



**Komparativna analiza
uloge civilnog društva
u pružanju usluga
socijalne zaštite
na Zapadnom Balkanu**

Beograd, novembar 2013.



CIP – Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
364(497-15)
061.2(497-15)

KOMPARATIVNA analiza uloge civilnog društva u pružanju usluga socijalne zaštite na Zapadnom Balkanu / [autor SeConS, grupa za razvojnu inicijativu ; urednik Ivan Marin]. - Beograd : Arbeiter-Samariter-Bund - Udruženje samarićanskih radnika, 2013

Tiraž 300

- Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-917355-0-0

1. SeConS, Grupa za razvojnu inicijativu (Beograd)

a) Socijalna zaštita- Zapadni Balkan

b) Nevladine organizacije - Zapadni Balkan

COBISS.SR-ID 203260684

Komparativna analiza uloge civilnog društva u pružanju usluga socijalne zaštite na Zapadnom Balkanu

Izdavač:

Arbeiter-Samariter-Bund Udruženje samarićanskih radnika

Miloja Zakića 15, Beograd

www.asb-see.org

mail: asb.serbia@asb-see.org

Tel: +381 11 238 15 77

Fax: +381 11 238 15 77

Urednik

Ivan Marin

Autor

SeConS
grupa za razvojnu inicijativu

Alekse Nenadovica 29a

www.secons.net

office@secons.net

Tel: +381 11 412 12 57

Fax: +381 11 344 73 86

Kordinator istraživanja: Danilo Vuković

Dizajn i grafička priprema: Aleksandra Đurić

Tiraž 300

Beograd, 2013. godina

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti ili kopirati u nekomercijalne svrhe uz obavezno navođenje izvora.

Ova publikacija je izrađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključivo odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.

Ovaj projekat finansiran je od strane Evropske unije



SADRŽAJ

1	Uvod	7
2	Bosna i Hercegovina	8
2.1	Bosna i Hercegovina	9
2.1.1	Analiza pravnog okvira	9
2.1.2	Analiza institucionalnog okvira	10
2.2	Republika Srpska	11
2.2.1	Analiza pravnog okvira	11
2.2.2	Analiza institucionalnog okvira	15
2.3	Federacija Bosne i Hercegovine	17
2.3.1	Analiza pravnog okvira	17
2.3.2	Analiza institucionalnog okvira	22
2.4	Brčko distrikt	24
2.4.1	Analiza pravnog okvira	24
2.4.2	Analiza instirucionalnog okvira	25
2.5	Udruženja građana u socijalnoj zaštiti	26
2.6	Rezime i preporuke za zagovaranje	32
3	Crna Gora	35
3.1	Analiza pravnog okvira	35
3.2	Analiza institucionalnog okvira	38
3.3	Udruženja građana u socijalnoj zaštiti	39
3.4	Rezime i preporuke za zagovaranje	49
4	Hrvatska	51
4.1	Analiza pravnog okvira	51
4.2	Analiza institucionalnog okvira	55
4.3	Udruženja građana u socijalnoj zaštiti	57
4.4	Rezime i preporuke za zagovaranje	64

5	Kosovo	66
5.1	Analiza pravnog okvira	66
5.2	Analiza institucionalnog okvira	68
5.3	Udruženja građana u socijalnoj zaštiti	71
5.4	Rezime i preporuke za zagovaranje	77
6	Srbija	79
6.1	Analiza pravnog okvira	79
6.2	Analiza institucionalnog okvira	81
6.3	Udruženja građana u socijalnoj zaštiti	88
6.4	Rezime i preporuke za zagovaranje	95
7	Procena uticaja i najbolje prakse	97
7.1	Uvod i obrazloženje	97
7.2	Lokalne i nacionalne fondacije	98
7.3	Registri pružalaca usluga	100
7.4	Mreže pružalaca usluga	100
7.5	Resursni centri	101
7.6	Međusektorske inicijative	102
8	Preporuke	103
8.1	Opšti zaključci i preporuke	103
8.2	Konkretne preporuke za zagovaranje	104
8.3	Zagovaračke matrice	108
9	Aneks	111

ASB	Arbeiter-Samariter-Bund, Deutschland e.V.
BiH	Bosna i Hercegovina
CSR	Centar za socijalni rad
CZSS	Centar za socijalnu zaštitu
DFID	Department for International Development (UK)
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender
NVO	Nevladina organizacija
OCD	Organizacija civilnog društva
RS	Republika Srpska
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund

Ova studija nastala je u okviru projekta „Unapređenje pružanja usluga socijalne zaštite u Jugoistočnoj Evropi kroz jačanje nacionalnih i regionalnih mreža organizacija civilnog društva“ koji finansira Evropska unija (EU), a sprovodi ASB (Arbeiter-Samariter-Bund, Deutschland e.V.) u saradnji sa Edukacionim centrom iz Leskovca, Lokalnom inicijativom razvoja – Civilno društvo iz Banjaluke, Centrom za pravnu pomoć i regionalni razvoj iz Prištine, SOS telefonom za žene i decu žrtve nasilja iz Podgorice, Organizacijom za građanske inicijative iz Osijeka i mrežom Solidar iz Brisela.

Cilj ove studije je da se ukaže na teme i probleme koji bi trebalo da budu predmet javnih debata i da se formulišu preporuke i primeri dobre prakse koji će biti predstavljeni ključnim akterima u svakoj od zemalja koje su analizom pokriveno.

Ovu studiju izradili su stručnjaci SeConS – Grupe za razvojnu inicijativu iz Beograda. Studija je nastala na osnovu dostupnih podataka i studija i serije polu-strukturisanih intervjua koja je sprovedena sa odabranim predstavnicima NVO i državnih organa. Desk analiza završena je u julu, a terensko istraživanje sprovedeno je tokom septembra 2013. godine.

Neprocenjivu pomoć u procesu izbora sagovornika i organizovanja intervjua pružili su lokalni partneri ASB. Pored toga, lokalni partneri ASB-a pružili su dragocene informacije o sistemima socijalne zaštite i dali vredne komentare na ranije verzije ovog izveštaja i na taj način dali značajan doprinos njegovom konačnom obliku. Izveštaj se sastoji iz pet poglavlja o sistemima socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu¹ i Srbiji. Poslednje poglavlje posvećeno je analizi primera dobre prakse.

1

Kosovo prema Rezoluciji Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 iz 1999. godine.

Socijalna zaštita i usluge socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini (BiH) ostvaruju se u složenim i diferenciranim sistemima koji su na različite načine uspostavljeni u njenim entitetima, Republici Srpskoj (RS) i Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH). Republika Srpska ima centralizovan sistem, regulisan Zakonom o socijalnoj zaštiti kao sistemskim zakonom u ovoj oblasti, koji jednako važi za celu njenu teritoriju. Usluge socijalne zaštite pružaju se u ustanovama socijalne zaštite koje se osnivaju kako na nivou Republike Srpske, tako i na nivou jedinica lokalne samouprave. Većina ovih usluga ostvaruje se u javnim ustanovama na lokalnom nivou, a njihovo finansiranje se obezbeđuje kako iz entitetskog, tako i iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Usluge socijalne zaštite i različiti socijalni programi i mere, koji se provode u cilju vršenja ovih usluga pretežno su finansirani od strane jedinica lokalne samouprave.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, socijalna politika, socijalna zaštita i pružanje usluga socijalne zaštite istovremeno su u nadležnosti Federacije BiH, ali i njenih deset kantona. Pored Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa decom FBiH, i kantoni imaju posebne zakone koji regulišu ovu oblast. Ustanove socijalne zaštite osnivaju se na nivou kantona i opština u Federaciji BiH, koji obezbeđuju i sredstva za njihovo finansiranje. Obezbeđivanje socijalne zaštite i pružanje usluga socijalne zaštite kao i obezbeđivanje finansijskih sredstava za ovu namenu, karakteriše složenost i neujednačenost zakonskog okvira, te „preklapanje“ nadležnosti između Federacije BiH i kantona.

U FBiH socijalna zaštita u nadležnosti je entiteta i kantona. Čitav niz entitetskih i kantonalnih zakona reguliše ovu oblast. Takođe, i Brčko distrikt ima svoje nadležnosti, ali ne i javne ustanove socijalne zaštite.

Takođe, postoji i nadležnost Brčko distrikta za utvrđivanje i sprovođenje socijalne zaštite i vršenje socijalnih usluga. Brčko distrikt, međutim nema javnih ustanova socijalne zaštite, te korisnici sa teritorije distrikta ostvaruju usluge socijalne zaštite u entitetima, Republici Srpskoj i Federaciji BiH.

Analiza za BiH biće izložena upravo imajući u vidu ovu složenu političku i administrativnu strukturu. Analiza pravnog i institucionalnog okvira biće sprovedena na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta i Distrikta Brčko.

Analiza delovanja nevladinog sektora i njegovo učešće u sektoru socijalne zaštite biće dato u jedinstvenom poglavlju za celu BiH, budući da ne postoje disagregirani podaci na nivou entiteta, kantona i Distrikta Brčko.

2.1 Bosna i Hercegovina

2.1.1 ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

Kada je u pitanju domaći normativno pravni okvir, Ustav Bosne i Hercegovine garantuje osiguranje najvišeg nivoa ljudskih prava i sloboda pod jednakim uslovima za sve i bez diskriminacije, dok ustavi entiteta definišu osnovne principe ostvarivanja prava iz socijalne zaštite.

Ustav Bosne i Hercegovine, svojim članom II - Ljudska prava i osnovne slobode, garantuje da će Bosna i Hercegovina i oba njena entiteta osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, a da se prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i u njenim protokolima, direktno primenjuju u Bosni i Hercegovini. Uživanje prava i sloboda iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma koje Ustav nabraja u svom Aneksu I, garantuje se svim licima u Bosni i Hercegovini, bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo i sl.

Za analizu oblasti socijalne zaštite relevantni su propisi iz oblasti socijalne, dečije i porodične zaštite, te zaštite civilnih žrtava rata i zaštite od nasilja u porodici.

Socijalna zaštita je u Bosni i Hercegovini u nadležnosti entiteta Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, te i u nadležnosti kantona i Brčko distrikta. Oblast socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini reguliše se pre svega sistemskim zakonima koji regulišu socijalnu zaštitu,

a u ovom smislu relevantni su i drugi zakonski propisi koji regulišu dečiju zaštitu, porodicu, zaštitu civilnih žrtava rata, te zaštitu od nasilja u porodici, na entitetskom, na kantonalnom nivou, i u Brčko distriktu, jer iz njih proizilaze određena prava na socijalnu zaštitu i shodno tome, prava na ostvarivanje usluga socijalne zaštite.

Entitetski zakoni na različite načine regulišu pitanja socijalne zaštite. Naročito je složen sistem u Federaciji BiH sa izraženim preklapanjem nadležnosti između deset kantona i Federacije BiH ili nepotpunim regulisanjem određenih prava iz ove oblasti od strane kantona. Entiteti imaju različite sisteme socijalne zaštite, ali ono što im je zajedničko je da se neposredno ostvarivanje socijalnih prava i socijalnih usluga pretežno dešava na nižim nivoima vlasti, u Federaciji BiH u kantonima i lokalnim zajednicama, a u Republici Srpskoj na lokalnom nivou, u oba slučaja, putem centara za socijalni rad (CSR) i drugih ustanova za ostvarivanje socijalne zaštite i pružanje usluga socijalne zaštite.

2.1.2 ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA

Entiteti imaju nadležnosti u oblastima socijalne, dečije, porodične i boračke zaštite, zaštite ratnih vete-rana, kao i pitanja povratka raseljenih lica i izbeglica. Uspostavljanje i osnivanje institucionalnih

mehanizama i ustanova za oblast socijalne zaštite i pružanje usluga iz ove oblasti, kao i obezbeđivanje sredstava za finansiranje socijalne zaštite u nadležnosti je entiteta, kao i nižih nivoa vlasti, kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, Brčko distrikta i lokalnih zajednica. Na nivou BiH postoji 117 centara za socijalni rad u kojima radi 1087 radnika, od čega 330 administrativnih radnika, 140 ostalih, 114 pravnika i 496 socijalnih radnika, pedagoga, psihologa i defektologa i 7 radnika medicinske struke. Centri su preopterećeni velikim brojem korisnika i administrativnim poslovima, nemaju dovoljan broj stručnjaka i vrlo često, tehnički nisu dobro opremljeni².

Na nivou BiH postoji 117 centara za socijalni rad u kojima radi 1087 radnika, od čega 330 administrativnih radnika, 140 ostalih, 114 pravnika i 496 socijalnih radnika, pedagoga, psihologa i defektologa i 7 radnika medicinske struke.

Ministarstvo civilnih poslova BiH nadležno je za usklađivanje planova entitetskih vlada, definisanje okvirne strategije u oblasti socijalne zaštite, koordinaciju sa nadležnim entitetskim organima na izradi nacrtu bilateralnih ugovora, praćenje i izveštavanje o sprovođenju međunarodnih ugovora o socijalnim pravima i socijalnoj zaštiti i učešće na državnim bilateralnim razgovorima radi utvrđivanja zajedničkih principa, ugovora i sporazuma o socijalnoj zaštiti i socijalnom osiguranju s državama potpisnicama ugovora.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH nadležno je za pitanja izbeglih i raseljenih lica, izradu, koordinaciju i praćenje sprovođenja politika BiH koje se tiču ovih kategorija stanovništva, usklađivanje planova koji se donose na drugim nivoima vlasti, koordinaciju sa entitetskim organima i izradu okvirnih strategija u vezi sa ostvarivanjem prava ranjivih i marginalizovanih grupa, dece, mladih, Roma, osoba sa invaliditetom, civilnih žrtava rata i dr. Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice BiH nadležno je i za praćenje i izveštavanje o pojavama diskriminacije i praćenje ostvarivanja ravnopravnosti polova. U vezi s navedenim, Ministarstvo ima nadležnost da prati sprovođenje Aneksa VII, praćenje poštovanja i ostvarivanja ljudskih prava u BiH, te praćenje sprovođenja međunarodnih konvencija i drugih međunarodnih akata koji se tiču ljudskih prava.

Institucionalni mehanizmi nadležni za oblast socijalne zaštite i ostvarivanje usluga socijalne zaštite imaju ograničenu ulogu, nadležnosti i ovlaštenja koji se ogledaju u utvrđivanju osnovnih principa i koordinacije aktivnosti, usklađivanja planova sa različitih nivoa vlasti i utvrđivanje okvirne strategije. Ključne institucije na državnom nivou koje se bave poslovima iz oblasti socijalne politike i socijalne zaštite su Ministarstvo civilnih poslova BiH i Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice BiH.

2.2 Republika Srpska

2.2.1 ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

Ustav Republike Srpske u članu 43. propisuje obavezu Republike Srpske da osigura pomoć i socijalnu zaštitu svim građanima koji su nesposobni za rad i nemaju sredstava za izdržavanje. Ustav garantuje posebnu zaštitu dece, maloletnika, majki i porodica. Ustavom je propisano da se osnovna ljudska prava i slobode ostvaruju direktno na osnovu Ustava, a da se uslovi za ostvarivanje prava utvrđuju zakonom. U slučaju nesaglasnosti Ustava Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, primenjuju se one odredbe koje su povoljnije za pojedinca.

Na nivou Republike Srpske najvažniji zakoni kojima se garantuje pravo na socijalnu zaštitu i utvrđuju mehanizmi za ostvarivanje socijalne zaštite i usluga socijalne zaštite jesu:

- Zakon o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 37/12);
- Zakon o dječijoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 4/02, 17/08 i 1/09);
- Porodični zakon („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 54/02);
- Zakon o zaštiti od nasilja u porodici (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 102/12);
- Zakon o zaštiti civilnih žrtava rata – prečišćeni tekst (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 24/10);
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 37/12)

Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje da se prava po osnovu socijalne zaštite, pod uslovima utvrđenim zakonom, realizuju u vidu novčanih davanja, pružanja usluga socijalne zaštite i drugim merama koje se pružaju pojedincu, članu porodice ili porodice u celini, a radi zadovoljavanja socijalnih potreba i sprečavanja nastanka socijalnih problema.

Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske definiše neke usluge socijalne zaštite kao prava. Među njima su pomoć i nega u kući i dnevno zbrinjavanje. Ova prava mogu pružati ustanova socijalne zaštite, udruženje građana, verska zajednica i drugo pravno lice koja ispunjava uslove za realizaciju ovog prava.

Prava u socijalnoj zaštiti u Republici Srpskoj su: novčana pomoć; dodatak za pomoć i negu drugog lica; podrška u izjednačavanju mogućnosti dece i omladine sa smetnjama u razvoju; smeštaj u ustanovu; zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu; pomoć i nega u kući; dnevno zbrinjavanje; jednokratna novčana pomoć i savetovanje (čl. 20).

Pored prava utvrđenih zakonom, jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj mogu da utvrde i druga, tzv. proširena prava i usluge, u skladu sa potrebama stanovništva, te uslove i kriterijume za njihovo ostvarivanje.

