetnici, postupali su u skladu sa pozitivnim propisima i poslušali sistemske zahteve i očekivanja od kreatora politika na nacionalnom nivou. Pokazali su odgovornost, licencirali se i profesionalno pripremili za ulogu pružalaca usluga.

Bilo bi nepravedno prema njima da im se osnivanjem lokalnih centara kao javnih službi, onemogući da budu u ulozi pružalaca usluga socijalne zaštite. Pored toga, onemogućavanje pružanja usluga ovim organizacijama bilo bi štetno sa aspekta investicija - propale bi sve investicije koje su organizacije imale radi unapređenja ljudskog, stručnog, finansijskog i socijalnog kapitala. Na kraju, ali verovatno najvažnije, onemogućavanje pružanja usluga organizacijama civilnog društva i privatnim preduzetnicima bilo bi loše za korisnike usluga socijalne zaštite - oni bi time izgubili mogućnost izbora pružaoca i usluge, što im garantuje Zakon o socijalnoj zaštiti, kao i mogućnost da uslugu dobijaju od kompetentnih pružalaca izvan javnog sektora.

JAVNA NABAVKA USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE

Motiv za javnu nabavku usluga socijalne zaštite

Javna nabavka usluga socijalne zaštite u skladu je sa konceptom pluralizacije usluga socijalne zaštite i pružalaca usluga. U njegovoј osnovi nalazi se razumno očekivanje da se putem konkurenčije može doći do boljeg kvaliteta usluga socijalne zaštite. Obezbeđivanjem usluga socijalne zaštite putem javne nabavke, trebalo bi da se korisniku omogući korišćenje kvalitetnijih usluga.

Javna nabavka usluga ima kapacitet da doprinese unapređenju socijalne zaštite utičući na razvoj kulture poslovanja, kvalitetnije upravljanje, profesionalnije osoblje, uspešnije funkcionisanje, jasnije procedure i sl.

Javnom nabavkom usluga socijalne zaštite lokalna samouprava sebi stvara mogućnost izbora između dva ili više potencijalnih pružalaca usluga. Ona samim tim gradi priliku da dobije partnera koji će na kvalitetan način pružati usluge koje su potrebne korisnicima.

Javnom nabavkom usluga socijalne zaštite lokalna samouprava dodatno i na nesporan način iskazuje svoja očekivanja od pružaoca usluge i odnos između sebe i pružaoca usluge uređuje tako da se na najmanju moguću meru ostavi prostor za samovolju i neprofesionalnost.

Pružaoci usluga socijalne zaštite, kao deo sistema socijalne zaštite, svakako

imaju interes da funkcionišu u što uređenijem okruženju. Jasni kriterijumi za odabir znatno štite svakog ozbiljnog pružaoca usluga od nelojalne konkurenčije, ali i koruptivnih situacija koje se najbolje stvaraju u neuređenom sistemskom okruženju. Svakom ozbiljnog pružaocu usluga socijalne zaštite odgovara uređen sistem u kome zna svoje obaveze i prava. Time se pružalac usluge štiti od arbitarnih odluka, koje u krajnjoj instanci imaju loše posledice po korisnike socijalne zaštite.

Javna nabavka usluga socijalne zaštite u skladu je sa jednim od važnih principa reforme sistema socijalne zaštite – pluralitetom usluga i pružalaca usluga. Ovaj princip je definisan i promoviše se s ciljem povećanja kvaliteta usluga koje se pružaju korisnicima. U njegovoј osnovi stoji pravilo da se putem konkurenčije može doći do boljeg kvaliteta. Ovo pravilo i te kako ima svoje mesto u oblasti socijalne zaštite.

Uloga nevladinog sektora

U mnogim zemljama postoji duboko ukorenjena tradicija pružanja usluga socijalne zaštite od strane nevladinih organizacija (SAD, Francuska, Holandija, Nemačka i druge). Načelno, smatra se da su nevladine organizacije fleksibilnije i da su mnogo bolje prilagođene rešavanju individualnih problema (Newman, 1999).

Jedan od najčešće navođenih argumenata u prilog teze da bi nevladine organizacije trebalo uključiti u sektor socijalne zaštite i omogućiti im da pružaju usluge ravnopravno s javnim sektorom, glasi da one bolje razumeju probleme sa kojima se pojedine grupe suočavaju, zato što sa njima imaju direktni kontakt. Pojedincima je mnogo teže da priđu vladinim institucijama zbog birokratskih prepreka, a i zato što mnoge od tih institucija nemaju ispostave u udaljenim predelima i ne bave se direktno problemima s kojima se čovek u tim oblastima može suočiti (Newman, 1999).

Pored toga, često se tvrdi i da su usluge koje pruža civilni sektor mnogo jeftinije i efikasnije, a i da „kultura“ javnog sektora nije orientisana prema klijentu (Fox and Götestam, 2002).

U Zakonu o socijalnoj zaštiti postoji princip pluraliteta pružalaca usluga. To je prenos odgovornosti za sprovođenje socijalne zaštite na sve one lokalne aktere koji imaju ne samo formalizovana ovlašćenja i nadležnosti, nego i volju, iskustva i znanja koja su relevantna za samu socijalnu zaštitu. Zakonsko uvođenje organizacija civilnog sektora kao pružalaca usluga socijalne zaštite bilo je motivisano potrebom za podizanjem kvaliteta usluga i potrebom za razvojem ekonomičnijeg i efikasnijeg sistema, kao i stvaranjem razgranate mreže društvene solidarnosti, koja bi efikasno koristila i resurse van javnog sektora.

Konkurenčija i kvalitet. Pluralitet pružalaca usluga, odnosno princip konkurenčije u pružanju usluga, podstiče rast kvaliteta i smanjenje cena usluga. Ovo je bitno kako za državu tako i za lokalnu samoupravu, jer većinu usluga finansiraju država i lokalna samouprava.

Nevladine organizacije kao predstavnici korisnika. Uloga organizacija civilnog društva kao pružalaca usluga socijalne zaštite je bitna zato što ove organizacije često predstavljaju samu korisničku grupu. Njihovim uključivanjem u sistem pružanja usluga, usluge se lakše prilagođavaju potrebama korisnika, a interesi korisnika mogu biti zastupljeni i prilikom koncipiranja, npr. lokalnih planova socijalne zaštite, izrade lokalnog budžeta i slično.

Organizacione prednosti. Nevladine organizacije su fleksibilnije i mogu brzo da reaguju, manje su opterećene birokratskim procedurama u svom radu i zbog toga im je lakše da uvode novine (nove i originalne projekte) ili promene u postojeće aktivnosti. Zbog svoje fleksibilnosti često su adekvatniji partneri za male projekte, za projekte koji kratko traju, lakše im je da kratkoročno angažuju eksperte, itd.

Dodatni izvori finansiranja. Za sprovođenje svojih projekata nevladine organizacije mogu da dobiju dodatne resurse koji nisu iz državnih izvora (privatni donatori, inostrani donatori, itd). Pored finansijskih, ove organizacije su u stanju da lakše angažuju ljudske resurse, bilo da je reč o angažovanju korisnika i drugih volontera ili eksperata.

Relevantni propisi i predmet javne nabavke

Prilikom javne nabavke usluga socijalne zaštite, opštine i gradovi primenjuju odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti¹⁵, Zakona o javnim nabavkama¹⁶ i Zakona o budžetskom sistemu, kao i odredbe podzakonskih akata donetih na osnovu ovih zakona.