Među ova prava spadaju pravo na personalnu asistenciju za lica sa invaliditetom, stanovanje uz podršku, zaštićeno stanovanje, pomoć u zbrinjavanju punoletnih lica nakon napuštanja ustanova ili hraniteljskih porodica, jednokratna pomoć u naturi, usluge javne kuhinje, pomoć za školovanje dece iz socijalno ugroženih porodica, pomoć u vaspitanju i obrazovanju dece sa smetnjama u razvoju, subvencionisanje komunalnih troškova siromašnim porodicama, pomoć u stambenom zbrinjavanju siromašnih porodica, troškovi sahrane korisnika prava, usluge SOS telefona, kao i druga prava i usluge prema potrebama jedinica lokalne samouprave.

Korisnici socijalne zaštite su pojedinci, članovi porodice i porodica u celini, koji ostvaruju prava i usluge u skladu sa navedenim zakonom. To su pre svega deca bez roditeljskog staranja, ometeni u fizičkom i psihičkom razvoju, osobe čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, vaspitno zanemarena i zapuštena i deca žrtve nasilja i žrtve trgovine ljudima. Punoletna lica mogu biti korisnici socijalne zaštite ukoliko se radi o: materijalno neobezbeđenim i za rad nesposobnim licima, starim licima bez porodičnog staranja, licima sa invaliditetom, licima sa društveno negativnim ponašanjem i licima kojima je zbog posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita. Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti Republike Srpske, punoletni korisnici socijalne zaštite su i žrtve zlostrebe psihoaktivnih supstanci, žrtve nasilja u porodici i žrtve trgovine ljudima.

Finansiranje prava po osnovu socijalne zaštite i sufinansiranje rada ustanova socijalne zaštite obezbeđuje se iz budžeta Republike Srpske, dok se finansiranje većine usluga socijalne zaštite i socijalnih programa i mera vrši iz budžeta jedinica lokalne samouprave. U budžetu Republike Srpske obezbeđuju se sredstva za: sufinansiranje prava na novčanu pomoć i sufinansiranje prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica u visini od 50% zakonom propisanog iznosa; finansiranje prava na podršku u izjednačavanju mogućnosti dece i omladine sa smetnjama u razvoju; sufinansiranje troškova smeštaja korisnika, smeštenih od centra za socijalni rad u ustanovama socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada; finansiranje aktivnosti interventne pomoći Republike u slučajevima izuzetnog ugrožavanja životnih uslova i životnog standarda velikog broja građana, uzrokovano ekon-

Većina usluga socijalne zaštite finansira se iz opštinskih budžeta. Ove usluge mogu pružati i NVO. Zakon, međutim, ne predviđa posebne mehanizme kojima će se NVO uključivati u pružanje usluga.

omskim, socijalnim i humanitarnim razlozima; finansiranje zdravstvenog osiguranja, u visini od 50%, korisnika prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica i dr.

U budžetu jedinice lokalne samouprave obezbeđuju se sredstva za sufinansiranje prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica u visini od 50% iznosa propisanih zakonom. Za korisnike prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica i jedinica lokalne samouprave obezbeđuje 50% sredstva i za zdravstveno osiguranje. U budžetu jedinice lokalne samouprave obezbeđuju se i sredstva za finansiranje prava na smeštaj u ustanovama, prava na zbrinjavanje u hraniteljskim porodicama, prava na dnevno zbrinjavanje, prava na negu i pomoć u kući, prava na jednokratnu novčanu pomoć, proširena prava u socijalnoj zaštiti, finansiranje troškova zbrinjavanja korisnika u drugu porodicu, rad centara za socijalni rad i drugih ustanova socijalne zaštite čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave i sredstva za podsticajne i razvojne programe kojima je cilj unapređivanje socijalne zaštite stanovništva.

Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske (čl.8) kaže da „poslove iz djelatnosti socijalne zaštite, osim ustanova socijalne zaštite, mogu obavljati udruženja građana i druga lica u skladu sa zakonom”. Dalje u Zakonu specificuje se da pojedinačne usluge mogu pružati, između ostalog i udruženja građana (na primer, čl. 49 za pomoć i negu u kući, čl. 51 za dnevno zbrinjavanje itd.).

Zakon o dečijoj zaštiti uređuje sistem dečije zaštite, koji se zasniva na pravu i dužnosti roditelja da se staraju o podizanju i vaspitanju svoje dece, kao i pravu deteta na uslove života koji omogućavaju njegov pravilan psiho-fizički razvoj i obavezi države da mu to omogući.

Dečiju zaštitu čine prava roditelja i dece i organizovane delatnosti i aktivnosti kojima se obezbeđuje: pomoć porodici u ostvarivanju njene reproduktivne, zaštitne, vaspitne i ekonomske funkcije; predškolsko vaspitanje i obrazovanje dece; dnevni boravak, vaspitanje i obrazovanje, preventivna zdravstvena zaštita, ishrana, odmor, rekreacija, kulturne, sportske i stvaralačke aktivnosti dece; odgovarajuća sadržina rada sa decom bez roditeljskog staranja, decom sa smetnjama u razvoju, decom na dužem bolničkom lečenju i decom iz socijalno ugroženih porodica, te posebna zaštita trećeg deteta iz porodice sa više dece i dr.

Prava po osnovu dečije zaštite čine sledeća: naknada plate za vreme korišćenja porodiljskog odsustva i materinski dodatak; pomoć za opremu novorođenčeta; dodatak za decu; predškolsko vaspitanje i obrazovanje; regresiranje troškova boravka dece u predškolskoj ustanovi, odmora i rekreacije.

Lokalne zajednice mogu, ako obezbede sredstva, da utvrde i druga prava, veći obim prava od onog koji je utvrđen zakonom i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje, kao i druge oblike dečije zaštite.

Finansijska sredstva za većinu navedenih prava obezbeđuju se iz budžeta Republike Srpske, a prihodi za ovu namenu u budžetu obezbeđuju se putem doprinosa za dečiju zaštitu. U jedinicama lokalne samouprave ostvaruju se prava i obezbeđuju sredstva na predškolsko vaspitanje, odmor u dečijim odmaralištima, regresiranje troškova boravka dece u predškolskim ustanovama ili odmaralištima.

Zakonom o zaštiti civilnih žrtava rata utvrđuju se prava na zaštitu civilnih žrtava rata, kao i način i uslovi pod kojima se ostvaruju ta prava. Prema ovom zakonu obezbeđuju se sledeća prava i davanja: civilna invalidnina, odnosno porodična invalidnina; dodatak za negu i pomoć drugog lica; dodatak za člana porodice nesposobnog za rad; dodatna novčana pomoć; dodatak na samohranost; zdravstvena zaštita i profesionalna rehabilitacija. S obzirom na zakonske odredbe kojima su taksativno utvrđena prava civilnim žrtvama rata, ova lica, pod uslovom propisanim zakonom, ostvaruju prava na različita novčana davanja i pravo na profesionalnu rehabilitaciju, dok druga prava na socijalnu zaštitu i usluge socijalne zaštite ostvaruju u skladu sa uslovima propisanim Zakonom o socijalnoj zaštiti.

Finansijska sredstva za ostvarivanje prava po Zakonu o civilnim žrtvama rata obezbeđuju se u budžetu Republike Srpske.

2.2.2 ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA

U Republici Srpskoj, za socijalnu zaštitu nadležna su tri ministarstva: Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite i Ministarstvo za porodicu, omladinu i sport.

Republika Srpska, u odnosu na Federaciju BiH, ima efikasniji sistem socijalne zaštite i ujednačenu zaštitu na nivou entiteta, regulisanu zakonima koji su u nadležnosti tri ministarstva. Socijalna, porodična

i dečija zaštita, kao i zaštita osoba sa invaliditetom su u pretežnoj nadležnosti Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske. Za pitanja dečije zaštite u Republici Srpskoj je osnovan i Fond dečije zaštite, preko kojeg se vrši transfer javnih prihoda prema korisnicima prava po osnovu Zakona o dečijoj zaštiti. Zaštita civilnih žrtava rata je u nadležnosti Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite. Boračko-invalidska zaštita je u Republici Srpskoj u nadležnosti Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske, koje utvrđuje jedinstvenu politiku i zakonodavstvo za ovu kategoriju i finansira posebna davanja koja se ostvaruju prema zakonima iz ove oblasti. Oblast razvoja porodičnih vrednosti i pronatalitetne politike se sprovodi putem Ministarstva za porodicu, omladinu i sport Republike Srpske. Oblast povratka raseljenih lica i izbeglica u nadležnosti su Ministarstva za izbeglice i raseljena lica Republike Srpske. Navedena ministarstva nedležna su i za praćenje primene propisa iz ove oblasti, a u skladu sa važećim zakonima i drugim propisima.

Da bi se sprovodile javne politike iz oblasti socijalne zaštite osnivaju se ustanove socijalne zaštite. U njihovoj nadležnosti je ostvarivanje prava i pružanje usluga socijalne zaštite. Ustanovu socijalne zaštite može osnovati Vlada, jedinica lokalne samouprave, te pravno i fizičko lice, u skladu sa zakonom koji uređuje sistem javnih službi. Ustanove socijalne zaštite su: zavod za socijalnu zaštitu, centar za socijalni rad, ustanova socijalne zaštite za smeštaj, ustanova socijalne zaštite za dnevno zbrinjavanje i usluge, centar za pomoć i negu u kući, gerontološki centar, centar za socijalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom, centar za vaspitanje dece i omladine, centar za decu i omladinu sa smetnjama u razvoju, prihvatilište i savetovanište.

Prema propisima Republike Srpske, poslove iz oblasti socijalne zaštite mogu sprovoditi i NVO. Prava koja se realizuju pružanjem usluga mogu se ostvarivati i u partnerstvu javnog, privatnog i nevladinog sektora. U Republici Srpsko postoji 45 CSR, 20 službi za socijalni rad i 9 ustanova.

Prema Zakonu, poslove iz delatnosti socijalne zaštite, osim navedenih ustanova, mogu obavljati udruženja građana i druga lica u skladu sa zakonom. Prava koja se realizuju pružanjem usluga korisniku mogu se ostvarivati u partnerstvu javnog, privatnog i nevladinog sektora. Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti Republike Srpske pravna i fizička lica koja pružaju usluge socijalne zaštite, dužna su da korisniku pruže podršku za aktiviranje vlastitih potencijala za samostalno zadovoljenje socijalnih potreba, produktivan život u zajednici i prevazilaženje zavisnosti od socijalne zaštite, te smanjenje rizika od socijalne isključenosti.

Delatnost socijalne zaštite i pružanja usluga socijalne zaštite se neposredno obavlja kroz rad 45 centara za socijalni rad. Pored centara za socijalni rad, u jedinicama lokalne samouprave gdje ne postoje centri za socijalni rad formirane su službe socijalne zaštite unutar lokalne administracije, koje obavljaju samo osnovne delatnosti socijalne zaštite zasnovane isključivo na rešavanju prvostepenih upravnih predmeta po osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti, Porodičnog zakona i Zakona o dečijoj zaštiti. Takvih službi ima dvadeset. Osim toga, u Republici Srpskoj postoji i devet ustanova za zbrinjavanje korisnika socijalne zaštite³. Delatnosti socijalne zaštite, kao što je već rečeno, mogu obavljati i humanitarne organizacije, udruženja građana, verske zajednice i organizacije koje one osnivaju, građanin pojedinac i strana fizička i pravna lica.

Prema Zakonu o dječijoj zaštiti u Republici Srpskoj, ustanove za decu nadležne su za prava na boravak, predškolsko vaspitanje i obrazovanje i preventivnu zdravstvenu zaštitu dece predškolskog uzrasta, vaspitno-obrazovni program u godini pred polazak u osnovnu školu u trajanju od tri sata dnevno, boravak dece do deset godina starosti u predškolskoj ustanovi i odmor i rekreacija dece do 15 godina starosti u dečijem odmaralištu. Ustanove za decu osniva opština. Mrežu ustanova za decu utvrđuje opština, na osnovu kriterijuma koje donosi Vlada Republike Srpske. Ustanova za decu može biti osnovana i početi sa radom ako ima obezbeđen prostor, opremu i stručne i druge radnike.

Prema Zakonu o dječijoj zaštiti Republike Srpske, ustanove socijalne zaštite u Republici Srpskoj za smeštaj dece su: dom za decu i omladinu, dom za decu i omladinu ometenu u razvoju, dom za telesno invalidnu decu i omladinu sa očuvanim mentalnim sposobnostima, dom za vaspitanje dece i omladine, prihvatne stanice, centri za usluge i dnevno zbrinjavanje.

³ http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/MZSZ/OM/OD/socijalna_zastita/ustanove/ustanove/Pages/default.aspx

I druga pravna i fizička lica mogu obavljati delatnost, odnosno poslove u oblasti dečije zaštite pod uslovima i na način utvrđen zakonom. Druga pravna i fizička lica mogu obavljati delatnost, odnosno poslove dečije zaštite, u zavisnosti od njihove vrste, ako imaju obezbeđen odgovarajući prostor, opremu i ako lice koje obavlja te poslove ima odgovarajuću stručnu spremu.

Pored navedenih ustanova, postoje i posebne mere kojima se pružaju usluge socijalne zaštite. Jedna ovakva mera propisana je Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici, a odnosi se na zbrinjavanje žrtava nasilja u porodici u sigurnu kuću. Sigurna kuća predstavlja posebnu meru zaštite od nasilja u porodici, kojom se obezbeđuje siguran smeštaj i pomoć žrtvama nasilja u porodici, a ovu meru može realizovati pravno lice. Prema Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici, centar za socijalni rad ili služba socijalne zaštite može žrtvu nasilja u porodici, uz njen pristanak, privremeno zbrinuti u sigurnu kuću radi obezbeđenja fizičke zaštite i ostvarivanja prava i interesa žrtve. Sigurna kuća mora ispunjavati utvrđene standarde u pogledu prostora, opreme i kadra, a ministar za porodicu donosi pravilnik o standardima za realizaciju sigurne kuće. Sigurna kuća se upisuje u registar koji takođe donosi resorni ministar. Sredstva za privremeno zbrinjavanje i smeštaj žrtava nasilja u porodici u sigurnim kućama obezbeđuju se iz budžeta Republike Srpske u iznosu od 70%, a iz budžeta jedinica lokalne samouprave u iznosu od 30% od utvrđene cene smeštaja žrtve.

2.3 Federacija Bosne i Hercegovine

2.3.1 ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

Ustav Federacije BiH garantuje u članu 2, između ostalog, ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu, te zaštitu porodice i dece. Za Federaciju BiH je specifična i podela nadležnosti između vlasti entiteta i kantona. Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine najvažniji zakoni kojima se garantuju i priznaju prava na socijalnu zaštitu i utvrđuju uslovi, mehanizmi i način ostvarivanja usluga socijalne zaštite su:

- Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije BiH“ broj 36/99 i 54/04, 39/06 i 14/09);
- Porodični zakon Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 35/05, 41/05);

- Zakon o zaštiti od nasilja u porodici Federacije Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj: 28/13);
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida („Službene novine Federacije BiH“ broj 9-10/10);

U Federaciji BiH nadležnost za socijalnu politiku i socijalnu zaštitu, pa tako i ostvarivanje prava i usluga socijalne zaštite je podijeljena između Federacije i kantonalnih vlasti. Regulisanje i finansiranje određenih prava su u zasebnoj nadležnosti, ali postoje i prava koja su u zajedničkoj obavezi. Prava iz socijalne zaštite obezbeđuju se kroz federalni i kantonalne zakone o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i

zaštiti porodica sa decom. Federalnim zakonom je uspostavljen okvir na osnovu kojeg kantoni donose svoje zakone usaglašene sa federalnim, s tim da kantoni mogu proširiti obim prava, ali ne mogu ići ispod minimuma predviđenih federalnim

U FBiH nadležnosti za socijalnu politiku i socijalnu zaštitu podijeljenju između entite i kantona. Prava iz ove oblasti obezbeđuju se kroz federalni i kantonalne zakone o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodica sa decom. Federalni zakonom je uspostavljen okvir na osnovu kojeg kantoni donose svoje zakone usaglašene sa federalnim, s tim da kantoni mogu proširiti obim prava, ali ne mogu ići ispod minimuma predviđenih federalnim zakonom.

zakonom. Nadležni organi kantona, u skladu sa ustavom i federalnim zakonom, bliže uređuju delatnost socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa decom. Međutim, nisu svi kantoni doneli odgovarajuće zakone ili su usvojeni zakoni koji obuhvataju samo jedan segment prava i to samo prava iz socijalne zaštite, dok druga prava kao što su prava porodica sa decom i prava civilnih žrtava rata nisu obuhvaćena kantonalnim zakonom⁴.

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa decom Federacije BiH uređuje socijalnu zaštitu, zaštitu civilnih žrtava rata i dečiju zaštitu. Ovim jedinstvenim zakonom uređuje se i osnivanje i finansiranje ustanova socijalne zaštite.

Prava iz socijalne zaštite utvrđena Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa decom Federacije BiH su: novčana i druga materijalna pomoć; osposobljavanje za život i rad; smeštaj u drugu porodicu;

⁴ Takva je situacija u Hercegovačko-neretvanskom, Posavskom i Herceg-bosanskom kantonu 10. U navedenim kantonima, a s obzirom na pomenutu situaciju nepotpunog pravnog regulisanja i postojanje adekvatnog zakona Federacije BiH, primenjuje se Federalni zakon, pa je tako zakonom o socijalnoj zaštiti Hercegovačko-neretvanskog kantona izričito regulisano je da se na pitanja iz oblasti socijalne zaštite, koja nisu uređena kantonalnim zakonom o socijalnoj zaštiti primenjuje Federalni zakon.

smeštaj u ustanove socijalne zaštite; usluge socijalnog i drugog stručnog rada; kućna nega i pomoć u kući. Propisom kantona mogu se utvrditi i druga prava iz socijalne zaštite u skladu sa programom razvoja socijalne zaštite i njegovim mogućnostima.

Korisnici socijalne zaštite su lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe i to: deca bez roditeljskog staranja; vaspitno zanemarena deca; vaspitno zapuštena deca; deca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama; lica sa invaliditetom i lica ometena u fizičkom ili psihičkom razvoju; materijalno neosigurana i za rad nesposobna lica; stara lica bez porodičnog staranja, lica sa društveno negativnim ponašanjem; lica i porodice u stanju socijalne potrebe, kojima je usled posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite. Propisima kantona može se proširiti krug korisnika socijalne zaštite u skladu sa programima razvoja socijalne zaštite i specifičnim prilikama u kantonu.

Prava civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine, prema zakonu su: lična invalidnina; dodatak za negu i pomoć od strane drugog lica; ortopedski dodatak; porodična invalidnina; pomoć u troškovima lečenja i nabavci ortopedskih pomagala; osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija); prioritetno zapošljavanje; prioritetno stambeno zbrinjavanje; psihološka pomoć i pravna pomoć (prvi pet prava uređuje federalni zakon, a poslednja tri kantonalni zakoni). Propisom kantona mogu se utvrditi i druga prava iz socijalne zaštite u skladu sa programom razvoja socijalne zaštite i njegovim mogućnostima. Propisom kantona utvrđuju se iznosi novčanih i drugih davanja, uslovi i postupak za sticanje prava i njihovo korišćenje, ukoliko to nije uređeno federalnim zakonom.

Propisi FBiH predviđaju da delatnost socijalne zaštite mogu da obavljaju i NVO i verske zajednice. Međutim, kao i u RS, ni federalni zakoni ne nude posebne podsticajne mehanizme za pluralizaciju pružalaca usluga.

Sredstva za finansiranje socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa decom obezbeđuju se u skladu sa propisom Federacije i kantona iz: budžeta opštine, budžeta kantona, ulaganja osnivača ustanova, ličnog učešća korisnika, legata, poklona i zaveštanja, kao i iz drugih izvora.

Ovaj Zakon predviđa da „djelatnost socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom mogu obavljati i humanitarne organizacije, udruženja građana, verske zajednice i organizacije koje oni osnivaju, građanin pojedinac i strana fizička ili pravna lica“ (čl. 4). Poseban deo zakona (članovi 51 do 53) posvećen je organizovanju i radu udruženja osoba sa invaliditetom, mada su u ovom polju nadležnosti podeljene sa kantonima.

Ustavi kantona Kantoni imaju nadležnosti utvrđene Ustavom Federacije BiH i ustavom kantona. Jedna od isključivih nadležnosti kantona je sprovođenje socijalne politike i uspostavljanje službi socijalne zaštite. Socijalna politika je u zajedničkoj nadležnosti sa Federacijom BiH, jer Federacija je nadležna da utvrđuje ovu politiku, a kanton da je sprovodi. Kanton može, u skladu sa Ustavom Federacije BiH deo svojih nadležnosti preneti ili delegirati na opštine.

Prava na socijalnu zaštitu različito su regulisana kantonalnim propisima iz ove oblasti. Hercegovačko-neretvanski, Zapadno-hercegovački, Tuzlanski, Bosansko-podrinjski i Srednjobosanski kanton svojim zakonima utvrđuju ista prava kao i Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa decom Federacije BiH. Zeničko-dobojski kanton, pored prava utvrđenih federalnim zakonom priznaje i pravo starateljstva i nadzora. Kanton Sarajevo, dodatno predviđa novčanu naknadu za pomoć i negu od strane drugog lica. Unsko-sanski kanton dodatno predviđa subvencionisanje stanarine, grejanja, struje i sahrane najugroženijim kategorijama stanovništva. Posavski i Kanton br. 10, dodatno, pored prava koja utvrđuje federalni zakon, priznaju i prava na savetovanje i pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća; pomoć za izdržavanje i jednokratnu pomoć; doplatu za pomoć i negu i ličnu invalidninu; osposobljavanje za samostalan život i rad; brigu van porodice i druge pomoći, a zakon Kantona br. 10 predviđa još i pravo na pomoć i negu u kući.

Kantonalnim zakonima propisana su i prava porodica sa decom i civilnih žrtava rata. Ova prava predviđena su u sedam kantonalnih zakona. Tri kantona, Hercegovačko-neretvanski, Posavski i Kanton br. 10, nisu kroz svoje zakone regulisali zaštitu porodice sa decom i zaštitu civilnih žrtava rata, te na njihovoj teritoriji važi federalni zakon. Međutim, u navedenim kantonima postoje problemi u neposrednom ostvarivanju i finansiranju ovih prava. Prava porodica sa decom prema Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa decom Federacije BiH, a koja su utvrđena i kantonalnim zakonima, osim kako je već navedeno u Hercegovačko-neretvanskom, Posavskom i Herceg-bosanskom kantonu 10 su: dodatak na decu; naknada umesto plate ženi-majci u radnom odnosu za vreme trajanja trudnoće, porođaja i nege deteta; novčana pomoć za vreme trudnoće i porođaja ženi-majci, odnosno drugom licu koje nije u radnom odnosu; pomoć u prehrani deteta do šest meseci i dodatna ishrana za majke dojilje, školarine i stipendije učenicima i studentima i dr.

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa decom Federacije BiH, propisuje korisnike socijalne zaštite koji kao takvi imaju status korisnika i na nivou kantona, a to su, kako je već navedeno: deca bez roditeljskog staranja, vaspitno zanemarena deca, vaspitno zapuštena deca

i deca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama; lica sa invaliditetom i lica ometena u fizičkom ili psihičkom razvoju; materijalno neobezbeđena i za rad nesposobna lica; stara lica bez porodičnog staranja; lica sa društveno negativnim ponašanjem; lica i porodice u stanju socijalne potrebe, kojima je zbog posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite.

Zakonima Hercegovačko-neretvanskog, Zapadnohercegovačkog, Srednjobosanskog i Bosansko-podrinjskog kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, propisani su isti korisnici socijalne zaštite kao u federalnom zakonu. Tuzlanski kanton, u zakonu kojim reguliše socijalnu zaštitu, dodatno, kao korisnike socijalne zaštite predviđa lica izložena zlostavljanju i nasilju u porodici. Unsko-sanski kanton kao korisnike socijalne zaštite definiše disfunkcionalnu porodicu i lica i porodice koje nemaju dovoljno prihoda za podmirenje osnovnih životnih potreba. Kanton Sarajevo, dodatno, kao korisnike socijalne zaštite definiše i lica i porodice čija primanja nisu dovoljna za podmirenje osnovnih životnih potreba kao i lica izložena zlostavljanju i nasilju u porodici. Zeničko-dobojski kanton u korisnike socijalne zaštite ubraja i lica zavisna o psihoaktivnim supstancama. Herceg-bosanski kanton 10 ima malo drugačije definisane korisnike socijalne zaštite u odnosu na federalni zakon i ostale kantone, te prema zakonu koji u ovom kantonu reguliše oblast socijalne zaštite, u korisnike spadaju: deca bez roditeljskog staranja, vaspitno zanemarena i zapuštena deca, deca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama (što je isto kao i u zakonu Federacije BiH); telesno ili mentalno oštećeno ili psihički bolesno dete, te dete prema kojem je ili bi trebala biti primenjena mera porodične ili kazneno pravne zaštite; telesno ili mentalno oštećeno ili bolesno odraslo lice, starije, nemoćno ili drugo lice koje zbog trajnih promena u zdravstvenom stanju ne može udovoljiti osnovnim životnim potrebama; drugo lice koje je u nevolji zbog poremećenih odnosa u porodici, zavisnosti o alkoholu, drogama, ili drugim opojnim sredstvima ili zbog drugih oblika društveno neprihvatljivog ponašanja i drugih uzroka.

Kantonalni zakoni sadrže identične odredbe o finansiranju prava iz socijalne zaštite kao Federalni zakon, a za potrebe ove analize, te kao ilustracija podele nadležnosti i odgovornosti za finansiranje ovih prava može poslužiti Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa decom Kantona Sarajevo. Prema ovom zakonu, iz Kantonalnog budžeta finansiraju se: stalna novčana pomoć; novčana naknada za pomoć i negu od strane drugog lica; usluge kućne nege i pomoći u kući; jednokratne, izuzetne pomoći i druge materijalne pomoći; osposobljavanje za život i rad; smeštaj u drugu porodicu; smeštaj u ustanovu socijalne zaštite; lična invalidnina; porodična invalidnina civilnih žrtava rata; pomoć u troškovima lečenja i nabavci ortopedskih pomagala, dečiji dodatak; novčana pomoć/nadoknada plate za vreme trudnoće, porođaja i nege deteta; jednokratna pomoć za opremu novorođenog

deteta; pomoć u prehrani deteta do 6 meseci i dodatna ishrana za majke dojilje; smeštaj dece uz obezbeđenu ishranu u ustanovama predškolskog vaspitanja; školarine i stipendije učenicima i studentima; finansiranje ustanova socijalne zaštite koje osniva Kanton i invalidska udruženja i dr.

Iz opštinskog budžeta finansiraju se: materijalni troškovi i plate zaposlenicima u ustanovama socijalne zaštite koje osniva opština; opštinska invalidska udruženja, u skladu sa mogućnostima; druga prava iz socijalne zaštite, koja svojim propisima utvrđuju opštine.

2.3.2 ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA

U Federaciji Bosne i Hercegovine nadležnosti za socijalnu politiku i socijalnu zaštitu su podeljena između federalnog nivoa vlasti i kantona, a kantoni mogu podeliti nadležnosti kao zajedničke nadležnosti kantona i opština ili samo

Za sprovođenje i praćenje socijalne zaštite u Federaciji BiH zaduženo je preko trideset institucija.

kantonalne ili samo opštinske nadležnosti. Socijalna, porodična i dečija zaštite i zaštita lica sa invaliditetom su u pretežnoj nadležnosti Ministarstva rada i socijalne politike Federacije BiH. Zaštita civilnih žrtava rata je takođe u nadležnosti federalnog Ministarstva rada i socijalne politike. Boračko-invalidska zaštita se u Federaciji BiH ostvaruje putem nadležnog federalnog Ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno oslobodilačkog rata nadležnog za prava vojnih invalida i porodica palih boraca, koje utvrđuje jedinstvenu politiku i zakonodavstvo za ovu kategoriju i finansira posebna davanja koja se ostvaruju prema zakonima iz ove oblasti. Oblast povratka raseljenih lica i izbeglica su u nadležnosti federalnog Ministarstva raseljenih lica i izbeglica. Federalno Ministarstvo rada i socijalne politike nadgleda sprovođenje zakona kojima se reguliše socijalna politika, socijalna zaštita i sistem usluga socijalne zaštite, te prati usaglašenost i primenu federalnog zakona na kantonalnom nivou. U Federaciji Bosne i Hercegovine delatnost socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa decom obavljaju federalno Ministarstvo rada i socijalne zaštite i deset kantonalnih ministarstava nadležnih za oblast socijalne zaštite i zaštite porodice i dece. Nadzor nad sprovođenjem federalnog zakona i propisa Federacije donetih za njihovo sprovođenje, kao i nad stručnim radom ustanova koje osniva Federacija, vrši federalno ministarstvo nadležno za oblast socijalne zaštite i zaštite porodice.

Neposredno ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu i usluga socijalne zaštite vrši se u ustanovama socijalne zaštite koje pružaju usluge kojima se u celini ili delimično zadovoljavaju socijalne i druge potrebe korisnika socijalne zaštite. Ustanove se

osnivaju radi zbrinjavanja određenih kategorija korisnika socijalne zaštite i obavljanja stručnih i drugih poslova socijalne zaštite. Ustanove se osnivaju na nivou kantona i na nivou lokalnih zajednica (opština).

Prema federalnom, zakonu, ako propisom kantona nije drugačije utvrđeno, ustanove se osnivaju kao: centar za socijalni rad; ustanove za decu (i to za decu bez roditeljskog staranja, za vaspitno zanemarenu i zapuštenu decu, za decu ometenu u fizičkom ili psihičkom razvoju, kao i dnevni centri); ustanova za odrasla i stara lica; ustanova za socijalno - zdravstveno zbrinjavanje invalidnih i drugih lica i ustanova za dnevni boravak korisnika socijalne zaštite. Osnivanje i rad ustanova uređuje se propisom kantona. Izuzetak su ustanove od značaja za Federaciju, čije osnivanje i rad se uređuje federalnim propisom.

Delatnost socijalne zaštite i pružanja usluga socijalne zaštite se neposredno obavlja kroz rad 79 lokalnih službi (57 centara za socijalni rad i 22 službe nadležne za oblast socijalne zaštite i zaštite porodice i dece), dva kantonalna centra za socijalni rad (Sarajevo i Tuzla), 26 ustanova za zbrinjavanje korisnika socijalne zaštite i 11 dnevnih centara za zbrinjavanje osoba sa invaliditetom⁵. Ovu delatnost mogu obavljati i humanitarne organizacije, udruženja građana, verske zajednice i organizacije koje one osnivaju, građanin pojedinac i strana fizička i pravna lica.

Radi ilustracije, a za potrebe ove analize, slijedi prikaz ustanova socijalne zaštite u Tuzlanskom kantonu i Kantonu Sarajevo. U Tuzlanskom kantonu socijalnu zaštitu i pružanje usluga socijalne zaštite vrše, prema kantonalnom zakonu: Centar za socijalni rad, Zavod za proučavanje pojava i problema u oblasti socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa decom, domovi za zaštitu lica u stanju socijalne potrebe, centri za dnevni boravak, službe kućne nege i pomoći u kući, savetovališta za lica u stanju socijalne potrebe, prihvatilište za lica u stanju socijalne potrebe, domovi i drugi oblici smeštaja za decu i omladinu.

U Kantonu Sarajevo, prema zakonu ovog kantona, socijalne ustanove su: Kantonalni centar za socijalni rad; Dom za socijalno i zdravstveno zbrinjavanje lica sa invaliditetom i drugih lica (u okviru kojeg se, kao organizacione jedinice mogu osnovati centar za rehabilitaciju, centar za radno-proizvodne aktivnosti, dnevni centar i zaštićene kuće); Gerontološki centar (u okviru kojeg se, kao organizacione jedinice, mogu osnovati centar za dnevni boravak, služba kućne nege i pomoći u kući, prihvatilište za odrasle i stare, prihvatilište za skitnice i prosjake); dom za decu bez roditeljskog staranja, te porodično savetovalište.

⁵ Istraživanje stanja u oblasti invalidnosti u BiH: Zbornik radova Grupa autora godina 2008, str. 51 dostupno na adresi <http://www.ho-partner.rs.rs/download/ISTRAZIVANJA%20STANJA%20U%20OBLASTI%20INVALIDNOSTI%20U%20BiH.pdf>, pristupljeno oktobra 2013. godine

2.4 Brčko distrikt

2.4.1 ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

Statut Brčko distrikta, u članu 8. reguliše nadležnost vlasti Distrikta u oblasti socijalne zaštite. Pored Statuta, uslovi za ostvarivanje ustanovljenih prava propisuju se zakonima koje donosi Brčko distrikt, pod uslovima i na način utvrđen Statutom.

Na nivou Brčko distrikta najvažniji zakoni kojima se garantuje pravo na socijalnu zaštitu i utvrđuju uslovi, mehanizmi i način za ostvarivanje socijalnih usluga su:

- Zakon o socijalnoj zaštiti u Brčko distriktu BiH („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, broj 1/03, 4/04, 19/07 i 2/08);
- Zakon o dječijoj zaštiti u Brčko distriktu BiH („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“ br. 51/11 – prečišćen tekst);
- Porodični zakon („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, broj 23/07).

Nadležnost za socijalnu zaštitu u Brčko distriktu ima Vlada Brčko distrikta.