Podzakonska akta doneta na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti, koja su relevantna za javnu nabavku usluga socijalne zaštite, su: Pravilnik o bližim uslovima i standardima za usluge socijalne zaštite, Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite i Uredba o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti. Podzakonskim aktima donetim na osnovu Zakona o javnim nabavkama bliže se uređuje sadržina konkursne dokumentacije, uređuje Opšti rečnik nabavki, postupak otvaranja ponuda itd. Za primenu Zakona o budžetskom sistemu relevantna je

¹⁵ Zakon o javnim nabavkama objavljen je u "Službenom glasniku RS", br. 91/2019 od 24.12.2019. godine, stupio je na snagu 1.1.2020, a primenjuje se od 1.7.2020, osim odredaba čl. 192. i 193. ovog zakona koje se primenjuju od 24.12.2020, člana 128. stav 2. ovog zakona koje se primenjuju od 1.3.2020 i člana 1. stav 4. tačka 9), člana 2. stav 1. tačka 4) podtačka (3), člana 4. stav 5. tačka 2), člana 11. st. 5. i 6, člana 20. st. 2. i 3, člana 28. stav 4, člana 82, člana 84, člana 105. stav 10, člana 107. stav 4, člana 108. stav 4, člana 125, člana 127. stav 3, člana 134. stav 3. tačka 3) i stav 4, člana 143. stav 6, člana 163. stav 1. tačka 3), čl. 173-175, člana 176. stav 8, člana 177. i člana 183. stav 1. tačka 2) ovog zakona koje se primenjuju od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

¹⁶ („Službeni glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011 i 93/2012, 62/2013, 63/2013-ispravka, 142/2014, 68/2015- dr zakon, 103/2015 i 99/2016)

Uredba o kriterijumima za utvrđivanje prirode rashoda i uslovima i načinu pribavljanja saglasnosti za zaključivanje određenih ugovora, koji zbog prirode rashoda, zahtevaju plaćanje u više godina.

Organi jedinica lokalne samouprave su javni naručioci, u smislu člana 3. Zakona o javnim nabavkama. Prilikom obezbeđenja usluga socijalne zaštite, jedinice lokalne samopoprave dužne su da primenjuju odredbe ovog zakona.

Predmet javne nabavke, u skladu sa propisima, mogu biti sledeće usluge socijalne zaštite:

1. dnevne usluge u zajednici - dnevni boravak; pomoć u kući; svratište i druge usluge koje podržavaju boravak korisnika u porodici i neposrednom okruženju;
2. usluge podrške za samostalan život - stanovanje uz podršku; personalna assistencija; obuka za samostalni život i druge vrste podrške neophodne za aktivno učešće korisnika u društvu;
3. savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge - intenzivne usluge podrške porodici koja je u krizi; savetovanje i podrška roditelja, hranitelja i usvojitelja; podrška porodici koja se stara o svom detetu ili odrasлом članu porodice sa smetnjama u razvoju; održavanje porodičnih odnosa i ponovno spajanje porodice; savetovanje i podrška u slučajevima nasilja; porodična terapija; medijacija; SOS telefoni; aktivacija i druge savetodavne i edukativne usluge i aktivnosti;
4. usluge smeštaja - domski smeštaj; smeštaj u prihvatilište i druge vrste smeštaja.

Putem javne nabavke obezbeđuju se navedene usluge socijalne zaštite, koje ne može obezrediti ili ih ne može obezrediti u potrebnom obimu ustanova socijalne zaštite koju je osnovala Republika, Autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

Iz režima javne nabavke usluga, izuzete su: usluge procene i planiranja, kao i usluge neodložnih intervencija, koje pruža centar za socijalni rad u okviru javnih ovlašćenja; usluge koje pruža ustanova za vaspitanje dece i omladine i Zavod za socijalnu zaštitu u okviru javnih ovlašćenja; kao i usluge smeštaja u drugu porodicu.

Proces javne nabavke usluga socijalne zaštite¹⁷

Proces javne nabavke sastoji iz tri osnovne faze:



Planiranje javnih nabavki

Planiranje javnih nabavki obuhvata: utvrđivanje potreba; utvrđivanje broja i strukture korisnika; istraživanje tržišta; formiranje cene; izradu budžeta/finansijskog plana; podelu uloga i odgovornosti u procesu planiranja; izradu plana nabavki.

Sve što je važno za planiranje obezbeđenja usluga socijalne zaštite, odnosi se i na planiranje javne nabavke usluga socijalne zaštite. (Videti odeljak "Obezbeđenje usluga socijalne zaštite", pasuse koji se odnose na "Planiranje obezbeđenja usluga socijalne zaštite".)

Pored toga, tokom planiranja javnih nabavki usluga socijalne zaštite, treba istaći da je istraživanje tržišta važna komponenta procesa planiranja. Jedinica lokalne samouprave vrši eksterne konsultacije na tržištu, radi prikupljanja informacija potrebnih za proces planiranja.

Jedinica lokalne samopurave treba da zna da li za konkretnе usluge socijalne zaštite postoje licencirani pružaoci usluga na njenoj teritoriji, koliko ih ima za konkretnu uslugu i pod kojim su uslovima spremni da usluge pružaju; kao i da li imaju odgovarajućih licenciranih pružalaca usluga sa sedištem na teritoriji druge jedinice lokalne samouprave.

Jedinica lokalne samouprave može angažovati pružaoca sa sedištem u drugoj opštini odnosno gradu na teritoriji Srbije. Moguće je, u okviru **kriterijuma za izbor** (o kriterijumima za izbor videti više u okviru odeljka o sprovođenju postupka javne nabavke - tehnički i stručni kapaciteti) da lokalna samouprave propiše da, ukoliko

¹⁷ U ovom odeljku kao resurs korišćen je Vodič za javne nabavke u oblasti socijalne zaštite „Modeli i preporuke za unapređenje planiranja i sprovođenja postupaka javnih nabavki za nabavku usluga socijalne zaštite i praćenje realizacije ugovora o javnoj nabavci”, autora: Vladana Jovanovića, Vlada Satarića, Marije Jelenković, Marka Ristića i Branimira Blagojevića, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2020. godine

organizacija ima sedište na teritoriji druge opštine odnosno grada, angažovano osoblje u neposrednom radu sa korisnicima (stručni radnici i saradnici) ima prebivalište na teritoriji naručioca usluge. Ovim naručilac usluge pozitivno utiče na zapošljavanje, odnosno radno angažovanje svojih građana. Pored toga, angažovanje pružaoca usluge iz druge sredine omogućava transfer znanja i iskustava lokalnom osoblju, te stvara uslove za jačanje kapaciteta lokalnih organizacija i njihovu pripremu za ulogu pružaoca usluga u narednom periodu.

Istraživanje se može vršiti ispitivanjem prethodnih iskustava u nabavci; istraživanjem raspoloživih informacija putem interneta; ispitivanjem iskustava drugih naručilaca.