Zakon o socijalnoj zaštiti u Brčko distriktu BiH uređuje socijalnu zaštitu na teritoriji Brčko distrikta. Pod zakonom propisanim uslovima, mogu se ostvariti sledeća prava iz socijalne zaštite: usluge socijalnog i drugog stručnog rada; novčana i druga materijalna pomoć; osposobljavanje za život i rad maloletnih lica sa posebnim potrebama i odraslih invalidnih lica; smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili u drugu porodicu i kućna nega i pomoć u kući.

Korisnici prava na socijalnu zaštitu su: građani koji su nesposobni za rad, koji nemaju sredstava za život i srodnika koji su zakonom obavezni i u mogućnosti da im osiguraju izdržavanje, i građani i porodice koji svojim radom i po osnovu rada, kao i po osnovu imovinskih prava usled posebnih okolnosti ne mogu da osiguraju dovoljno sredstava za zadovoljavanje životnih potreba. Prema važećem Zakonu o socijalnoj zaštiti, korisnici socijalne zaštite su lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe. Među maloletnicima to su deca bez roditeljskog staranja, ometeni u fizičkom ili psihičkom razvoju, vaspitno zanemareni i zapušteni, ili je njihov razvoj ometen porodičnim prilikama, zlostavljana deca. Među punoletnim korisnicima nalaze se materijalno neobezbeđena lica, za rad nesposobna lica, stara lica bez porodičnog staranja, invalidna lica, lica sa društveno negativnim ponašanjem, ostala lica u stanju socijalne potrebe kojima je zbog posebnih okolnosti potrebna

socijalna zaštita, zlostavljana lica, samohrani roditelji. Gradonačelnik Brčko distrikta može proširivati krug korisnika socijalne zaštite u skladu s planovima razvoja socijalne zaštite.

Finansijska sredstva za ostvarivanje prava obezbeđuju se u budžetu Distrikta, a prihodi se prikupljaju doprinosima, porezima, donacijama i drugim načinima, a u skladu odredbama Zakona o socijalnoj zaštiti Brčko distrikta.

Propisi Brčko distrikta ne govore eksplicitno o NVO kao pružaocima usluga socijalne zaštite.

Zakon o socijalnoj zaštiti u Brčko distriktu BiH ne govori eksplicitno o udruženjima građana kao pružaocima usluga (mnogo više pažnje posvećeno je kriterijumima i uslovima pod kojima fizička lica mogu pružati ove usluge). S druge strane, za neke usluge je specifikovano da ih mogu pružati i druga pravna lica. Tako, na primer, član 62 kače da pomoć i negu u kući pruža ustanova socijalne zaštite, a može i pravna i fizička osoba s kojom gradonačelnik sklopi ugovor.

Zakonom o dječijoj zaštiti Brčko distrikta utvrđena su sledeća prava: naknada plate za vreme porodiljskog ili produženog porodiljskog odsustva i odsustva s rada zaposlenog roditelja i posvojitelja radi nege deteta; majčinski doplatak; pomoć za opremu novorođenčeta; doplatak za decu, te posebni psihosocijalni tretman bračnih drugova koji žele decu i trudnicama.

Korisnici ovih prava su roditelji i deca pod zakonom propisanim uslovima.

Sredstva za ostvarivanje navedenih prava obezbeđuju se u budžetu Distrikta, doprinosima, porezima, donacijama i drugim načinima u skladu sa zakonom.

2.4.2 ANALIZA INSTIRUCIONALNOG OKVIRA

U Brčko distriktu socijalna zaštita i usluge socijalne zaštite ostvaruje se putem Pododeljenja za socijalnu zaštitu, koje deluje u okviru Odeljenje za zdravstvo Brčko distrikta, a koje pokriva celu teritoriju Distrikta. Usluge socijalne zaštite, prema Zakonu, pruža centar za socijalni rad i ustanove socijalne zaštite koje se mogu osnovati u javnoj, privatnoj i mešovitoj svojini. Ustanove koje se osnivaju odlukom Skupštine distrikta su: Centar za socijalni rad; ustanove za decu (za decu bez roditeljskog staranja; za vaspitno zanemarenu i zapuštenu decu; za decu ometenu u fizičkom ili psihičkom razvoju); ustanova za odrasla i stara lica; ustanova za socijalno-zdravstveno zbrinjavanje invalidnih i drugih lica; ustanove za dnevni boravak korisnika socijalne zaštite.

Samostalno obavljanje socijalne zaštite kao profesionalne delatnosti obuhvata poslove savetovališta i poslove pružanja pomoći i nege. Ove usluge, pod zakonom propisanim uslovima može obavljati fizičko lice.

Nadzor nad primenom zakona vrši Odeljenje za zdravstvo Vlade Brčko distrikta.

Brčko distrikt nema javnih ustanova za smeštaj korisnika i za svoje potrebe koristi usluge ustanova koje deluju na teritoriji Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine.

Iako Zakon o socijalnoj zaštiti Brčko distrikta propisuje mogućnost osnivanja ustanova socijalne zaštite za pružanje usluga socijalne zaštite, Brčko distrikt nema javnih ustanova za smeštaj korisnika i za svoje potrebe koristi usluge ustanova koje deluju na teritoriji Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. U Distriktu Brčko, međutim, deluju 3 doma za starije i nemoćne osobe kao privatne ustanove socijalne zaštite. Finansiranje ovih privatnih ustanova vrši Pododeljenje za socijalnu zaštitu.

2.5 Udruženja građana u socijalnoj zaštiti

Prema Izveštaju UNDP-a o humanom razvoju 2007: Socijalna uključenost u Bosni i Hercegovini, sistem socijalne zaštite u velikoj meri tradicionalan, zasniva se na javnim ustanovama i finansijskoj pomoći u skladu sa pravima definisanim zakonima⁶. Službe su u velikoj meri nedovoljne, posebno u smislu novih modela koji uključuju pristup koji je orijentisan ka korisniku. Sistem socijalne zaštite usmeren je na osnovne oblike pružanja pomoći među kojima prevladavaju finansijska pomoć i socijalne usluge u javnom sektoru. Takav sistem karakteriše nedostatak prevencije, uključuje komplikovane administrativne procedure u pristupu i svakodnevnom radu, kao i neučestvovanje korisnika u donošenju odluka i primanju usluga.

Prema zakonima koji u Republici Srpskoj, Federaciji Bosne i Hercegovine, njenim kantonima i Brčko distriktu regulišu socijalnu politiku, socijalnu zaštitu i ostvarivanje usluga socijalne zaštite, nema prepreka da NVO obavljaju delatnost pružanja usluga socijalne zaštite, naročito svih onih usluga koje se odnose na smeštaj korisnika, savetovališta, rehabilitaciju, dnevne centre, centre za pomoć i negu u kući, prihvatilišta i druge slične usluge. S druge strane, zakonska regulativa ne predviđa posebne mehanizme za uključivanje NVO u pružanje usluga.

Prema zakonskim propisima Republike Srpske obavezu finansiranja ustanova socijalne zaštite vrši Republika kad su u pitanju ustanove koje ona osniva, i jedinica lokalne samouprave, kad su u pitanju ustanove koje se osnivaju od

⁶ Izveštaj o humanom razvoju 2007: Socijalna uključenost u Bosni i Hercegovini, str. 124.

strane tih jedinica. Ovakve odredbe nemaju zakoni u Federaciji BiH, uključujući i kantone, ali se može zaključiti da generalno i sistemski nije rešeno finansiranje ustanova socijalne zaštite koje nisu u sistemu javnih ustanova, tj. koje nije osnovala vlada ili lokalna zajednica. Ove ustanove se dakle mogu osnovati, ali time same moraju preuzeti obavezu obezbeđenja finansijskih sredstava, što one i čine, te sredstva obezbeđuju ili putem donacija ili sredstvima korisnika koji im te usluge plaćaju, što je ređi slučaj i ograničen je uglavnom na usluge smeštaja starih lica⁷.

Struktura nevladinog sektora

U Bosni i Hercegovini ne postoje precizni podaci o broju i strukturi nevladinih organizacija zbog nepotpunih registara koji se preklapaju. Prema jednom istraživanju iz 2004. godine, u BiH je postojalo 9,095 udruženja građana. Dalja verifikacija podataka sakupljenih tokom rada na studiji pokazala je da gotovo pola registrovanih organizacija nisu više aktivne i procenjeno je broj aktivnih nevladinih organizacija u BiH iznosio 4,629⁸.

Zbog velikih međunarodnih investicija u BiH nakon rata, ovaj sektor je veoma veliki. Broj stalno zaposlenih u NVO sektoru iznosio je u jednom trenutku 26.668 ili 2.3% aktivne radne snage. Uprkos tome, u nevladinom sektoru dominiraju manja udruženja (sa maksimalno 10 zaposlenih ili 100 aktivnih članova/volontera), koja čine 85,4% udruženja u Bosni i Hercegovini. Veća udruženja (14,6%) su ona koja imaju više od 10 zaposlenih ili 100 članova ili volontera⁹. Tek svako šesto registrovano udruženje ima barem jednog zaposlenog. Ovo istraživanje pokazuje da dolazi do diferencijacije u nevladinom sektoru i da se postepeno izdvaja jedna grupa organizacija (po procenama istraživača, između 50 i 60) koje su u potpunosti izgradile svoje tehničke, stručne i menadžerske kapacitete neophodne za pripremu projekata koji će dobiti finansiranje. Gotovo trećina udruženja koje su tokom 2008. godine podnosile projekte nisu dobile finansiranje, iako je najveći broj ovih projekata podnet lokalnim donatorima¹⁰. Više od polovine udruženja građana (58%) ima godišnji budžet manji od 15,000 EUR, 14% ima budžete između 15,000 i 50,000, jedna petina budžete do 250,000 EUR, a blizu desetine veće od ovog iznosa¹¹.

7 U Federaciji Bosne i Hercegovine postoje četiri ustanove za smeštaj starih i iznemoglih lica kojima su osnivači organizacije civilnog društva i jedan privatni dom za stara lica. http://fmrsp.gov.ba/s/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=51

8 Civilno društvo: Prilozi izradi Strategije za razvoj stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, HTSPE ltd i Kronauer Consulting, 2009. godine, str. 71

9 Ibid, str. 82

10 Ibid, str.98, 102

11 Ibid, str.117

Za nevladine organizacije u regionu često se govori da su „donor driven“ odnosno da se u svom radu rukovode interesima međunarodnih donatora, a ne interesima građana koje predstavljaju. Mnoge nevladine organizacije imaju slabu bazu među građanima i veoma ograničeno članstvo. Ove kritike posebnu su bile izražene u BiH, pa se tako u studiji IBHI i FSU navodi da „u pogledu uticajne uloge međunarodne zajednice i donatora na razvoj ovog sektora, NVO se često posmatraju kao produžena ruka međunarodnih organizacija, više nego osovina civilnog društva“¹².

Izvori finansiranja

Najveći broj udruženja građana u BiH, gotovo polovina, finansira se sredstvima lokalnih i regionalnih samouprava. Dve trećine udruženja čiji je osnovni izvor finansiranja lokalna / regionalna uprava čine lokalna sportska i kulturno-umetnička udruženja, udruženja proistekle iz rata, te udruženja koja se bave humanitarnim si socijalnim pitanjima i socio-ekonomskim razvojem. Posle njih slede članarine kao izvor finansiranja (37%) i međunarodne donatorske organizacije (36%)¹³.

Analize raspodele državnih sredstava nevladinim organizacijama pokazuju da je u 2007. godini, od oko 110 miliona KM, 64 miliona KM ili 58% raspodeljeno iz opštinskih budžeta, 21% iz entitetskih, 19% iz kantonalnih, a 2% iz državnih. Najviše sredstava dobijale sportske su organizacije (41%), udruženja veterana (15%), dok su udruženja koja se bave socijalnom zaštitom dobila samo 9% sredstava¹⁴. Najveći deo ovih sredstava podeljen je bez javnih konkursa. Ova studija upućuje na dva važna zaključka: u BiH mali deo državnih sredstava umerenih ka nevladinom sektoru koristi se za pružanje usluga socijalne zaštite, a sama sredstva se često ne raspodeljuju po jasnim i transparentnim kriterijumima¹⁵. Istu situaciju beleže i kasnije analize, s tim što se u Federaciji BiH za socijalnu i boračko-invalidsku zaštitu izdvaja trećina, au RS petina sredstava¹⁶. Analiza koju je sproveo CPCD za TACSO pokazuje da se najviše sredstava opredeljuje na opštinskom i kantonalnom nivou, te

12 Žarko Papić et al., Mit ili stvarnost civilnog društva: Uloga civilnog društva u jačanju socijalne uključenosti i smanjenju siromaštva, Sarajevo: IBHI i FSU, 2011. godine, str. 60

13 Civilno društvo: Prilozi izradi Strategije za razvoj stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, HTSPE ltd i Kronauer Consulting, 2009. godine, str.115

14 Goran Žeravčević, Analysis of Institutional Cooperation between Governmental and Non-governmental Sectors in BiH, Sarajevo: Kronauer Consulting, 2008. godine, str. 41 i dalje

15 O odsustvu transparentnosti govore i internet prezentacije resornih entitetskih ministarstava. Na sajtu Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite RS nema podataka o podršci NVO, dok na sajtu Ministarstva rada i socijalne politike FBiH možemo naći konkurse i odluke o raspodeli sredstava iz Lutrije FBiH (za aktivnosti organizacija koje se bave zadovoljenjem potreba lica sa invaliditetom u smislu poboljšanja životnih uslova i njihovih organizacija, smještaj i utočište žrtvama torture i nasilja, aktivnostima u razvoju civilnog društva u oblasti socijalne zaštite i radu javnih kuhinja), ali ne i podaci o stvarnoj raspodeli sredstava. Podaci o radu kantonalnih ministarstava po pravilu su oskudni, dok mnoga od njih nemaju ni svoje web stranice.

16 FSU u BiH i CPCD, Pismo glava: Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu, Sarajevo: FSU u BiH i CPCD, februar 2013. godine, str. 8

da zato postoje velike regionalne nejednakosti. Ujedno, ova analiza potvrđuje ranije nalaze da se najviše sredstava izdvaja za sportska i boračko-invalidska udruženja¹⁷.

Prema podacima Ministarstva finansija i trezora BiH, tokom 2012. godine međunarodni donatori uložili su 2.9 miliona evra u oblast socijalne zaštite¹⁸. Dostupni podaci o ovim sredstvima nisu ništa detaljniji ili transparentniji od onih koji se tiču domaćih izvora finansiranja¹⁹.

Konačno, u BiH postoje i domaće fondacije koje podržavaju NVO koje se bave socijalnom zaštitom. Među njima posebno je značajna Fondacija za socijalno uključivanje koja je od 2010 do 2013. godine, podržala ukupno 58 projekata sa 2 miliona KM (1 milion EUR), čemu treba dodati i 1.2 miliona KM (0.6 miliona EUR) sredstva javnih institucija.

Do sada izloženi podaci govore da je država glavni izvor finansiranja za NVO koje pružaju usluge socijalne zaštite ili se uopšte bave pitanjima iz ove oblasti. Međutim, i država i međunarodni izvori su netransparentni, ne postoje jasni pregledi gde se i za koje svrhe investira i, zahvaljujući tome, i doprinos NVO sektora u ovoj oblasti nije dovoljno vidljiv. Ma koliko koristi od domaćih izvora finansiranja imale pojedine NVO, ceo sektor je na očiglednom gubitku zbog ove netransparentnosti (kako domaćih, tako i međunarodnih izvora finansiranja).

Iako postoje neki podaci o raspodeli sredstava za udruženja građana, pa i ona koja se bave socijalnom zaštitom, zbog složene političko-administrativne strukture BiH teško je izgraditi preciznu sliku o obimu i strukturi davanja. Pored toga, poseban problem za analizu uloge NVO sektora predstavlja činjenica da ne postoje ni sistematizovan pregled udruženja i njihovih usluga (baza podataka).

Saradnja sa državom

Samo 11% NVO izjavljuje da država prepoznaje NVO sektor kao partnera. Stavovi predstavnika nevladinih organizacija o saradnji sa državom pokazuju veliki stepen nezadovoljstva: 60% smatra da država potcenjuje nevladin sektor i nije za njega zainteresovana, jedna trećina da ga doživljava kao suparnika, 40% da finansira nevladine organizacije samo zbog spoljašnjeg pritiska, dok tek 11% ispitanih NVO izjavljuje kako država prepoznaje nevladin sektor kao partnera.

17 CPCD, Finansijska podrška javnih institucija nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini u 2011 Godini, Sarajevo: CPCD i TACSO, 2013. godine

18 Ministarstvo finansija i trezora BiH, Pregled aktivnosti donatora 2011-2012, Sarajevo, str. 82, dostupno na http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/medjunarodna%20saradnja/koordinacija_medjunarodne_pomoci/DMR_2011_2012_BOS.PDF, pristupljeno oktobra 2013. godine.

19 Uporedite: IBHI i FSU, Donatori u BiH - Podrška razvoju NVO sektora: (Ne) naučene lekcije, Sarajevo: Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju (IBHI) i Fondacija za socijalno uključivanje u BiH (FSU u BiH), Sarajevo, 2013.

Udruženja koje su državu prepoznala kao partnere uglavnom su i ostvarivale saradnju s njom (11,2%), a među njima su udruženja kao što su sportska, kulturno-umetnička, hobistička te udruženja koje se bave pitanjima mladih i civilnim inicijativama, gde spadaju i udruženja penzionera, vatrogasna društava i udruženja boraca. Saradnja sa državom realizuje se kroz razmenu iskustava i informacija (43%), zajednički rad na projektima (50%), konsultantski rad za državu (12%) ili pružanje usluga za račun države (11%), državne donacije (44%)²⁰.

Naše kvalitativno istraživanje takođe beleži primere dobre saradnje između države, javnih ustanova i NVO sektora. Međutim, položaj NVO u lokalnom sistemu socijalne zaštite u velikoj meri zavisi od stava CSR i odeljenje u okviru lokalne samouprave u čijoj je nadležnosti socijalna zaštita: „NVO sektor još nije zadobio odgovarajuće poštovanje i povjerenje od strane državnih institucija osim pojedinih koji imaju tu sreću i to je najviše kroz saradnju sa CSR koji je prepoznat kao partner i zavisi mnogo od raspoloženja CSR-a, ako govorim generalno ne samo za [ime grada]“ (Intervju, BiH, septembar 2013. godine).

Na nivou aktivnosti i procedura, beleže se različite prakse. Neki centri ne upućuju korisnike u NVO, a neki to rade. U nekim intervjuima čak je zabeleženo da CSR šalje korisnike u NVO onda kada postoje zakonske prepreke od oni ostvare neko pravo, a evidentno je da se im je potrebna podrška.

Nevladine organizacije u socijalnoj zaštiti

Analize uloge nevladinog sektora u pružanju socijalnih usluga uglavnom se zadržavaju na konstataciji da u ovom delu sektora postoje značajni kapaciteti, ali da oni nisu prepoznati od strane države. Iako je broj ovakvih udruženja relativno mali, ona su uspeła da profilišu svoje resurse i usluge koje pružaju. Ova udruženja pružaju usluge prevencije, podrške i zaštite za decu, žrtve trgovine ljudima, starima, te psiho-socijalnu pomoć, besplatne pravne savete i sl. Međutim, kako kažu autori studije o civilnom sektoru u BiH, ni Bosna i Hercegovina kao država, niti entiteti, nisu prepoznali značaj ovih udruženja, koje prvenstveno rade za opštu društvenu korist i dobrobit. U zakonskom smislu ništa nije napravljeno kako bi se podsticao njihov rad, niti su donete mere koje bi ih na neki način privilegovale u odnosu na udruženja koja rade isključivo u interesu vlastitog članstva²¹.

Ispitanici iz našeg istraživanja nedvosmisleno potvrđuju da NVO sektor ima značajnu ulogu u pružanju usluga socijalne zaštite. Prema rečima jednog ispitanika, „institucije ne mogu, one su vezane nekakvim zakonom, dok NVO

²⁰ Idid, str.124

²¹ Idid, str.141

Položaj NVO u lokalnom sistemu socijalne zaštite u velikoj meri zavisi od CSR i odeljanja lokalne samouprave koje se bavi pitanjima socijalne zaštite.

sektor uz finansijsku pomoć može puno toga da uradi, prvo da pruži te usluge koje ni Centar ni ostale institucije ne mogu da urade, evolutivno i škole, nemaju one vremena da se bave sa decom, Centar isto tako, nema vremena da se bavi decom, vrlo je malo preventivnih programa“ (Intervju, BiH, septembar 2013. godine). Za NVO se najčešće tvrdi da su fleksibilnije u radu sa svojim korisnicima, da se lakše prilagođavaju okolnosti i novo-nastalim potrebama, dok su istovremeno osetljivije na promene u političkoj i fiskalnoj sferi.

Niz studija, pa i naše istraživanje, ukazuje na negativnu percepciju NVO sektora kao primarno usmerenog na sticanje finansijskih sredstava i nedovoljno kadrovski opremljenog.

S druge strane, u Bosni i Hercegovini je došlo do velikog porasta broja nevladinih organizacija. Taj trend brzog razvoja NVO u uslovima ekonomske krize ima i svoju lošu stranu. Jedan ispitanik u istraživanju to objašnjava na sledeći način: „udruženja se vrlo lako osnivaju, tri osobe su dovoljne i negdje moj je stav da razna udruženja niču bukvalno zato što nema posla, pa se ljudi udružuju da bi sebi obezbjedili neka sredstva i dosta ljudi radi da uzme što više para, a ne gleda se kvalitet usluge. Pored toga, upitan je i profesionalizam i kvalitet ljudi koji rade tu, kada govorimo o socijalnoj zaštiti. Ima jako malo stručnjaka, fokusiraju se na sticanje novčanih sredstava, negdje olako se sve to prihvata“ (Intervju, BiH, septembar 2013. godine).

U takvim okolnosti, smatraju naši ispitanici, nastaju i prepreke u radu NVO i saradnji sa državom. Pored nedostatka finansijskih sredstava, koje se u gotovo svim intervjuima i svim zemljama javlja kao ključni problem, ispitanici navode i nedostatak poverenja u NVO sektor i njegove kapacitete²². Taj problem posebno otežava činjenica da ni u jednoj zemlji nije uspostavljen sistem licenciranja pružalaca usluga koji bi u velikoj meri otklonio sumnje u kapacitete NVO sektora da pruža usluge socijalne zaštite.

Prema analizama koje su sprovedene u, na primer, Srbiji, NVO sektor ima niz prednosti kada je reč o nekim lokalnim uslugama kao što su pomoć u kući ili dnevni boravci za decu sa smetnjama u razvoju. Te prednosti ogledaju se u sposobnosti da se sa manjim resursima sprovedu identične usluge kao u javnom sektoru. U drugim oblastima, NVO pokazuju neke svoje karakteristične snage:

²² Zanimljivo je napomenuti da ispitanici iz javnog sektora vrlo često imaju potpuno drugačiju percepciju. Oni navode da je prednost NVO sektora to što može da se osloni na različite izvore finansiranja, za razliku od, na primer, CSR koji može da se osloni samo na državni ili lokalni budžet.

sposobnost identifikovanja novih korisnika i novih korisničkih grupa, uvođenje novih usluga i novih metoda rada, spremnost da se izađe u susret korisniku i da se rade aktivnosti sa korisnicima koji teže pristupaju javnom sektoru itd.²³

Uprkos svemu, postoje i primeri „dobrih praksi“ kao što je zbrinjavanje žrtava porodičnog nasilja u sigurnim kućama u Republici Srpskoj čije se finansiranje, prema Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici obezbeđuje u iznosu od 70% sredstava potrebnih za zbrinjavanje iz Republičkog budžeta, a 30% iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Međutim, i ovde postoje problemi u finansiranju sa lokalnog nivoa jer sve jedinice lokalne samouprave ne ispunjavaju ovu obavezu. Osim toga, sigurne kuće nisu prepoznate Zakonom o socijalnoj zaštiti Republike Srpske, već su definisane kao posebna vrsta mere podrške za žrtve nasilja u porodici definisane Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici.

Drugi primeri, koji se odnose na različite vrste aktivnosti koje delimično ili u potpunosti zadovoljavaju potrebe korisnika u smislu pružanja određene usluge socijalne zaštite, najčešće se realizuju kroz: savetovališta, psihosocijalne tretmane različitih socijalno ugroženih grupa ili osoba sa društveno neprihvatljivim ponašanjem, različite aktivnosti rada sa decom, uključujući i SOS telefone za pomoć zlostavljanoj deci, SOS linije za žene žrtve nasilja u porodici, rehabilitaciju lica sa invaliditetom, radne terapije za žrtve rata i druge. Sprovođenje ovih vrsta aktivnosti i usluga, međutim nije sistemski i finansijski podržano. One se sprovode uglavnom uz podršku različitih projekata i programa i finansiraju sredstvima donatora. Ograničenog su vremenskog trajanja i kao takve generalno nisu održive.

2.6 Rezime i preporuke za zagovaranje

Pravni i institucionalni okvir. Institucionalni okvir za pružanje usluga socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini obeležen je političkom strukturom ove države. Državni nivo karakterišu ograničene nadležnosti i institucionalni kapaciteti, dok se većina institucija nalazi na entitetskom nivou u Republici Srpsko, odnosno, na entitetskom i kantonalnom nivou u Federaciji Bosne i Hercegovine, te na nivou Distrikta Brčko. Ukratko, ovu strukturu čine centri za socijalni rad, ustanove za smeštaj korisnika i druge državne i privatne institucije.

Usluge socijalne zaštite. Neposredno ostvarivanje socijalnih prava i socijalnih usluga pretežno se odvija na nižim nivoima vlasti, u Federaciji BiH u kantonima i lokalnim zajednicama, a u Republici Srpskoj na lokalnom nivou. U oba slučaja, najvažniji akteri su centri za socijalni rad i druge ustanove za ostvarivanje

²³ SeConS, Usporedno istraživanje lokalnih pružalaca usluga socijalne zaštite u Srbiji: konkurentnost i inovativnost NVO sektora, Beograd: SeConS, 2013. godine

socijalne zaštite i pružanje usluga socijalne zaštite. Usluge iz domena socijalne zaštite pružaju javne ustanove, ali i udruženja građana. Javni sistem socijalne zaštite čini mreža centara za socijalni rad i ustanova za smeštaj korisnika. Centri su preopterećeni velikim brojem korisnika i administrativnim poslovima, nemaju dovoljan broj stručnjaka i vrlo često, tehnički nisu dobro opremljeni. Nevladine organizacije nemaju zakonske prepreke za pružanje usluga, mada relevantni zakoni ni ne posvećuju posebnu pažnju regulisanju njihovog učešća u sektoru socijalnih usluga.

NVO u socijalnoj zaštiti. U propisima u BiH ne postoje prepreke za uključivanje NVO u oblast pružanja usluga socijalne zaštite. S druge strane, ne postoje ni posebni podsticajni mehanizmi za pluralizaciju pružalaca usluga (osim konkursa državnih organa i organa lokalne i regionalne samouprave). Ne postoji sistematski pregled kapaciteta i aktivnosti NVO sektora u oblasti socijalne zaštite. Uključivanje NVO u proces pružanja usluga nije praćen uvođenjem sistema kvaliteta (sistema licenciranja pružalaca usluga), što bi moglo da legitimiše NVO sektor u kontekstu postojećih kritika (da je nekompetentan, da je usmeren samo na sticanje dobiti, da nije stabilan partner itd.). Na osnovu postojećih podataka nije moguće zaključiti kolika je realna uloga NVO sektora.

Finansiranje nevladinih organizacija. NVO koje se bave pitanjima socijalne zaštite uglavnom se finansiraju iz domaćih izvora: entitetskih, kantonalnih i opštinskih budžeta, iako se i dalje beleži prisustvo međunarodnih donatora u ovoj oblasti. Najveći deo državnih sredstava odlazi na finansiranje sportskih i boračko-invalidskih udruženja. Kada je reč o oblasti socijalne zaštite, ne postoje jasni pregledi šta se i na koji način finansira. Zahvaljujući tome, doprinos NVO koje se bave pružanjem usluga socijalne zaštite ostaje nevidljiv. Ma koliko koristi od domaćih izvora finansiranja imale pojedine NVO, ceo sektor je na očiglednom gubitku zbog ove netransparentnosti (kako domaćih, tako i međunarodnih izvora finansiranja).

Zastupanje za NVO sektor. Iako se mnoge NVO bave pitanje uključivanja NVO u rad sa korisnicima i saradnjom države sa NVO pružaocima usluga (CPCD, IBHI, FSU i dr.), čini se da aktivnosti nisu objedinjene i da ne postoji jasna zagovaračka strategija koja bi bila praćena konkretnim predlozima za uređivanje rada NVO u socijalnoj zaštiti (na primer, registar, sistem licenciranja i profesionalizacije i sl.). Takođe, iako su rađene brojne analize, jasno je da neke nedostaju. Među njima je posebno vidljiv nedostatak dve grupe analiza: (1) obima NVO pružalaca usluga ove aktivnosti nisu praćene nekim analizama i (2) kompetitivnosti NVO sektora u pružanju usluga (analiza inovativnosti, obuhvata korisnika, efikasnosti itd.).

U Bosni i Hercegovini ne postoji jasan pregled budžetskih izdvajanja za usluge socijalne zaštite.

Preporuke za zagovaranje:

1. Uspostavljanje mehanizama za praćenje aktivnosti NVO sektora u socijalnoj zaštiti u obliku (1) registra ili (2) baze podataka. Za model registra može poslužiti registar lokalnih socijalnih usluga koje vodi Republički zavod za socijalnu zaštitu u Srbiji (dobrovoljan upis od strane samih NVO, godišnje ažuriranje, korišćenje registra kao sredstva zagovaranja od strane NVO i kao sredstvo planiranja od strane državnih organa). Za model baze mogu poslužiti istraživanja koja su rađena u Crnoj Gori (Institut Alternativa i UNDP). Baze se pune anketom i ažuriraju se po potrebi (verovatno jednom u godinu ili dve dana). Imaju istu svrhu kao i registar, skuplje su za sprovođenje i pouzdanije. U oba slučaja, ovaj mehanizam može da obuhvati i podatke o nivou izdvajanja za usluge socijalne zaštite. Ovaj mehanizam služi za planiranje javnih politika i kao osnova za zagovaranje veće uloge NVO sektora u socijalnoj zaštiti.

2. Razvijati sistem kontrole kvaliteta usluga socijalne zaštite u javnom i NVO sektoru. Jedinstven sistem kontrole kvaliteta će pomoći da se unapredi kvalitet svih usluga socijalne zaštite i učini vidljivim doprinos nevladinog sektora. U regionu su usvojena jedinstvena rešenja (Hrvatska, Srbija, Crna Gora) pod uticajem britanskih modela koje su prenosili konsultanti DFID-a. Ovaj sistem je relativno komplikovan, ali pomaže da se „uvede red“ u sistem pružalaca usluga.

3. Zagovarati jačanje kapaciteta resornih ministarstava za praćenje stanja i planiranje javnih politika. Alternativna strategija može biti jačanje kapaciteta u NVO sektoru za praćenje i analize u socijalnoj zaštiti i zagovaranje da država finansijski podrži te NVO (kao neku vrstu *outsourcing-a*). U ovom pravcu verovatno najdalje je otišao IBHI, ali njihovi kapaciteti u socijalnoj zaštiti još treba da se razvijaju. Zato se predlaže upravo IBHI kao jedan od partnera u daljem procesu zagovaranja.

4. Jačati zagovaračke osnove NVO sektora kroz razvoj istraživačkog i analitičkog sektora. U BiH postoji niz različitih analiza NVO sektora. Među metodološki najutemeljenije svakako spadaju i one koje se bave strukturom i izvorima finansiranja. Na žalost, one malo govore o snazi sektora u oblasti socijalne zaštite. Prednosti sektora mogu se izneti na svetlost dana fokusiranim i metodološki čvrsto utemeljenim istraživanjima kao što je ono koje je nedavno sprovedeno u Srbiji (analiza konkurentnosti NVO sektora u oblasti lokalnih socijalnih usluga) ili u Crnoj Gori (pregled usluga i pokrivenost korisnika uslugama).

3.1 Analiza pravnog okvira

Ustav Crne Gore u članu 1 definiše Crnu Goru kao građansku, demokratsku, ekološku i državu socijalne pravde. Majke i deca imaju posebnu ustavnu zaštitu (članovi 73 i 74) i država se obavezuje da stvara uslove kojima se podstiče rađanje dece i zaštita dece od iskorišćavanja i zloupotrebe. Osim ovih i prava i obaveza proisteklih iz rada i statusa zaposlenih, Ustav se ne bavi pitanjima socijalnog blagostanja.

Sistem socijalne zaštite definisan je sledećim zakonima:

- Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Službeni list Crne Gore broj 27/2013
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Službeni list Crne Gore broj 39/2011
- Porodični zakon Crne Gore, Službeni list Crne Gore broj 1/2007
- Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, Službeni list Crne Gore broj 46/2010
- Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni list Crne Gore broj 46/2010
- Zakon o nevladinim organizacijama, Službeni list Crne Gore broj 39/2011
- Zakon o volonterskom radu, Službeni list Crne Gore broj 14/2012

U Crnoj Gori postoji sloboda udruživanja. Član 53 Ustava Crne Gore garantuje slobodu političkog, sindikalnog i drugog udruživanja, a država se obavezuje da pomaže politička i druga udruženja, kada za to postoji javni interes. Polje delovanja nevladinih organizacija uređeno je sledećim zakonima:

Prava u socijalnoj zaštiti su prava na osnovna materijalna davanja i prava na usluge socijalne i dečije zaštite (Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, član 11). Osnovna materijalna davanja u socijalnoj zaštiti su: materijalno obezbeđenje; lična invalidnina; dodatak za negu i pomoć; zdravstvena zaštita; troškovi sahrane i jednokratna novčana pomoć. Osnovna materijalna davanja iz dečje zaštite su: naknada za novorođeno dete; dodatak za decu; troškovi ishrane u predškolskim ustanovama; pomoć za vaspitanje i obrazovanje dece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama; refundacija naknade zarade i naknada zarade za porodijsko,

odnosno roditeljsko odsustvo; naknada po osnovu rođenja deteta i refundacija naknade zarade i naknada zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena. Država može obezbediti i druga materijalna davanja iz dečje zaštite, u skladu sa materijalnim mogućnostima (član 40).