Jedinica lokalne samouprave treba da kroz komunikaciju sa potencijalnim pružaocima usluga jasno predloži svoja očekivanja, koja će kasnije definisati u dokumentaciji o nabavci. Na taj način potencijalni pružaoci usluga mogu da se pripreme, a jedinica lokalne samouprave da stekne uvid u poteškoće sa kojima se pružaoci usluga susreću. Sa potencijalnim pružaocima usluga treba uspostaviti partnerske odnose, uz poštovanje pozitivnih propisa, da bi pružaoci usluga razvijali svoje kapacitete.

Na osnovu rezultata planiranja potreba za uslugama socijalne zaštite, jedinica lokalne samouprave potrebne usluge unosi u **godišnji plan javnih nabavki**. Ovaj plan se objavljuje na Portalu javnih nabavki i na internet stranici jedinice lokalne samouprave, a moguće ga je menjati po potrebi. Eventualne izmene i dopune plana javnih nabavki objavljaju se na isti način.

Jedinica lokalne samouprave treba da izračuna, odnosno proceni **vrednost javne nabavke**, nakon čega može da pokrene postupak javne nabavke, ako je nabavka predviđena u godišnjem planu nabavki. Procenjena vrednost javne nabavke određuje se u dinarima bez poreza na dodatu vrednost. Porez na dodatu vrednost ne plaća se na promet usluga socijalnog staranja i zaštite, dečije zaštite i zaštite mlađih, usluga ustanova socijalne zaštite, kao i sa njima neposredno povezanog prometa dobara i usluga od strane lica registrovanih za obavljanje tih delatnosti. (član. 25. stav 2. tačka 11) Zakona o porezu na dodatu vrednost).

Sprovođenje postupka javne nabavke

Sprovođenje postupka javne nabavke obuhvata: donošenje odluke o sprovođenju postupka javne nabavke; određivanje komisije odnosno lica zaduženih za sprovođenje postupka javne nabavke; izradu oglasa o javnoj nabavci i dokumentacije o nabavci i objava; pružanje dodatnih pojašnjenja privrednim subjektima; otvaranje ponuda; dodatna objašnjenja primljenih ponuda, kontrola i

dopuštene ispravke; pregled i stručnu ocenu ponuda; izradu i objavljivanje obaveštenja o dodeli ugovora; zaključenje ugovora o javnoj nabavci odnosno okvirnog sporazuma.

Prema Zakonu o javnim nabavkama, nabavke usluga socijalne zaštite sprovode se u donekle posebnom, fleksibilnijem režimu.

Članom 75. propisano je da se odredbama tog dela Glave IV ovog zakona, uređuje dodela ugovora i okvirnih sporazuma za nabavke društvenih i drugih posebnih usluga koje su navedene u Prilogu 7. istog zakona. U Prilogu 7. navedene su, između ostalih, i „Zdravstvene, usluge socijalne zaštite i srodne usluge“.

Jedinice lokalne samouprave **nisu dužne da sprovedu postupak javne nabavke usluga socijalne zaštite**, ukoliko je procenjena vrednost nabavke ovih usluga ispod zakonom propisanog iznosa. Naime, odredbe ovog zakona ne primenjuju se na nabavku društvenih i drugih posebnih usluga iz člana 75. ovog zakona, a time ni usluga socijalne zaštite ukoliko je njihova procenjena vrednost manja od 15.000.000,00 dinara kada nabavku sprovodi javni naručilac, odnosno ukoliko je procenjena vrednost tih usluga manja od 20.000.000,00 dinara kada nabavku sprovodi sektorski naručilac.¹⁸ (član 27. stav 1. tačka 3) Zakona o javnim nabavkama) Jedinice lokalne samouprave smatraju se javnim naručiocem.

Ovo ne znači da jedinice lokalne samouprave prilikom nabavke usluga socijalne zaštite čija je procenjena vrednost niža od navedenog iznosa, nemaju određene obaveze. Naručilac u ovim slučajevima mora poštovati načela javne nabavke: načelo ekonomičnosti i efikasnosti; načelo obezbeđivanja konkurenčije i zabrane diskriminacije; načelo transparentnosti postupka javne nabavke; načelo jednakosti privrednih subjekata; načelo proporcionalnosti. (čl. 5-10. Zakona o javnim nabavkama). Drugim rečima, ovo znači da, ukoliko je procenjena vrednost nabavke usluga socijalne zaštite manja od 15.000.000,00 dinara, i u ovim slučajevima postoji **imperativ poštovanja svih načela iz Zakona o javnim nabavkama, na način koji je primeren okolnostima konkretnе nabavke** (član 27. stav 2.). Smatra se da je primereno okolnostima nabavke usluga socijalne zaštite da jedinica lokalne samouprave učini najmanje sledeće:

1. da donese odluku o sprovođenju postupka nabavke;
2. da formira komisiju, odnosno odredi lice za nabavku;
3. da izradi tehničku specifikaciju;

¹⁸ Javni naručaci u smislu Zakona o javnim nabavkama su: Republika Srbija, odnosno republički organi; organi autonomne pokrajine; organi jedinice lokalne samouprave i dr. - videti više u članu 3. ovog zakona.

¹⁹ Sektorski naručaci u smislu Zakona o javnim nabavkama su: javni naručaci koji obavljaju sektorskiju delatnost; privredna društva koja obavljaju sektorskiju delatnost nad kojima javni naručilac može imati, direktno ili indirektno, preovlađujući uticaj na osnovu svojine, finansijskog udela ili pravila na osnovu kojih je organizованo; drugi subjekti koji obavljaju sektorskiju delatnost na osnovu isključivih ili posebnih prava - videti više u članu 4. ovog zakona.

4. da definiše kriterijume za kvalitativni izbor i kriterijume za dodelu ugovora;
5. da pozove radi podnošenja ponude najmanje tri licencirana pružaoca potrebne usluge, koja su prema njenim saznanjima sposobna da izvrše nabavku;
6. da odredi rok za podnošenje ponuda.

U nastavku teksta daje se pregled koraka u sprovođenju postupka javne nabavke kada je procenjena vrednost veća od 15.000.000,00 dinara, s tim što se koraci navedeni u prethodnom pasusu odnose i na nabavke sa procenjenom vrednošću manjom od ovog iznosa.

Jedinica lokalne samouprave donosi **odluku o sprovođenju postupka javne nabavke**. Ova odluka sadrži podatke o predmetu javne nabavke, vrsti postupka i procenjenoj vrednosti javne nabavke, podatke o sastavu komisije za javnu nabavku, odnosno licu koje sprovodi postupak javne nabavke.

Komisija za javnu nabavku imenuje se ukoliko procenjena vrednost javne nabavke prelazi iznos od 3.000.000 dinara. Ako procenjena vrednost javne nabavke ne prelazi iznos od 3.000.000 dinara, naručilac nije dužan da imenuje komisiju. Tada postupak javne nabavke sprovodi lice koje imenuje naručilac. Kada vrednost javne nabavke prelazi navedeni iznos, postupak javne nabavke sprovodi komisija za javnu nabavku. Članovi mogu biti i lica koja nisu zaposlena kod naručioca ako on među svojim zaposlenim licima nema onih koja imaju odgovarajuća stručna znanja.

Jedinica lokalne samouprave treba da uredi **sistem podele odgovornosti** prilikom sprovođenja postupka javne nabavke, tj. da odredi ko će biti zadužen i odgovoran za sprovođenje ovog procesa. Službenik za javne nabavke je ključna osoba zadužena za nabavku. To je lice koje poznaje propise o javnim nabavkama i vodi proces. Za izradu tehničke specifikacije i određivanje konkretnih potreba, službeniku za javne nabavke podršku pruža zaposleni u zadužen za poslove socijalne zaštite, koji treba da poznaje specifičnosti usluga socijalne zaštite i preuzima odgovornost u delu tehničkih odnosno stručnih pitanja u vezi sa nabavkom konkretnе usluge.

Jedinica lokalne samouprave mora da obezbedi **konkurenčiju prilikom nabavke** usluge socijalne zaštite. Jedan od načina da to učini je da pozove radi podnošenja ponude određeni broj lica. To treba da budu najmanje tri licencirane organizacije (pružaoca usluge koja se nabavlja), i to one organizacije koje imaju kapacitete da realizuju predmet nabavke - pruže potrebnu uslugu socijalne zaštite u potrebnom obimu i sa kvalitetom koji ne sme biti niži od propisanih minimalnih standarda za tu uslugu.

Jedinica lokalne samouprave kao naručilac nabavke usluga socijalne zaštite, obavezna je da svoju **nameru da dodeli ugovor o javnoj nabavci ovih usluga objavi** na jedan od sledećih načina:

1. putem javnog poziva koji sadrži najmanje informacije iz Priloga 4. deo Z ovog zakona²⁰
2. putem prethodnog informativnog obaveštenja, periodičnog indikativnog obaveštenja
3. putem obaveštenja o postojanju sistema kvalifikacije²¹

Jedinica lokalne samouprave nije obavezna da objavi navedene oglase, ako su ispunjeni uslovi za primenu pregovaračkog postupka bez objavljinjanja javnog poziva.²²

Zakonom nije propisan **rok za podnošenje ponuda** u postupku javne nabavke usluga socijalne zaštite, ali su naručiocu dužni da odreden primeren rok (ne manje od 10 do 15 dana) u zavisnosti od složenosti konkretnog predmeta javne nabavke.

Jedinica lokalne samuprave dužna je da odredi **predmet javne nabavke** usluga socijalne zaštite, u skladu sa propisima o socijalnoj zaštiti. Predmet javne nabavke mora biti definisan jasno, nedvosmisleno, potpuno i tako da na nepristrasan način garantuje mogućnost upoređivanja ponuda.

Jedinica lokalne samouprave dužna je da izradi **tehničku specifikaciju**, predstavlja spisak i opis obaveza za licenciranog pružaoca usluga u toku realizacije ugovora o javnoj nabavci. Tehnička specifikacija mora da omogući jednak pristup i ne sme neopravdano da ograničava konkurenčiju. Jedinica lokalne samouprave, kasnije, u fazi realizacije ugovora o javnoj nabavci, neće moći da ispravi tehničke specifikacije, niti da licenciranom pružaocu usluga nametne dodatne ili drugačije obaveze od onih koje su propisane tehničkom specifikacijom i modelom ugovora, osim u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama o izmenama ugovora o javnoj nabavci.

Važan deo sprovođenja postupka javne nabavke jeste **definisanje kriterijuma za kvalitativni izbor**. Zakon o javnim nabavkama, u skladu sa terminologijom preuzetom iz pravnih tekovina EU, propisuje **osnove za isključenje** (po terminologiji iz prethodnog zakona: "obavezni uslovi za učešće") i **kriterijume za izbor** privrednog subjekta (po terminologiji iz prethodnog zakona: "dodatni uslovi za učešće"). Ove dve vrste kriterijuma čine celinu kriterijuma za kvalitativni izbor.

²⁰Videti više u Zakonu o javnim nabavkama, Prilog 4. deo Z.

Ova obaveštenja objavljaju se kontinuirano i moraju da sadrže najmanje podatke navedene u pomenutom Prilogu 4. deo Z Zakona o javnim nabavkama. Obaveštenja se odnose samo na vrste usluga koje će biti predmet ugovora koji će se dodeljivati i u njima se navodi da će ugovor biti dodeljen bez daljeg objavljinjanja javnog poziva i da se njima zainteresovani privredni subjekti pozivaju da u pisanoj formi izraze svoju zainteresovanost.

²¹Videti više u Zakonu o javnim nabavkama, pregovarački postupak bez objavljinjanja javnog poziva, čl. 61. i 62.

Osnovi za isključenje, tj. kada je naručilac **dužan da isključi** privrednog subjekta iz postupka javne nabavke, propisani Zakonom o javnim nabavkama.²³ Takođe, istim zakonom propisano je kada naručilac **može u dokumentaciji o nabavci da predviđa da će da isključi** privrednog subjekta iz postupka javne nabavke.²⁴

Kriterijumi za izbor privrednog subjekta u postupku javne nabavke mogu da se odnose na:

1. ispunjenost uslova za obavljanje profesionalne delatnosti;
2. finansijski i ekonomski kapacitet;
3. tehnički i stručni kapacitet

Zakonom o javnim nabavkama propisano je da **ove kriterijume određuje naručilac** - uvek kada je to potrebno imajući u vidu predmet javne nabavke. Prilikom određivanja kriterijuma za izbor, naručilac može da zahteva samo nivo kapaciteta koji obezbeđuje da će privredni subjekt biti sposoban da izvrši ugovor o javnoj nabavci. Kriterijumi za izbor moraju da budu u logičkoj vezi sa predmetom nabavke i srazmerni predmetu nabavke. Ako naručilac odredi kriterijume za izbor, dužan je da u javnom pozivu odredi potrebni nivo kapaciteta i odgovarajuće načine njihovog dokazivanja.²⁵

Dikcija pravne norme o kriterijuma za izbor je takva da se može zaključiti da su oni pre opcioni nego obavezni. Ipak, ključno je to što je ovim zakonom propisano da kriterijume za izbor naručilac određuje **uvek kada je to potrebno** imajući u vidu predmet javne nabavke. S obzirom na prirodu usluga socijalne zaštite, **uvek je potrebno da jedinica lokalne samouprave odredi kriterijume za izbor** kada su predmet nabavke usluge socijalne zaštite.

Ispunjeno uslova za obavljanje profesionalne delatnosti. Naručilac može da zahteva da privredni subjekt dokaže da je upisan u registar privrednih subjekata, sudski registar, profesionalni registar ili drugi odgovarajući registar, ako se takav registar vodi u zemlji u kojoj privredni subjekt ima sedište.

Ako privredni subjekt mora da poseduje određeno ovlašćenje, odnosno dozvolu nadležnog organa za obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke ili da bude član određene organizacije da bi mogao da obavlja predmetnu delatnost, naručilac može od njega da zahteva da dokaže posedovanje takve dozvole, ovlašćenja ili članstva.²⁶ Praktično, jedinica lokalne samouprave **mora da utvrdi** da učesnik u postupku ima dozvolu za obavljanje određene delatnosti - licencu za

²³Videti osnove za isključenje, član 111. Zakona o javnim nabavkama.

²⁴Videti više u članu 112. Zakona o javnim nabavkama.

²⁵Videti član 114. Zakona o javnim nabavkama.