Usluge socijalne zaštite definisane su slično kao i u srpskom zakonu. U njih spadaju procena i planiranje; podrška za život u zajednici; savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge; smeštaj; neodložne intervencije i druge usluge (član 60). Usluge podrške za život u zajednici su: dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, svratište, personalna asistencija, tumačenje i prevođenje na znakovni jezik i druge usluge podrške za život u zajednici. Savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge obuhvataju: savetovanje, terapiju, medijaciju, SOS telefon i druge usluge s ciljem prevazilaženja kriznih situacija i unapređivanja porodičnih odnosa. Smeštaj je usluga koja podrazumeva boravak korisnika: na porodičnom smeštaju-hraniteljstvu, porodičnom smeštaju, u ustanovi, u prihvatilištu – skloništu i u drugim vrstama smeštaja. Usluge neodložne intervencije pružaju se radi osiguranja bezbednosti u situacijama koje ugrožavaju život, zdravlje i razvoj korisnika i obezbeđuju se 24 sata dnevno (članovi 61 do 71).

Pružaoци usluga socijalne zaštite su ustanove socijalne i dečije zaštite koje mogu biti javne ili privatne. Član 13 Zakona o socijalnoj i dečijoj zaštiti kaže

da „određene poslove socijalne i dječje zaštite može obavljati i drugi oblik organizovanja, u skladu sa ovim zakonom“. Ovaj Zakon daje još neke mogućnost za angažovanje drugih pružalaca usluga. Član 72 kaže da se usluge podrške za život u zajednici, savetodavno terapijske usluge i smeštaj u ustanovu, sklonište ili prihvatilište, ako za njima postoji potreba, a mogu se efikasnije obezbediti od strane drugih pružalaca usluga, mogu obezbediti kroz postupak javne nabavke, javnim pozivom ili javno-privatnim partnerstvom. Član 119 dalje navodi da „delatnost u oblasti socijalne i dečije zaštite, odnosno pojedine usluge može, u skladu sa ovim zakonom, pružati i organizacija, preduzetnik, privredno društvo i fizičko lice, u skladu sa zakonom“.

Usluge socijalne zaštite u zajednici mogu pružati javne ustanove, ali i NVO ili javno-privatna partnerstva.

Svi pružaoci usluga socijalne zaštite moraju imati licencu koju izdaje „nadležni organ državne uprave“. Licenca za obavljanje delatnosti se izdaje pružaocu usluge koji je upisan u Registar i koji ispunjava standarde za pružanje usluge za koju traži izdavanje licence, a koji se odnose: na lokaciju i prostor,

Crnogorski Zakon o socijalnoj zaštiti uvodi sistem licenciranja pružalaca usluga (organizacija i pojedinaca, odnosno stručnih radnika). Iako je predviđen zakonom, sistem licenciranja još uvek nije uspostavljen.

opremu, broj i vrstu stručnog kadra, procenu, planiranje i aktivnosti za pružanje konkretne usluge socijalne i dečije zaštite (član 131). Pored organizacije, i stručni radnici moraju imati licence (član 136).

Finansiranje usluga socijalne zaštite vrši se iz državnog budžeta i budžeta lokalnih samouprava, ali i donacija, prihoda na osnovu igara za sreću i iz drugih izvora (kao što su prihodi pružalaca usluga i učešće korisnika u trošku usluge). Prema članu 154 Zakona o socijalnoj dečijoj zaštiti, osnovna materijalna davanja i usluge socijalne i dečije zaštite finansiraju se iz državnog budžeta.

Lokalna samouprava ima određena ovlašćenja u oblasti socijalne zaštite. Član 39 Zakona o socijalnoj i dečijoj zaštiti kaže da opština može „u skladu sa materijalnim

Crnogorski propisi predviđaju da lokalna samouprava „može“ da obezbeđuje usluge i materijalna davanja, u skladu sa svojim mogućnostima. Međutim, nije jasno šta se dešava ako lokalna samouprava nije u stanju da obezbedi sredstva za usluge i davanja ili za dovoljan obim usluga i davanja. Neke usluge mogu se obezbediti iz državnog budžeta, ali mehanizmi još uvek nisu uspostavljeni.

mogućnostima, obezbijediti materijalna davanja iz socijalne zaštite, kao što su: jednokratne pomoći; subvencije u plaćanju komunalnih usluga koje pružaju javna preduzeća koja osniva opština i druga materijalna davanja iz socijalne zaštite“. Opština može „obezbijediti sredstva za materijalna davanja u socijalnoj i dečjoj zaštiti propisana ovim zakonom i za usluge socijalne i dečje zaštite, kao što su: pomoć u kući, dnevni boravak, usluge narodne kuhinje, odmor i rekreaciju djece, stanovanje uz podršku, smeštaj u prihvatilište – sklonište, stanovanje za socijalno ugrožena lica, u skladu sa zakonom i druge usluge u skladu sa svojim materijalnim mogućnostima“ (član 154). Slične odredbe sadrži i Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2012. godine koji kaže (u članu 32) da opština, u skladu sa svojim mogućnosti, učestvuje u unapređenju socijalne i dečje zaštite i pomaže rad nevladinih organizacija koja se bave pitanjima relevantnim za, između ostalog i, socijalnu zaštitu.

Dodatne mogućnosti finansiranja novih i razvoja postojećih usluga socijalne zaštite definiše član 156 Zakona o socijalnoj dečijoj zaštiti: radi razvoja, odnosno finansiranja usluga socijalne i dečje zaštite sredstva se obezbeđuju iz budžeta države, budžeta opštine, donacija, igara na sreću i drugih izvora, u skladu sa zakonom. Na ovakav način mogu se finansirati sledeće usluge: 1) usluge socijalne i dečje zaštite za kojima postoji potreba u opštini i 2) inovativne usluge i usluge socijalne i dečje zaštite od posebnog značaja za državu.

3.2 Analiza institucionalnog okvira

Ministarstvo rada i socijalnog staranja zaduženo je za upravljanje sistemom socijalne zaštite. Ono u svom sastavu ima Direktorat za socijalno staranje i dječju zaštitu unutar koga postoje dva odeljenja: Direkcija za socijalnu i dječju zaštitu i nadzor i Direkcija za zaštitu rizičnih grupa. Ovo ministarstvo raspolaže sa relativno malim brojem zaposlenih i, zahvaljujući svojoj organizacionoj strukturi, karakteristikama ljudskih resursa i postojećim mehanizmima finansiranja, ima mali uticaj na razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite.

Mrežu pružalaca usluga u Crnoj Gori čini 10 centara za socijalni rad sa 11 podružnih jedinica i 17 različitih ustanova socijalne zaštite (ustanove za smeštaj, dnevni centri, resursni centri i sl.) Centri za socijalni rad u velikim gradovima imaju više stručnih radnika nego oni u manjim gradovima i područne jedinice (tako, na primer, u područnoj jedinici Žabljak zaposlena je samo jedna stručna osoba, a u CSR Rožaje samo šest²⁴).

Rezultati istraživanja UNICEF-a o kapacitetima CRS ukazuju da mreža centara za socijalni rad u Crnoj Gori ne obezbeđuje u adekvatnoj meri jednak pristup uslugama svim građanima. Centri su uglavnom dobro teritorijalno raspoređeni, osim u centralnom delu zemlje, ali neki nisu na odgovarajući način prostorno i tehnički opremljeni. Kadrovska struktura često nije usklađena sa opisom poslova i zadataka koji su zakonom povereni centrima. Nedovoljan je broj stručnih radnika koji su obučeni i angažovani u neposrednom radu sa korisnicima, a administrativno- tehničko osoblje je prekomerno zastupljeno²⁵. Prema podacima iz 2011. godine, u centrima za socijalni rad u Crnoj Gori bilo je zaposleno 290 osoba, od čega 56% čine stručni radnici a 44% administrativni i tehnički radnici²⁶.

Pored mreže CSR, u Crnoj Gori postoji još niz ustanova socijalne zaštite među kojima poseban značaj za lokalnu socijalnu zaštitu imaju dnevni centri za decu sa smetnjama u razvoju u opštinama Bijelo Polje, Nikšić, Pljevlja, Herceg Novi, Plav, Ulcinj i Berane.

24 Gojko Bežovan et al., Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike u Crnoj Gori, Podgorica, Institut alternative, 2012. godine, str. 36

25 Nevenka Žegarac, Izveštaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori: Izazovi i mogućnosti reorganizacije, standardizacije i unapređenja stručne prakse, Podgorica: UNICEF, oktobar 2011. Godine, str. 9

26 Nevenka Žegarac, Izveštaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori: Izazovi i mogućnosti reorganizacije, standardizacije i unapređenja stručne prakse, Podgorica: UNICEF, oktobar 2011. Godine, str. 16

Pored mreže centara za socijalni rad, u Crnoj Gori rade i sledeće ustanove za smeštaj korisnika: Centar za decu i mlade Ljubović (institucionalna zaštita dece u sukobu sa zakonom), domovi za stare u Bijelom Polju i Risnu, Resursni centar za sluh i govor Kotor (centar za smeštaj i školovanje dece sa problemima u slušanju i govoru i dece sa poteškoćama u učenju, sa 159 korisnika), Resursni centar za djecu i mlade Podgorica (centar za smeštaj i obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju), Zavod „Komanski most“ (ustanova za decu i omladinu sa smetnjama u intelektualnom razvoju), Resursni centar za djecu i osobe sa intelektualnim smetnjama i autizmom „1 jun“ Podgorica, Odmaralište Lovćen Bečići sa Cetinja, Dečiji dom Mladost Bijela (smeštaj dece bez roditeljskog staranja sa 160 korisnika), Centar za podršku deci i porodici iz Bijelog Polja (hitni smeštaj) i Javna ustanova za smještaj, rehabilitaciju, i resocijalizaciju korisnika psihoaktivnih supstanci iz Podgorice. Posebno treba napomenuti da u Crnoj Gori rade javne ustanove dnevni centri za decu sa smetnjama u razvoju u Bijelom Polju, Nikšiću, Pljevljima, Hercegu Novom, Plavu, Ulcinju i Beranama.²⁷

Lokalne samouprave imaju odeljenja koja se bave pitanjima socijalne politike i socijalne zaštite. Međutim, u njima radi relativno mali broj službenika – u proseku po dve osobe. Najveći broj lokalnih samouprava u Crnoj Gori ima lokalne socijalne planove (oko 92%)²⁸. Sredstva kojima raspolažu veoma su različitog nivoa, ali po pravilu, lokalne samouprave finansiraju programe kao što su jednokratna materijalna pomoć, socijalni projekti NVO (na primer, pomoć i nega u kući, dnevni boravak i sl.), troškovi stanovanja, finansiranje prevoza učenika i stipendiranje, finansiranje rada vrtića, pomoć školama i sl.²⁹ Lokalne samouprave finansiraju programe NVO koji se najčešće bave pitanjima osoba sa invaliditetom, decom sa smetnjama u razvoju, manjinama, decom i mladima. Na žalost, sistematskih podataka o strukturi izdvajanja nema. U praksi, lokalne samouprave dobijaju najviše zahteva za jednokratnom materijalnom pomoći i veliki deo opštinskih budžeta za socijalnu zaštitu troši se uprave za ovakva davanja.

3.3 Udruženja građana u socijalnoj zaštiti

Struktura nevladinog sektora

U Crnoj Gori, prema podacima iz Registra NVO, početkom septembra 2013 upisano je 2716 aktivnih NVO, koje su uskladile svoja akta sa Zakonom o

²⁷ Podaci preuzeti sa <http://www.mrs.gov.me> i adresa pomenutih ustanova.

²⁸ Gojko Bežovan et al., Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike u Crnoj Gori, Podgorica, Institut alternative, 2012. godine, str. 21. U ovom istraživanju, pod “socijalnim programom” podrazumevaju se program i projekti u oblasti socijalne politike koje lokalna samouprava planira, finansira i sprovodi.

²⁹ Gojko Bežovan et al., Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike u Crnoj Gori, Podgorica, Institut alternative, 2012. godine, str. 21 i dalje

NVO ili su upisana u Registar u skladu sa njim. Od ovog broja, najvedi je broj nevladinih udruženja (2534), a 182 su fondacije. Geografski posmatrano, najvedi broj nevladinih organizacija ima sedište u centralnom regionu zemlje. Najveći broj NVO-a 1069 ima sedište u Podgorici, dok 257 NVO-a ima sjedište u Nikšiću.

Prema analizama ADP Zid, 2011. godine u NVO sektoru radilo je 1914 osoba³⁰. Aktivnosti civilnog društva uglavnom su koncentrisane na centralni region zemlje. Od onih NVO koje su predale poreske prijave 57% radi u centralnoj regiji, a od toga 42 % ima sedište u Podgorici. Čak i kada se uzme u obzir velika gustina naseljenosti u glavnom gradu, kao i njegova institucionalna važnost, jasno se vidi da je civilno društvo pretjerano zastupljeno u centru³¹. U najvećem broju slučajeva, crnogorske NVO su male, slabo opskrbljene, opštinske organizacije, posvećene rešavanju problema neposredno u lokalnoj zajednici. Preko 70% NVO imaju godišnje prihode manje od 10.000 evra, dok samo njih 13% imaju prihode veće od 50.000 evra³².

Neke opštine u Crnoj Gori uopšte nemaju razvijen NVO sektor koji se bavi pitanjima socijalne zaštite - prema istraživanju Bežovana i saradnika, takva je situacija u opštinama Plužine i Šavnik. Ovo istraživanje ukazuje i na slabe organizacione kapacitete organizacija koje se bave socijalnim pitanjima. One u proseku imaju 1.6 zaposlenih³³.

Nevladine organizacije finansiraju se iz centralizovanog lutrijskog fonda i iz sredstava lokalnih samouprava. Ukupna izdvajanja za NVO u 2011. godini iznose oko 1.5 miliona evra, što je tri puta manje u odnosu na 2010. godinu.

Intervjui sprovedeni za potrebe ove analize ukazuju na snažno nezadovoljstvo NVO aktivista potencijalom za građanski aktivizam koji karakteriše Crnu Goru, pogotovo manje sredine. Prema rečima jednog ispitanika „građani radije rešavaju svoje lične probleme, nego da se bore za opšte“ i pokazuju malu želju da, na primer, demonstriraju u odbranu svojih prava jer se boje da će im država ukinuti postojeća prava i prinadležnosti.

Izvori finansiranja

Nevladine organizacije koje se bave pitanjima socijalne zaštite i učestvovala su u istraživanju *Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike u Crnoj Gori*, najviše se finansiraju iz centralnog fonda za razvoj NVO i stranih donacija. Finansiranje iz članarine ili prodaje proizvoda i usluga veoma je nerazvijeno.

³⁰ Nacrt Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori 2014-2016, Podgorica, 2013, str. 6

³¹ TACSO, Izveštaj o analizi potreba, Podgorica: TACSO, 2013. godine, str. 21

³² Ibid, str.22

³³ Gojko Bežovan et al., Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike u Crnoj Gori, Podgorica, Institut alternative, 2012. godine, str. 70

Centralizovana sredstva za finansiranje NVO podrazumevaju da resorna ministarstva nemaju više “svoje” fondove. Tako su u 2012. godini organi uprave raspodeli 175.000 evra, a u prvih šest meseci 2013. godine samo 38.000 evra. Nasuprot tome, iznos sredstava u „centralnom“ fondu za NVO iznosio je 1.8 miliona evra 2010. godine, odnosno 1.2 miliona 2011. godine³⁴. Ukupna izdvajanja za NVO pala su sa 4.7 miliona evra u 2010. godini, na 1.5 u 2011. godini³⁵.

Sprovedeni intervjui ukazuju na veliko nezadovoljstvo NVO centralizacijom fondova ministarstava i objedinjavanjem sa fondom koji raspolaže sredstvima od igara na sreću. Centralizacija fondova išla je na ruku organizacijama koje se bave

Centralizovan državni fond za podršku NVO od velikog je značaja za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite. Međutim, aktivnosti tog fonda nisu dovoljno koordinisane sa radom resornog ministarstva.

osobama sa invaliditetom, koje dobijaju najveći deo budžeta (40% u 2012. godini), dok organizacije koje se bave ostalim oblastima socijalne zaštite konkurišu za 12% sredstava ovog fonda³⁶. Pored tendencije

smanjivanja ukupnih sredstava za raspodelu, ovaj faktor deluje nepodsticajno na razvoj malih usluga i organizacija.