²⁶Član 115. Zakona o javnim nabavkama.

pružanjekonkretnje usluge socijalne zaštite. Zakonom o socijalnoj zaštiti propisano je da usluge socijalne zaštite jedinica lokalne samouprave nabavljaju od pružaoca usluga socijalne zaštite koji je za to licenciran.²⁷ Organizacija mora biti licencirana, a nije dovoljno da je predala zahtev za izdavanje licence - što važi za organizacije koje se javljaju za pružanje usluga socijalne zaštite koje su standardizovane i za čije je pružanje obavezna licenca u smislu Zakona o socijalnoj zaštiti. Ako je predmet javne nabavke usluga socijalne zaštite koja nije standardizovana na republičkom nivou u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti (usluge iz grupe savetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga - član 40. stav 1. tačka 4) Zakona o socijalnoj zaštiti), odnosno one koje ne podleže licenciranju u smislu člana 176. stav 4. Zakona o socijalnoj zaštiti - kriterijum o postojanju licence se neće primenjivati.

Finansijski i ekonomski kapacitet. Naručilac može u dokumentaciji o nabavci da odredi finansijski i ekonomski kapacitet kojim se obezbeđuje da privredni subjekti imaju finansijsku i ekonomsku sposobnost potrebnu za izvršenje ugovora o javnoj nabavci. Ovi kriterijumi naročito se odnose na:

1. minimalni prihod;
2. određeni odnos imovine i obaveza ili drugi finansijski pokazatelj u vezi sa finansijskim izveštajima;
3. imaju odgovarajući nivo osiguranja od profesionalne odgovornosti.²⁸

Tehnički i stručni kapacitet. Naručilac može da odredi uslove u pogledu tehničkog i stručnog kapaciteta kojima se obezbeđuje da privredni subjekt ima:

- (a) potrebne kadrovske i tehničke resurse;
- (b) iskustvo potrebno za izvršenje ugovora sa odgovarajućim nivoom kvaliteta, a naročito dovoljno iskustva u pogledu ranije izvršenih ugovora;
- (c) veštine, efikasnost i pouzdanost.²⁹

Kriterijumi za izbor, u pogledu tehničkih i stručnih kapaciteta, mogu se odnositi na sledeće:

1. da organizacija raspolaže određenim brojem stručnog i drugog osoblja (stručni radnici, saradnici), angažovanog po bilo kom osnovu u skladu sa propisima o radu, koji je u skladu sa predmetom konkretne nabavke (potrebno definisati broj stručnih radnika i drugog osoblja). Ukoliko organizacija ima sedište na teritoriji druge opštine odnosno grada, angažovano osoblje u neposrednom radu sa korisnicima (stručni radnici i saradnici) treba da ima prebivalište na teritoriji naručioca usluge;

²⁷ Videti više u članu 64. stav1. Zakona o socijalnoj zaštiti.

²⁸ Videti više u članu 116. Zakona o javnoj nabavci.

²⁹ Videti više u članu 117. Zakona o javnoj nabavci.

2. da raspolaže tehničkim resursima potrebnim za kvalitetno izvršenje usluga (potrebno ih je precizno definisati);
3. da je organizacija u prethodnom periodu kvalitetno pružala iste ili srodne usluge (potrebno je precizno definisati na koji se period i na koje usluge odnosno korisničku grupu ovaj uslov odnosi), o čemu može tražiti reference ranijih korisnika usluga;
4. da organizacija ima:
 - (a) mehanizme za informisanje potencijalnih korisnika o postojanju usluge (efikasnost);
 - (b) jasne kriterijume za odabir korisnika sa liste čekanja, radi korišćenja usluge (efikasnost);
 - (c) razrađene mehanizme za monitoring, izveštavanje, evaluaciju, tj. u kojim intervalima i na koji način će se vršiti monitoring, evaluacija, izveštavanje naručioca (pouzdanost);
 - (d) angažovano osoblje sa završenim dodatnim obukama relevantnim za konkretnu uslugu - broj osoblja sa dodatnim obukama (veštine). Kriterijumi iz ove tačke mogu se odrediti ako su relevantni za konkretnu uslugu koja se nabavlja.

Kriterijumi za dodelu ugovora. Kriterijumi za dodelu ugovora su merila za vrednovanje, upoređivanje i ocenjivanje ponuda. Na osnovu kriterijuma uspostavljaju se parametri za upoređivanje i ocenu ponuda, kako bi se utvrdilo koja je ponuda prvorangirana odnosno najpovoljnija, a ponuđač sa ovakvom ponudom poziva se na zaključenje ugovora o realizaciji konkretne javne nabavke usluga socijalne zaštite.

Zakonom o javnim nabavkama propisano je da u postupku javne nabavke naručilac dodeljuje ugovor ekonomski najpovoljnijoj ponudi koju određuje na osnovu jednog od sledećih kriterijuma:

1. cene
2. troškova primenom pristupa troškovne efikasnosti, kao što je trošak životnog ciklusa u skladu sa članom 134. ovog ugovora,
3. odnosa cene i kvaliteta, odnosno troška i kvaliteta koji se ocenjuje na osnovu kriterijuma, uključujući kvalitativne, ekološke i/ili socijalne aspekte, povezane sa predmetom ugovora o javnoj nabavci

Naručilac može da odredi element cene ili troška u vidu unapred propisane cene ili troška, tako da se ekonomski najpovoljnija ponuda utvrđuje na osnovu kriterijuma za kvalitet.³⁰

³⁰ Videti više u članu 132. Zakona o javnim nabavkama.

Jedinica lokalne samouprave dužna je da unapred u dokumentaciji o nabavci odredi elemente kriterijuma za dodelu ugovora, koji moraju da:

1. budu opisani i vrednovani, i ne smeju biti diskriminatori;
2. budu povezani sa predmetom ugovora o javnoj nabavci;
3. omoguće efektivnu konkureniju.

Za dodelu ugovora o javnoj nabavci usluga socijalne zaštite najznačajnija je mogućnost dodele ugovora utvrđivanjem elemenata kriterijuma koji će obezbediti dodelu ugovora onoj ponudi koja predstavlja najbolji odnos cene i kvaliteta. Zakonom o socijalnoj zaštiti, propisano da je naručilac dužan da obezbedi najkvalitetnije i najekonomičnije pružanje usluga socijalne zaštite koje se nabavljaju putem javne nabavke³¹, kao i to da je naručilac prilikom dostavljanja izveštaja nadležnom ministarstvu o zaključenom ugovoru o javnoj nabavci usluga socijalne zaštite, dužan da dostavi i podatke o proceni kvaliteta usluge ponuđača čije su ponude pribavljene u postupku javne nabavke i uporedni pregled cena usluga iz ponuda.³²

Elementi kriterijuma za dodelu ugovora, mogu se odnositi na sledeće:

1. broj angažovanih stručnih radnika odnosno saradnika (u zavisnosti od usluge) koji će biti angažovani u realizaciji ugovora;
2. reference (iskustvo) osoblja koje će biti angažovano u realizaciji ugovora;
3. ukupan broj časova neposrednog rada sa korisnikom;
4. tretmani koji se pružaju korisnicima usluge (u zavisnosti od usluge);
5. veštine, efikasnost i pouzdanost (s obzirom na određene kriterijume za izbor, u pogledu tehničkih i stručnih kapaciteta);
6. druge pogodnosti koje su od značaja u toku realizacije ugovora, a odnose se i povezani su sa elementima tehničke specifikacije i uslovima izvršenja ugovora.

Po navedenim kriterijumima ponuđačima se dodeljuje određeni, unapred definisani, broj pondera.

Dodata ugovora. Nakon otvaranja ponuda, odnosno prijava, vrši se pregled, stručna ocena i rangiranje ponuda. Jedinica lokalne samouprave dužna je da na

³¹Videti član 66. stav1. Zakona o socijalnoj zaštiti.

³²Videti član 67. stav1. Zakona o socijalnoj zaštiti.

Portalu javnih nabavki objavi **obaveštenje o dodeli ugovora**, koje sadrži podatke iz Priloga 4. Deo Z Zakona o javnim nabavkama.³³ Ova obaveštenja mogu se grupisati i objaviti kvartalno, u roku od 30 dana po isteku kvartala.

Elementi ugovora o javnoj nabavci usluge socijalne zaštite. Nakon izbora pružaoca usluge, jedinica lokalne samouprave i izbrani pružači usluge potpisuju ugovor kojim bi trebalo definisati sledeće elemente:

1. ugovorne strane - ko su potpisnici ugovora;
2. predmet ugovora - u najširem smislu predmet ugovora je regulisanje prava i obaveza naručioca i pružaoca konkretne usluge socijalne zaštite;
3. omoguće efektivnu konkureniju.
4. vreme trajanja - na koji vremenski period se zaključuje ugovor;
5. ciljna/korisnička grupa - kojoj ciljnoj (korisničkoj) grupi/grupama je usluga namenjena;
6. obaveze licenciranog pružaoca usluge: način pružanja usluga; kratki opis postupaka i metoda rada; primena propisanih standarda za korišćenje konkretne usluge socijalne zaštite; primena drugih (kojih) normi iz podzakonskih akata relevantnih za pružanje usluge; definisanje forme i dinamike programskog i finansijskog izveštaja o pruženoj usluzi naručiocu, odnosno drugom nadležnom organu zaduženom za monitoring i nadzor nad stručnim radom; vođenje propisane dokumentacije o korisniku na način koji garantuje tajnost prikupljenih podataka;
7. obaveze naručioca: cena usluge i način promene cene; definisanje uslova, rokova i načina plaćanja; tačan ili minimalni/maksimalni broj korisnika (i način na koji se postupa prilikom određivanja tačnog broja korisnika usluga u toku perioda važenja ugovora); predviđeni načini monitoringa i evaluacije kvaliteta pruženih usluga; pravne posledice - definisanje pravnih posledica koje nastaju ukoliko jedna od strana ne realizuje preuzete ugovorne obaveze na ugovoren način; prestanak ugovora - definisanje uslova i načina pod kojima se ugovor sporazumno ili na zahtev jedne od strana može raskinuti pre isteka roka za koji je zaključen; merodavno pravo i način rešavanja sporova - definisanje prava koje će se primeniti u pogledu pitanja koja nisu uređena ugovorom (preporuka je da to bude pravo Republike Srbije – Zakon o obligacionim odnosima i dr.) i načina rešavanja sporova (koji sud je nadležan, eventualno ugovaranje arbitraže i sl.).

Svaka jedinica lokalne samouprave, imajući u vidu svoje potrebe i konkretnе okolnosti (u pogledu predmetne usluge, svoje organizacije i sl.), određuje elemente ugovore koje smatra potrebnim, kako bi na jasan način uredila prava i obaveze ugovornih strana.

³³Videti više u Zakonu o javnim nabavkama, Priloga 4. deo Z.

Upravljanje ugovorom o javnoj nabavci

Upravljanje ugovorom o javnoj nabavci obuhvata kako upravljanje pružanjem usluga (proveravanje toga da li su ispunjeni traženi nivo usluge i vremenski rokovi), tako i upravljanje odnosima sa pružaocem usluga, kroz nastojanje da se održi odnos između naručioca i pružaoca usluga otvorenim i konstruktivnim.

Okvirni sporazum

Sve što je o okvirnom sporazumu navedeno u odeljku o saradnji lokalnog centra za pružanje usluga socijalne zaštite sa drugim akterima u zajednici, primenljivo je i u postupku javne nabavke kada jedinica lokane samouprave nema svoj centar za pružanje usluga.

Okvirnim sporazumom može se uticati na poboljšanje kvaliteta usluga. Ukoliko jedinica lokalne samouprave zaključi okvirni sporazum sa više ponuđača na više godina, ona je u mogućnosti da njime propiše ocenjivanje kvaliteta pruženih usluga. Na ovaj način moguće je da, u slučaju nezadovoljavajućeg kvaliteta usluga koje pruža odabrani licencirani pružalac usluge tokom trajanja ugovora o javnoj nabavci, lokalna samouprava u narednom periodu ugovor zaključe sa drugim pružaocem sa kojim je prethodno zaključen okvirni sporazum. Ovim lokalna samouprava može uticati na odabranog pružaoca da uslugu pruža kvalitetnije, da bi se "kvalifikovao" za pružanje usluge i u narednom periodu.

Namenski transferi

Namenskim transferima, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti i zakonom kojim se uređuje finansiranje jedinica lokalne samouprave, iz budžeta Republike Srbije mogu se finansirati:

- 1.** usluge socijalne zaštite koje po ovom zakonu finansiraju jedinice lokalne samouprave – u jedinicama lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti, utvrđen u skladu sa propisima kojima se uređuje razvrstavanje jedinica lokalne samouprave prema stepenu razvijenosti - ispod republičkog proseka;
- 2.** usluge socijalne zaštite u jedinicama lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalaze ustanove za domski smeštaj u transformaciji, uključujući i troškove transformacije tih ustanova;
- 3.** inovativne usluge i usluge socijalne zaštite od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

34

Uredbom o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti utvrđuje se visina namenskog transfera za finansiranje usluga socijalne zaštite, kriterijumi za njegovu raspodelu po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, kriterijumi za učešće lokalne samouprave i dinamika prenosa sredstava, kao i usluge socijalne zaštite od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

Namenski transferi mogu se shvatiti kao regulatorni mehanizam koji ima za cilj da obezbedi usluge u zajednici korisnicima u jedinicama lokalne samouprave u kojima ima potrebe za određenom uslugom, ali lokalna samouprava nema kapacitet da ih obezbedi. Namenski transferi se koriste kada postoji potreba za podrškom iz budžeta sa centralnog nivoa da bi se obezbedile usluge u lokalnoj zajednici. Namenskim transferima uspostavljena je sistemska finansijska podrška lokalnim vlastima sa republičkog nivoa, za unapređenje usluga socijalne zaštite u zajednici.

S obzirom na to da je po ugovoru o namenskim transferima, koje ministarstvo nadležno za socijalna pitanja zaključuje sa jedinicom lokalne samuprave, rok za utrošak sredstava dobijenih po osnovu namenskog transfera 31. decembar tekuće godine, potrebno je pronaći način za nastavak pružanja usluge socijalne zaštite počev od 1. januara naredne godine. Način za prevazilaženje ovog problema je **korišćenje okvirnog sporazuma**. Korišćenjem okvirnog sporazuma jedinica lokalne samouprave može da bez sprovođenja novog postupka javne nabavke, na osnovu zaključenog okvirnog sporazuma, već na početku godine zaključi novi ugovor o javnoj nabavci za tekuću godinu.

34 "Službeni glasnik RS", broj 18 od 1. marta 2016.