TABELA 3.1. RASPODELA SREDSTAVA IZ IGARA ZA SREĆU ZA NVO (2012. GODINA)

Oblast	Udeo u ukupnim sredstvima konkursa
Doprinos u borbi protiv droge i svih oblika zavisnosti	12%
Vaninstitucionalno obrazovanje i vaspitanje dece i omladine	10%
Kultura i tehnička kultura	12%
Razvoj sporta	14%
Zadovoljenje potreba lica sa invaliditetom	40%
Socijalna zaštita i humanitarne delatnosti	12%
UKUPNO	100%

³⁴ Nacrt Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori 2014-2016, Podgorica, 2013, str. 14

³⁵ CRNVO, Finansiranje nevladinih organizacija iz javnih fondova, str. 2

³⁶ Kalkulacije autora, na osnovu Odluke o raspodjeli dijela prihoda od igara na sreću za 2012. godinu dostupne na sajtu Ministarstva finansija (www.mf.gov.me).

Intervjui ukazuju na nezadovoljstvo korisnika ovih sredstava radom Komisije i načinom trošenja sredstava. Izvori nezadovoljstva su sledeći:

1. Netransparentnost rada Komisije i značajan uticaj „velikih“ NVO koje se bave razvoj NVO sektora i demokratizacijom,
2. Dodela sredstava „kvazi-NVO“ organizacijama (na primer, organizacijama koje osnivaju zaposleni u javnim ustanovama ili državnim organima).

Osim ovih direktnih izvora nezadovoljstva koji su povezani s radom Komisije, naše terensko istraživanje beleži još tri grupe kritičkih komentara:

1. Sadašnji okvir finansiranja usluga u Crnoj Gori dovodi do toga da NVO i javne/ državne ustanove postaju konkurenti u utakmici za finansiranje usluga (centralni fond daje sredstva i javnim ustanovama, a slična konkurencija postoji i kada je reč o EU fondovima).
2. NVO koje se bave pružanjem usluga nezadovoljne su time što se ne pravi razlika između servisa i projekta i time što se shodno tome ne razlikuju i uslovi za dobijanje sredstava.
3. NVO su nezadovoljne insistiranjem na održivosti imajući u vidu činjenicu da, osim državnih fondova, NVO ne mogu da računaju na druga sredstva (pogotovo u uslovima povlačenja međunarodnih donatora iz zemlje uopšte, a pogotovo iz domena pružanja usluga).

Pored centralnog fonda, i lokalne samouprave finansijski podržavaju i rad NVO. Na žalost, na osnovu dostupnih podataka nije moguće utvrditi koji procenat tih sredstava biva opredeljen za usluge i programe u oblasti socijalne zaštite³⁷.

³⁷ Uporedite podatke Centra za razvoj nevladinog sektora na adresi http://www.crnvo.me/attachments/article/7410/TABELA_SA_PODACIMA_OPSTINA_O_RASPODIJELJENIM_SREDSTVIMA.doc

**TABELA 3.2. RASPODELA SREDSTAVA ZA NVO
IZ OPŠTINSKIH BUDŽETA U EUR ZA 2011. GODINU**

Opština	Sredstva opredeljena za NVO u 2011. godini	Sredstva raspodeljena NVO u 2011. godini
Andrijevića	8.500	8.500
Bar	70.000	nema podataka
Budva	65.000	33.000
Bijelo polje	40.000	nema podataka
Berane	30.000	23.500
Cetinje	19.600	11.500
Danilovgrad	28.000	nema podataka
Podgorica	45.000	32.000
Herceg Novi	60.000	60.500
Kolašin	5.000	10.000
Kotor	20.000	20.000
Mojkovac	10.000	10.000
Nikšić	60.000	47.000
Plav	6.000	1.000
Pljevlja	30.000	nema podataka
Plužine	14.000	14.000
Rožaje	20.000	20.000
Tivat	55.000	36.000
Ulcinj	30.000	30.000
Šavnik	1.000	nema podataka
Žabljak	5.000	0
UKUPNO	622.100	357.000

Izvor: www.crnvo.me

Prema podacima CRNVO, ukupan iznos opredeljenih sredstava za rad NVO na opštinskom nivou iznosio je u 2011. godini oko 0.6 miliona EUR, dok je raspodeljeno nešto više od polovine te sume. Imajući u vidu da u tabeli nedostaju podaci za neke veće lokalne samouprave, opravdano je pretpostaviti da je raspodeljeni iznos blizu pola miliona evra.

Saradnja sa državom

Saradnja sa lokalnim organima vlasti odnosi se na finansiranje programa i konsultacije. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2012. godine navodi da organi lokalne samouprave saraduju sa nevladinim organizacijama između ostalog i konsultovanjem nevladinog sektora o programima razvoja lokalne samouprave i nacrtima opštih akata koje donosi skupština, omogućavanjem učešća u radu radnih grupa za pripremu normativnih akata ili izradu projekata i programa, organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i sl., te finansiranjem projekata i obezbeđivanjem uslova za rad nevladinih organizacija (naravno, u skladu sa svojim mogućnostima).

Istraživački podaci pokazuju da lokalne samouprave imaju određen stepen saradnje sa nevladinim organizacijama. One finansiraju projekte NVO ili zajednički sprovode aktivnosti i socijalne usluge. Međutim, ova saradnja nailazi i na različite prepreke, među kojima su najvažnije sledeće: ograničena finansijska sredstva, nedostatak stručnih kadrova u organima lokalne samouprave i samim NVO, neaktivnost i rivalstvo NVO, prevelika zavisnost projekata NVO od lokalnih budžeta, te nedostatak analitičkih podataka (baze podataka) o potencijalnim korisnicima i njihovim potrebama. Nevladine organizacije imaju određen stepen saradnje i sa centrima za socijalni rad i ustanovama socijalne zaštite. Glavni oblik saradnje sa CSR jeste razmena informacija, te sprovođenje zajedničkih projekata. Najveće prepreke u saradnju su nezainteresovanost NVO za saradnju, mali broj NVO koje se bave socijalnim pitanjima, nedostatak stručnog kadra i preopterećenost administrativnim poslovima u CSR, nedostatak kapaciteta NVO i dr. Saradnja NVO i ustanova najčešće se odvija kroz zajedničke projekte. Prepreke za bolju saradnju NVO sa ustanovama socijalne zaštite su nedovoljni kadrovski i finansijski kapaciteti NVOI, neregulisan sistem licenciranja, nestandardizovani programi, problem finansijske održivosti projekata (usluge se pružaju dok traje projekat) i sl.³⁸

Nevladine organizacije u socijalnoj zaštiti

U Crnoj Gori postoji nekoliko izvora podataka o lokalnim uslugama socijalne zaštite. Istraživanje Instituta Alternativa *Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori* pokazuje da postoji 275 lokalnih usluga. Ovo istraživanje koristi sledeće izvore podataka: (1) anketu sa 174 aktera (CSR, NVO, lokalne samouprave itd.) o uslugama koje su se sprovodile tokom 2012. godine, čemu su dodati podaci o (2) projektima koje je podržala Komisija za raspodelu sredstava od dela prihoda na igara na sreću za 2011-2012 i (3) projekti koje je podržao Fond za aktivno

³⁸ Gojko Bežovan et al., *Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike u Crnoj Gori*, Podgorica, Institut alternative, 2012. godine, str. 24, 40, 62

građanstvo³⁹. Najviše je socijalno-edukativnih i savetodavno-terapijskih usluga (159), a zatim slede usluge podrške životu u zajednici (108 usluga)⁴⁰. Crnu Goru karakteriše jednaka regionalna raspodeljenost usluga. Posmatrano po regionima, procenat registrovanih usluga odgovara procentu datog regiona u stanovništvu.

Ove usluge pruža 173 pružalaca usluga, među kojima su najbrojnije nevladine organizacije kojih ima 140 ili 81%. One pružaju 70 usluga podrške za život u zajednici, 151 socijalno-edukativne i savetodavno-terapijske usluge i 7 usluga skloništa. Pored njih, 17 opštinskih organizacija Crvenog krsta pruža 29 usluga, a 14 javnih ustanova pruža 16 usluga⁴¹.

Nevladine organizacije pružaju najveći deo lokalnih usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori. Te usluge su usmerene na različite ciljne grupe i ravnomerno su regionalno raspoređene.

jednici, 151 socijalno-edukativne i savetodavno-terapijske usluge i 7 usluga skloništa. Pored njih, 17 opštinskih organizacija Crvenog krsta pruža 29 usluga, a 14 javnih ustanova pruža 16 usluga⁴¹.

TABELA 3.3. LOKALNE USLUGE SOCIJALNE ZAŠTITE U CRNOJ GORI

Usluga	NVO	JU	LS	CK	Ukupno
Podrška za život u zajednici					
Dnevni boravak/centar	9	7			16
Stanovanje uz podršku	2	1			3
Pomoć u kući	19			22	41
Personalna asistencija	16			4	20
Razvoj volonterskog servisa	10				10
Asistencija	11			2	13
Tumačenje i prevođenje na znakovni jezik	2				2
Dnevni obrok	1		2		3
Sub-total	70	8	2	28	108
Socijalno-edukativne i savetodavno-terapijske usluge					
Savetovanje	13	1		1	15
Asistencija u učenju i medijacija	2				2
Kreativne radionice	9				9

39 Dragana Radović, Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori, Podgorica: Institut Alternativa, 2013. godine, str. 9

40 Ibid, str.18

41 Ibid, str.254

Terapija	3				3
Edukacija	21	3			24
SOS telefon	10				10
Savetovanje i terapija	46	2			48
Medijacija	2				2
Savetovanje i edukacija	15				15
Savetovanje, edukacija i terapija	5				5
Savetovanje, terapija i medijacija	3				3
Savetovanje, edukacija i medijacija	7				7
Savetovanje i medijacija	1				1
Savetovanje i SOS telefon	4				4
Savetovanje, edukacija i kreativne radionice	1				1
Savetovanje, edukacija, terapija i medijacija	5	1			6
Edukacija, terapija i medijacija	1				1
Savetovanje, kreativne radionice i terapija	1				1
Savetovanje i kreativne radionice	1				1
Savetovanje, terapija, SOS telefon i medijacija	1				1
Sub-total	151	7		1	159
Ukupno	221	15	2	29	267

Izvor: Dragana Radović, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori*,
Podgovorica: Institut Alternativa, 2013. godine, str. 25-27

Kao što se može videti iz priloženih podataka, u Crnoj Gori dominiraju usluge socijalno-edukativnog i savetodavno-terapijskog karaktera. One čine 60% svih usluga, dok usluge podrže životu u zajednici čine 40%. Najveći deo socijalno-edukativnih i savetodavno-terapijskih usluga (95%) pruža NVO sektor, dok je kod usluga podrške taj udeo manji 65%. U ovoj grupi, Crveni krst ima značajnu ulogu sa četvrtinom svih usluga, a javne ustanove i lokalne samouprave pružaju 9% usluga.

TABELA 3.4. LOKALNE USLUGE SOCIJALNE ZAŠTITE U CRNOJ GORI PREMA CILJNOJ GRUPI

Ciljna grupa	Broj usluga	Procenat usluga za datu ciljnu grupu u ukupnom broju usluga	Broj korisnika	Broj NVO koje pružaju usluge	Procenat NVO sektora u uslugama za datu ciljnu grupu
Deca	75	27%	13.542	68	90%
Osobe sa invaliditetom	62	23%	3.703	62	100%
Stari	49	18%	2.359		
Žrtve nasilja	21	8%		18	86%
Mladi	21	8%	819	19	90%
Porodica	18	7%	649	17	94%
Korisnici psihoakt. supst.	8	3%		5	63%
Romi i Egipćani	9	3%	2239	9	100%
LGBT	5	2%	899	5	100%

Izvor: Dragana Radović, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori*, Podgovorica: Institut Alternativa, 2013. godine, str. 25-27

Ovo istraživanje beleži da pomenutih 275 usluga ima 26.861 korisnika, od čega je 12.224 dece predškolskog i školskog uzrasta, a čak 29% korisnika je iz opštine Berane (udeo opštine Berane podiže 7.407 dece korisnika)⁴². Kada bismo izbacili ove podatke, kao i iznad proseka visok udeo Roma i Egipćana, raspodela korisnika po ciljnim grupama verovatno bi se približila onome što druge analize identifikuju: dominaciji starih, osoba sa invaliditetom i decom sa smetnjama u razvoju⁴³.

42 Dragana Radović, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori*, Podgovorica: Institut Alternativa, 2013. godine, str. 45

43 U okviru projekta „Reforma sistema socijalne i dječje zaštite – unapređenje socijalne inkluzije“ koji sprovode UNDP i UNICEF u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, sprovedena je analiza lokalnih socijalnih usluga u Crnoj Gori. Istraživanjem je identifikovana 131 lokalna usluga socijalne zaštite. Ovaj broj je manji jer istraživanje nije kombinovao izvore podataka, kao kod analize Instituta Alternativa. Prema podacima dobijenim ovom analizom, najveći broj identifikovanih lokalnih usluga socijalne zaštite bavi se starima (21.9%), decom sa smetnjama u razvoju (20.3%) i osobama sa invaliditetom (17.2%). Drugu grupu čine usluge za zavisnike i žrtve porodičnog nasilja (ukupno 17.2%). Ovo istraživanje beleži veoma mali udeo usluga za decu, mlade i žene (sve skupa, tek svaka deseta usluga). I ovde je zabeležen visok udeo Roma i Egipćana u ukupnom broju korisnika. Ukupan broj korisnika lokalnih usluga socijalne zaštite koji su registrovani u ovom istraživanju iznosi 7.132. Od ovog broja 80% ili 5.715 korisnika otpada na projekte nevladinih organizacija. Javne ustanove opslužuju 692 korisnika ili 9.7%, Crveni krst 685 ili 9.6%, a opštine samo 40 korisnika. Danilo Vuković, Pregled lokalnih usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori u 2012. godini, Podgorica: UNDP, decembar 2012. godine

Ranija istraživanja pokazuju da su javne ustanove više okrenute tradicionalnim korisnicima usluga socijalne zaštite, kao što su deca i stari. Nevladine organizacije najviše se bave osobama sa invaliditetom i decom sa smetnjama u razvoju. Na ove dve grupe usluge oko 40% svih usluga nevladinog sektora⁴⁴. Ovo istraživanje UNDP pokazuje da je na realizaciji registrovanih usluga bilo angažovano 526 zaposlenih i 656 volontera. Od toga, 355 osoba je zaposleno u nevladinom sektoru koji angažuje i 448 volontera. Javne ustanove imaju 130 zaposlenih i 108 volontera, a Crveni krst 34 zaposlena i 90 volontera.

Veliki broj nevladinih organizacija bavi se osobama sa invaliditetom i osobama sa smetnjama u razvoju. Ova tendencija uočena je i u drugim zemljama u regionu i njenoj osnovi stoje dva faktora. Prvo,

Nevladine organizacije nisu spremne za proces licenciranja. Ne postoje jasni mehanizmi podrške pružaocima usluga za predstojeći proces licenciranja.

nevladine organizacije koje se bave ovom korisničkom grupom su jake, imaju relativnu dugu tradiciju i jaku osnovu (bazu) u korisnicima (to su često organizacije čiji su članovi osobe ili porodice u kojima žive osobe sa invaliditetom ili smetnjama u razvoju). Drugo, poslednje dve decenije karakteriše i snažna međunarodna podrška programima ove vrste. Sve skupa, to znači da su ove organizacije stabilan resurs na koji se država može osloniti u planiranju buduće socijalne zaštite. Na kraju, vredi pomenuti da postoji i veliki broj NVO koji se bave porodičnim nasiljem i zavisnicima.

Iako su, kao što smo već napomenuli, usluge ravnomerno raspoređene na teritoriji cele Crne Gore, to ne znači da je ravnomeran raspored i svih tipova organizacija koje ih sprovode. Nevladine organizacije su najrazvijenije u centralnom regionu gde 93% svih usluga sprovode NVO (nasuprot 80.5% na nivou države). Njihov udeo je mnogo manji u južnom i severnom regionu. U skladu s tim je i nalaz da u severnom regionu javne ustanove pružaju jednu četvrtinu usluga, što je daleko više od jedne desetine na nivou države⁴⁵.

Svi ispitanici koje smo intervjuisali slažu se da crnogorske NVO ne mogu da izađu u susret zahtevima budućeg procesa licenciranja bez dodatne podrške. Nepodeljeno je mišljenje da ne postoji institucija koja bi u potpunosti mogla da pruži podršku u procesu licenciranja. Štaviše, ni same državne institucije (na primer, centri za socijalni rad) ne bi mogle da zadovolje sve zahteve za koje se opravdano pretpostavlja da će biti deo sistema licenci⁴⁶.