METODOLOŠKE NAPOMENE

Razlozi za povezivanje jedinica lokalne samouprave

Za određenim uslugama ima potrebe u lokalnoj zajednici, ali te potrebe, kao i resursi unutar same lokalne zajednice (prostorni, tehnički, profesionalni) nisu dovoljni da bi usluga bila obezbeđena. Neke usluge mogu se obezbiti na **međuopštinskom nivou**. Ovo upućuje na **udruživanje resursa dve ili više lokalnih zajednica**.

Nedovolji kapaciteti jedne lokalne samouprave, ne smeju onemogućiti građane da koriste usluge za kojima imaju potrebu. Organi lokalne samouprave imaju obavezu da građanima sve usluge učine dostupnim, a usluge koje ne mogu biti obezbeđene na lokalnom, mogu se obezbiti na međuopštinskom nivou.

Mogućnost za obezbeđenje usluga proistiće iz međuopštinske saradnje i povezivanja dve ili više opština, odnosno gradova u zasnivanju usluga koje su u nadležnosti lokalne samouprave. Međuopštinska saradnja može se ustanoviti i urediti zaključenjem međuopštinskih sporazuma. Na ovaj način usluge se mogu učiniti ekonomičnijim.

Pravni osnov

Odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi o saradnji jedinica lokalne samouprave, pružaju dovoljno osnova za obezbeđenje međuopštinskih usluga socijalne zaštite.³⁵ Ovaj nivo usluga se tokom dužeg vremena pokazuje kao neophodan za one usluge za kojima postoji potreba u dve ili više zajednica, ali ni jedna od njih nema dovoljno kapaciteta odnosno sredstava da je samostalno obezbedi. U dosadašnjoj praksi nije značajno prepoznato povezivanje i saradnja opština i gradova s ciljem zajedničkog obezbeđivanja usluga socijalne zaštite.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, jedinica lokalne samouprave, njeni organi i službe, kao i preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač, ostvaruju saradnju i udružuju se sa drugim jedinicama lokalne samouprave i njenim organima i službama u oblastima od zajedničkog interesa i radi njihovog ostvarivanja mogu udruživati sredstva i obrazovati zajedničke organe, preduzeća, ustanove i druge organizacije i ustanove, u skladu sa zakonom i statutom.

Saradnja jedinica lokalne samouprave podrazumeva i ustupanje obavljanja pojedinih poslova iz okvira izvornih nadležnosti drugoj jedinici lokalne samouprave ili preduzeću, ustanovi i drugoj organizaciji čiji je ona osnivač.

³⁵ Čl. 88-89. Zakona o lokalnoj samoupravi.

Sporazum o saradnji

Jedinice lokalne samouprave zaključuju sporazum, kojim se uređuju:

1. naziv i sedište zajedničkog organa, službe, preduzeća, ustanove ili druge organizacije;
2. vrsta, obim i način obavljanja poslova; 3) način finansiranja, upravljanje i nadzor nad radom;
3. način finansiranja, upravljanje i nadzor nad radom;
4. pristupanje sporazumu drugih jedinica lokalne samouprave, postupak istupanja odnosno odustajanja od sporazuma jedinice lokalne samouprave;
5. prava i obaveze zaposlenih;
6. druga pitanja od značaja za osnivanje, rad i prestanak rada, u skladu sa zakonom (npr. kriterijumi za utvrđivanje cene usluge, kriterijumi i način refundiranja sredstava prilikom korišćenja usluge i dr.).

Jedinica lokalne samouprave dostavlja ministarstvu nadležnom za lokalnu samoupravu sporazum o saradnji u roku od 30 dana od dana zaključenja sporazuma. Ministarstvo nadležno za lokalnu samoupravu vodi evidenciju o zaključenim sporazumima o saradnji.

Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu predložiti ministarstvu nadležnom za lokalnu samoupravu zajedničko izvršavanje određenih poverenih poslova, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava i uredbom Vlade kojom se uređuju bliži uslovi i način zajedničkog izvršavanja poverenih poslova.

Finansiranje i izveštavanje

U slučaju da je sporazumom o saradnji jedinica lokalne samouprave predviđeno da jedna jedinica lokalne samouprave ustupa određene poslove iz svoje nadležnosti drugoj jedinici lokalne samouprave, te finansira rad organa druge jedinice lokalne samouprave zarad obavljanja određenih ustupljenih poslova za njene potrebe, jedinica lokalne samouprave koja je ustupila poslove obezbeđuje finansiranje rada organa jedinice lokalne samouprave koje te poslove obavlja, srazmerno obimu tih poslova.

Jedinica lokalne samouprave dostavlja izveštaj o obavljanju ustupljenih poslova na zahtev jedinice lokalne samouprave koja joj je ustupila određene poslove, a najmanje jednom u šest meseci.

Odgovornost

Ustupljeni poslovi obavljaju se u ime i za račun jedinice lokalne samouprave koja ih je ustupila i finansira ih, a pred građanima i drugim subjektima odgovorna je jedinica lokalne samouprave koja je ustupila poslove.

ANEKSI

Aneks 1: Model Odluke o metodologiji formiranja cene usluge pomoći u kući

Na osnovu člana 213. Zakona o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik RS”, broj 24/11), člana 32. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, br. 129/07 i 83/12 i dr. zakon, 47/18) i člana ___. Statuta grada / opštine _____ ("Službeni list o _____", broj _____), Skupština opštine / grada _____ na sednici održanoj _____. godine, donela

ODLUKU O METODOLOGIJI FORMIRANJA CENE USLUGE POMOĆI U KUĆI

Predmet odluke

Član 1.

Ovom odlukom propisuje se metodologija formiranja cena usluge socijalne zaštite pomoći u kući (u daljem tekstu: usluga), koja se finansira iz budžeta opštine / grada _____.

Odnos troškova i cene usluge

Član 2.

U smislu ove odluke, cena usluge je deo troškova usluge.

Troškovi usluge

Član 3.

Troškovi usluge obuhvataju:

- 1) troškove angažovanja osoblja Centra za socijalni rad u okviru vršenja javnih ovlašćenja, a za potrebe utvrđivanja potrebe korisnika za korišćenjem usluge;
- 2) troškove angažovanja odnosno zarade stručnih radnika pružaoca usluge, za potrebe korišćenja usluge odnosno (troškovi procene, planiranja ponovnog pregleda, evaluacije i dr.);
- 3) troškove angažovanja odnosno zarade negovateljica-domaćica;

- 4) troškove angažovanja odnosno zarade drugog osoblja za potrebe pružanja usluge;
- 5) materijalne troškove.

Cena usluge

Član 4.

Cenu usluge određuje se u visini 1/3 troškova angažovanja odnosno zarade negovateljice-domaćice (član 3. stav 1. tačka 3) ove odluke).

Jedinica mere za utvrđivanje cene usluge po korisniku je cena jednog sata troškova angažovanja odnosno zarade negovateljice-domaćice.

Cena usluge utvrđuje se po korisniku u mesečnom iznosu, u skladu sa brojem sati koliko korisnik uslugu dobija prosečno nedeljno.

Utvrđivanje cene usluge

Član 5.

U skladu sa metodologijom propisanom ovom odlukom, cenu usluge određuje nadležni organ opštine / grada _____.

Prepisitivanje cene usluge

Član 6.

Nadležni organ opštine / grada _____ najmanje jednom godišnje, preispituje cenu usluge.

Završna odredba

Član 7.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu opštine / grada _____", a primenjivaće se od _____. godine.

Opština / Grad _____

Skupština Opštine / Grada

Broj: _____

Datum: _____. godine

PREDSEDNIK SKUPŠTINE

 **Aneks 2: Model Pravilnika o kriterijumima i merilima za učešće korisnika u troškovima usluge socijalne zaštite pomoći u kući**

Na osnovu člana 213. Zakona o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik RS”, broj 24/11), člana 32. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, br. 129/07 i 83/12 i dr. zakon, 47/18), člana _____. Statuta opštine / grada _____ („Službeni list opštine / grada _____”, broj _____) i člana _____. Odluke o socijalnoj zaštiti („Službeni list opštine / grada _____”, broj ____/_____), Skupština opštine / grada _____ na sednici održanoj _____. godine, donela je

**PRAVILNIK
O KRITERIJUMIMA I MERILIMA ZA UČEŠĆE KORISNIKA U TROŠKOVIMA USLUGE
SOCIJALNE ZAŠTITE POMOĆ U KUĆI**

Predmet Pravilnika

Član 1.

Ovim pravilnikom utvrđuju se kriterijumi i merila za određivanje učešća korisnika u troškovima usluge socijalne zaštite pomoći u kući (u daljem tekstu: usluga), koju obezbeđuje opština / grad _____, u skladu sa aktom o formiranju metodologije cene ove usluge donetim od strane nadležnog organa opštine / grada _____.

Obveznik učešća

Član 2.

Obveznik učešća u troškovima usluge u smislu ovog pravilnika je korisnik usluge.

Kriterijumi, merila i visina učešća korisnika

Član 3.

Obaveza učešća korisnika, utvrđuje se rešenjem nadležnog centra za socijalni rad, u skladu sa zakonom i ovim pravilnikom.

Rešenjem se obavezuje korisnik usluge da učestvuje u troškovima usluge od svojih prihoda.

Kriterijum za utvrđivanje učešća korisnika u troškovima usluge pomoći u kući je prihod domaćinstva.

Pod prihodom domaćinstva u smislu stava 3. ovog člana, podrazumevaju se sva primanja domaćinstva na ime penzije, zarade, prihoda ostvarenog po osnovu izdržavanja, katastarski prihod i drugi prihodi prosečno mesečno ostvareni u prethodna tri meseca od podnošenja zahteva.

Obaveza učešća korisnika utvrđuje se u skladu sa "Tabelom prihoda i procenta učešća", gde se kao merilo uzima iznos novčane socijalne pomoći, dok se visina učešća određuje na sledeći način:

**Tabela
prihoda i procenta učešća**

Prosečni mesečni prihod domaćinstva	Procenat učešća u ceni usluge
Od četvorostrukog do petostrukog iznosa novčane socijalne pomoći za pojedinca	20%
Za domaćinstva sa pet i više članova sa prosečnim mesečnim prihodom od četvorostrukog do petostrukog iznosa novčane socijalne pomoći za pojedinca	10%
Od petostrukog do šestostrukog iznosa novčane socijalne pomoći za pojedinca	40%
Za domaćinstva sa pet i više članova sa prosečnim mesečnim prihodom od petostrukog do šestostrukog iznosa novčane socijalne pomoći za pojedinca	20%
Od šestostrukog do sedmostrukog iznosa novčane socijalne pomoći za pojedinca	60%
Za domaćinstva sa pet i više članova sa prosečnim mesečnim prihodom od šestostrukog do sedmostrukog iznosa novčane socijalne pomoći za pojedinca	30%
Od sedmostrukog do osmostrukog iznosa novčane socijalne pomoći za pojedinca	80%
Preko osmostrukog iznosa novčane socijalne pomoći za pojedinca	100%

Korisnici koji ostvaruju pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica i pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, odnosno pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica po bilo kom osnovu, učestvuju sa najmanje 20% iznosa tog dodatka odnosno naknade u troškovima usluge.

Za utvrđivanje visine učešća korisnika uzima se u obzir iznos novčane socijalne pomoći za mesec za koji je poznat poslednji podatak u vreme donošenja rešenja.

Korisnici u čijem je domaćinstvu prosečni mesečni prihod domaćinstva do četverostrukog iznosa novčane socijalne pomoći za pojedinca, ne učestvuju u troškovima usluge.

Sredstva kojima korisnik učestvuje u troškovima usluge

Član 4.

Sredstva kojima korisnik učestvuje u troškovima usluge jesu ona sredstva koja od prihoda domaćinstva preostanu po umanjenju za iznos potreban za izdržavanje srodnika prema kojima ima obavezu izdržavanja, a koji je utvrđen odlukom suda.

Davalac izdržavanja po osnovu ugovora o doživotnom izdržavanju zaključenog sa korisnikom usluge pomoći u kući, plaća punu cenu ove usluge za korisnika.

Način učešća korisnika

Član 5.

Rešenjem se obavezuje korisnik da procentualni i nominalni iznos od utvrđene cene usluge, uplaćuje direktno na račun pružaoca usluge.

Iznos iz stava 1. ovog člana korisnik uplaćuje najkasnije do desetog u mesecu za prethodni mesec u kome je pružena usluga.

Učešće korisnika u troškovima usluge, uređuje se ugovorom između pružaoca i korisnika usluge, u skladu sa rešenjem centra za socijalni rad.

U slučaju neizmirenja obaveza u utvrđenim rokovima, pružalac usluge ima pravo na zateznu kamatu, u skladu sa zakonom.

Ako korisnik ne vrši uplatu u skladu sa ugovorom, pružalac usluge u roku od 30 dana od dana dospelosti potraživanja može pokrenuti postupak za naplatu pred nadležnim sudom.

Obaveza preispitivanja učešća i prijavljivanja promena

Član 6.

Centar za socijalni rad redovno preispituje promene od uticaja na učešće korisnika u troškovima usluge, jednom godišnje, a na osnovu prihoda domaćinstva ostvarenih u prethodna tri meseca i promena iznosa novčane socijalne pomoći.

U postupku iz stava 1. ovog člana centar za socijalni rad donosi novo rešenje, ako je došlo do promena koje su od uticaja na učešće korisnika u troškovima usluge.

Korisnik je dužan da prijavi svaku promenu u prihodima domaćinstva, koja je od uticaja na učešće u troškovima usluge.

Centar za socijalni rad, u skladu sa prijavom iz stava 3. ovog člana, donosi novo rešenje o utvrđivanju visine učešća korisnika.

U slučaju donošenja novog rešenja iz st. 2. odnosno 4. ovog člana, pružalac i korisnik usluge zaključuju aneks ugovora.

Završna odredba

Član 7.

Ovaj pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objavljinja u "Službenom listu opštine / grada _____", a primenjivaće se od _____. godine.

Opština / Grad _____

SKUPŠTINA OPŠTINE / GRADA

Broj: _____

Datum: _____. godine

Završna odredba

Član 7.

Ovaj pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objavljinja u "Službenom listu opštine / grada _____", a primenjivaće se od _____. godine.

Opština / Grad _____

SKUPŠTINA OPŠTINE / GRADA

Broj: _____

Datum: _____. godine

PREDSEDNIK SKUPŠTINE