44 Ibid, str.6

45 Ibid, str.12

46 Prema raspoloživim podacima, budući Zavod za socijalnu zaštitu trebalo bi da pruži tu podršku.

3.4 Rezime i preporuke za zagovaranje

Sistem socijalne zaštite. Mreža ustanova socijalne zaštite sastavljena je od centara za socijalni rad i ustanova za smeštaj korisnika. Centri za socijalni rad se suočavaju sa različitim problemima u radu: neadekvatna struktura zaposlenih (nedovoljan udeo stručnih radnika), preopterećenost administrativnim poslovima i sl.

Lokalne samouprave najčešće imaju planove za oblast socijalne politike i socijalne zaštite i jedan deo svojih budžeta troše na poslove socijalne zaštite. Na žalost, o tome ne postoje sistematizovani podaci. Međutim, najveći deo tog novca odlazi na jednokratnu materijalnu pomoć. Sistem finansiranja usluga je nestandardizovan i često netransparentan.

Pravni i finansijski okvir. U Crnoj Gori postoji adekvatni pravni okvir za uključivanje NVO u proces pružanja usluga socijalne zaštite. Njihov rad može se finansirati iz centralnog i lokalnih budžeta. Novi Zakon o socijalnoj zaštiti uspostavlja ambiciozan sistem licenciranja i nije jasno do koje mere su NVO u stanju da izađu u susret zahtevima takvog sistema.

NVO u socijalnoj zaštiti. U Crnoj Gori registrovana je 275 lokalnih usluga socijalne zaštite. Najveći broj identifikovanih lokalnih usluga socijalne zaštite bavi se decom, starima, decom sa smetnjama u razvoju i osobama sa invaliditetom. Većina nevladinih organizacija bavi se decom, osobama sa invaliditetom i osobama sa smetnjama u razvoju, ali i žrtvama nasilja, mladima i sl. Fokus javnog sektora je na deci, starima i deci sa smetnjama u razvoju. Glavna razlika je u otvorenosti NVO sektora ka „netradicionalnim“ korisničkim grupama.

NVO pružaju brojne usluge socijalne zaštite (iako u nekim nerazvijenim opštinama severnog regiona gotovo da nema NVO). Prema dostupnim podacima, oko 80% svih lokalnih usluga socijalne zaštite pružaju upravo NVO. Postoje indicije da se NVO sektor suočava sa problemima nedostatka kvalifikacija, nestabilnog finansiranja, međusobnog rivalstva i sl.

Preporuke za zagovaranje:

1. Promovisati ulogu NVO na osnovu dostupnih istraživanja i podataka. Iskoristiti dostupne podatke o ulozi NVO sektora u pružanju usluga za zagovaranje čiji bi cilj bio da se održi ili poveća nivo izdvajanja za ovu granu NVO sektora. Centralni fond usmerava više sredstava za projekte koji se bave osobama sa invaliditetom nego na druge oblike socijalne zaštite. Smanjivanje razlike u dostupnim sredstvima

za NVO koje se bave drugim ciljnim grupama mogao bi biti jedan od ciljeva zagovaranja.

2. Zagovarati višegodišnje finansiranje. U Crnoj Gori postoji jasan okvir za finansiranje NVO kako na lokalnom, tako i na državnom nivou. I dok finansijska sredstva lokalnih samouprava nisu stabilna i pod pritiskom su stalnim potrebama lokalnog stanovništva (posebno za jednokratnom materijalnom pomoći), centralni fond ima kakvu-takvu predvidljivost funkcionisanja (uprkos stalnom padu sredstava kojima raspolaže). Zato jedan od kanala zagovaranja može biti i finansiranje višegodišnjih usluga, umesto kratkoročnih projekata.

3. Zagovarati koordiniranje rada resornog ministarstva i centralnog fonda. Investiranje iz centralnog fonda nije u funkciji upravljanja sistemom socijalne zaštite, za koji je nadležno Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Zato jedan od kanala zagovaranja može biti i čvršće povezivanje politike resornog ministarstva i rada Komisije za raspodelu dela sredstava od igara na sreću kroz (1) jačanje *policy* funkcije resornog ministarstva i (2) izgradnju mehanizama za stručnu podršku pružaocima usluga. Ovi drugi mehanizmi mogu biti deo resornog ministarstva (kroz predviđeno osnivanje Zavoda za socijalnu zaštitu), ali se mogu naći i u sektoru NVO.

4 HRVATSKA

4.1 Analiza pravnog okvira

Ustav Republike Hrvatske definiše Hrvatsku kao socijalnu državu (član 1), a slobodu, jednakost, ravnopravnost polova, socijalnu pravdu i poštovanje prava čoveka navodi kao najviše vrednosti ustavnog poretka (član 3). Nekolicina članova Ustava potvrđuje različita socijalna prava i obaveze države za blagostanje i ravnopravnost građana. U članu 57 država se obavezuje da slabim, nemoćnima i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad nezbrinutim osobama, osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba. Posebnu pažnju država posvećuje zaštiti osoba sa invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život. U članu 62 stoji da država štiti materinstvo, decu i mladež, a u članu 63 da telesno i duševno oštećeno i socijalno zapušteno dete ima pravo na posebnu negu, obrazovanje i zaštitu. Ustav takođe garantuje slobodu udruživanja radi zaštite interesa ili borbe za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uverenja i ciljeve (čl. 43).

Na nivou Republike Hrvatske najvažniji zakoni kojima se garantuje pravo na socijalnu zaštitu i utvrđuju uslovi, mehanizmi i način za ostvarivanje socijalne zaštite i usluga socijalne zaštite su:

- Zakon o socijalnoj skrbi, *Narodne novine, broj 33/12, 46/13*
- Obiteljski zakon, *Narodne novine, broj 116/03*
- Zakon o roditeljskim potporama, *Narodne novine, broj 110/08*
- Zakon o doplatku za djecu, *Narodne novine, broj 112/12*

Rad organizacija civilnog društva definisan je sledećim zakonskim aktima:

- Zakon o udrugama, *Narodne novine, broj 88/01*
- Zakon o volonterstvu, *Narodne novine, broj 58/07*

Zakon o socijalnoj skrbi definiše prava u sistemu socijalna zaštite i socijalne usluge. Prema ovom zakonu, socijalna zaštita uključuje prevenciju, promovisanje promena i pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku pojedincu, porodici i grupama. Cilj ovih intervencija je unapređenje kvaliteta života i osnaživanje korisnika u samostalnom zadovoljavanju osnovnih životnih potreba, te njihovo aktivno uključivanje u društvo (čl.3).

4

HRVATSKA

Prava u socijalnoj zaštiti (prema čl. 30 Zakona o socijalnoj skrbi) su: pomoć za izdržavanje, pomoć za podmirenje troškova stanovanja, jednokratna pomoć, potpora za obrazovanje, lična invalidnina, dodatak za pomoć i negu, status roditelja negovatelja ili status negovatelja, naknada do zaposlenja, inkluzivni dodatak kao i niz različitih socijalnih usluga. Odluku o ovim pravima donosi Centar za socijalnu skrb (CZSS) ili nadležni organ jedinice lokalne samouprave, županije ili grada.

Korisnici socijalne zaštite su pojedinci, članovi porodice i porodica u cjelini, koji ostvaruju prava i usluge u skladu sa navedenim zakonom. Zakon o socijalnoj skrbi posebno izdvaja sledeće kategorije korisnika: samci, članovi porodica ili porodice koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba; deca bez roditeljskog staranja, mlađe punoletne osobe, deca žrtve porodičnog, vršnjačkog ili drugog nasilja, žrtve trgovanja ljudima, deca s teškoćama u razvoju, dete i mlađa punoletna osoba s problemima u ponašanju, dete bez pratnje koje se zatekne izvan mesta svog prebivališta bez nadzora roditelja ili druge odrasle osobe te dete strani državljanin koje se zatekne na teritoriju Republike Hrvatske bez nadzora roditelja ili druge odrasle osobe koja je odgovorna da brine o njemu; trudnica ili roditelj s detetom do godine dana života bez roditeljske potpore i odgovarajućih uslova za život; porodica kojoj je zbog poremećenih odnosa ili drugih nepovoljnih okolnosti potrebna stručna pomoć ili druga podrška, te osobe koje su bile u bračnoj ili izvanbračnoj zajednici i imaju zajedničku decu; odrasla osoba s invaliditetom ili osoba s drugim privremenim ili trajnim promenama u zdravstvenom stanju zbog kojih nije u mogućnosti da zadovolji osnovne životne potrebe, žrtva porodičnog ili drugog nasilja te žrtva trgovine ljudima; osoba koja zbog starosti ili nemoći ne može samostalno da brine o osnovnim životnim potrebama; osoba u stanju zavisnosti od alkohola i droge, kockanja i drugih oblika zavisnosti; osoba društveno neprihvatljivog ponašanja, osoba koja se nalazi na izdržavanju kazne zatvora ili je otpuštena s izdržavanja te kazne, kao i beskućnik i druge osobe koje ispunjavaju uslove propisane Zakonom o socijalnoj skrbi.

Vlada Republike Hrvatske nedavno je usvojila nacrt novog zakona o socijalnoj zaštiti. On uvodi novine koje smo već videli u Crnoj Gori i Srbiji: novu tipologiju usluga, naručivanju usluga preko javnih konkursa, sistem licenciranja pružalaca itd. Član 27

Novi Zakon o socijalnoj skrbi koji bi trebalo da bude usvojen krajem 2013. godine ili početkom 2014. godine predviđa da NVO mogu pružati usluge ako su za to licencirane, uvodi sistem naručivanja usluga, kao i licenciranje pružalaca usluga.

Nacrta Predloga Zakona o socijalnoj skrbi navodi pravo na socijalne usluge kao jedno od prava definisanih ovim zakonom. Prema ovom zakonskom predlogu, socijalne usluge su prva socijalna usluga (informiranje, prepoznavanje i početna

procjena potreba), savjetovanje i pomaganje, pomoć u kući, psihosocijalna podrška, rana intervencija, pomoć pri uključivanju u programe odgoja i obrazovanja (integracija), boravak, smještaj i organizirano stanovanje (član 90). Zakon predviđa da usluge u zajednici mogu pružati i nevladine organizacije. Svi pružaoci usluga moraju proći kroz proces licenciranja koje vodi resorno ministarstvo.

Lokalne samouprave zadržavaju važnu ulogu i u ovom zakonu. Član 121 kaže da „jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb može osigurati sredstva za ostvarivanje novčanih naknada i socijalnih usluga stanovnicima na svom području u većem opsegu nego je utvrđeno ovim Zakonom, na način propisan njihovim općim aktom, ukoliko u svom proračunu ima za to osigurana sredstva“. Član 212 određuje proces naručivanja usluga koje se ugovaraju shodno „potrebama u mreži i na temelju rezultata postupka provedenog po javnom pozivu u kojem je omogućeno sudjelovanje svim pružateljima usluga koji imaju rješenje o ispunjavanju uvjeta za početak rada (licencu)“.

Finansiranje prava iz domena socijalne zaštite trenutno se vrši u skladu sa Zakonom o socijalnoj skrbi i drugim relevantnim pravnim dokumentima. Prava iz domena socijalne zaštite finansiraju iz sledećih izvora:

- Budžet Republike Hrvatske,
- Budžet jedinica regionalne samouprave i Grada Zagreba,
- Budžet jedinica lokalne samouprave,
- Prihodi ostvarenih učešćem korisnika u plaćanju troškova usluga,
- Vlastiti prihodi, i
- Donacija, pomoći i ostali namenski prihodi.

Iz budžeta Republike Hrvatske finansiraju se sledeća prava i usluge: pravo na novčanu pomoć (osim prava na pomoć za troškove stanovanja), pravo na socijalne usluge, finansiranje rada CZSS, obiteljskih centara, domova čiji je osnivač Republika Hrvatska, te rashoda za izgradnju, dogradnju i rekonstrukciju prostora, kupovinu poslovnih objekata, rashoda za investiciono održavanje, hitne intervencije, opremanje prostora, te ulaganje u informatizaciju u ustanovama socijalne zaštite čiji je osnivač Republika Hrvatska.

Jedinice lokalne i regionalne samouprave i Grad Zagreb finansiraju čitav niz dodatnih prava i usluga. Najpre, jedinice lokalne i regionalne samouprave i Grad Zagreb obezbeđuju sredstva za obavljanje delatnosti socijalne zaštite, u skladu sa planom

Lokalne samouprave imaju značajnu ulogu u finansiranju, planiranju i sprovođenju usluga socijalne zaštite.

4 HRVATSKA

i mrežom usluga na svom području, obezbeđuje sredstva za troškove ogreva i stanovanja, kao i sredstva potrebna za rad ustanova socijalne zaštite čiji su osnivači, te za investiciono i tekuće održavanje prostora, opreme i prevoznih sredstava tih ustanova. Veliki gradovi i gradovi sedišta županija dužni su u svom budžetu da osiguraju sredstva za rad narodnih kuhinja i prihvatilišta za beskućnike.

Kao i mnogi drugi pravni sistemi u *Veliki i bogati gradovi imaju razvijenije* regionu, i hrvatski sektorski zakon *lokalne sisteme socijalne zaštite*. predviđa da jedinice lokalne i regionalne samouprave i Grad Zagreb mogu osigurati sredstva za ostvarivanje novčane pomoći i socijalnih usluga stanovnicima na svom području u većem opsegu nego što je utvrđeno Zakonom o socijalnoj skrbi, ukoliko u svom budžetu imaju sredstva. Veliki i bogatiji gradovi (kao što su Zagreb, Rijeka ili Split) uspevaju da održe „lokalne sisteme blagostanja“ koji sadrže razvijenije usluge definisane na osnovu procena potreba stanovništva i strateškog planiranja, što nije slučaj sa manjim sredinama⁴⁷.

Uloge jedinica lokalne samouprave definisane su i Ustavom Republike Hrvatske. Tako član 134 kaže da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog delokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, pa između ostalog i brigu o deci, socijalnu zaštitu, primarnu zdravstvenu zaštitu, vaspitanje i osnovno obrazovanje. Regionalne jedinice (županije) takođe obavljaju poslove koje se odnose na školstvo i zdravstvo te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Pružaoци usluga socijalne zaštite su ustanove socijalne zaštite, udruženja građana, verske zajednice, hraniteljske porodice i druga pravna i fizička lica (članovi 5 i 114 Zakona o socijalnoj skrbi). Međutim, u delu Zakona o socijalnoj skrbi koji se bavi pojedinačnim uslugama socijalnog rada (član 82 i dalje), udruženja građana se tek sporadično navode kao mogući pružaoци usluga. Tako, na primer, u članu 84 stoji da „savjetovanje i pomaganje pružaju stručni radnici centra za socijalnu skrb, obiteljskog centra i drugi pružatelji socijalnih usluga u zajednici“. Slične formulacije postoje i za usluge savetovanja koje „pružaju stručni radnici obiteljskog centra, centra za socijalnu skrb, domova socijalne skrbi i drugih pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi, u suradnji s drugim pružateljima usluga u zajednici i drugim osobama koje mogu utjecati na obitelj“ (čl.85); medijacije (čl. 86); pomoći i nege u kući koju „pruža centar za pomoć i njegu, dom socijalne skrbi, udruga, verska zajednica i druga pravna i fizička osoba koja obavlja djelatnost socijalne skrbi, u skladu s uvjetima propisanim ovim Zakonom“ (čl.89); stručne pomoći u porodici (čl. 90); rane intervencije (čl. 91) itd.

⁴⁷ Predrag Bejaković, „The National Model of the Welfare State Tradition and Changes: 1991-2010. The Case of the Republic of Croatia“ u Marija Stambolieva et al. *Welfare States in Transition 20 Years after the Yugoslav Welfare Model*, Sofia, FES, 2011, str. 81

NVO mogu sprovoditi različite usluge socijalne zaštite i za to dobijaju finansijsku podršku od lokalnih, regionalnih i državnih vlasti.

Uslovi pod kojima udruženja građana pružaju usluge socijalnog rada definisani su u članovima 158 i 159 Zakona o socijalnoj skrbi. Verske

zajednice i udruženja građana mogu pružati usluge socijalnog rada i smeštaja i boravka do 20 korisnika bez osnivanja doma, te mogu voditi terapijske zajednice za zavisnike. Da bi pružale ove usluge, dužne su da zatraže izdavanje rešenja od nadležnih službi, pre početka rada kojim se utvrđuje da su ispunjeni uslovi u pogledu prostora, opreme, stručnih i drugih radnika, propisani pravilnikom koji donosi ministar nadležan za poslove socijalne zaštite. Osim pravnih, i fizička lica mogu samostalno obavljati poslove porodičnog doma, savetovališta i poslove pomoći i njege u kući kao profesionalnu delatnost u mreži i izvan mreže socijalnih usluga pod uslovima propisanim Zakonom o socijalnoj skrbi.

Zakonom je definisan sistem nadzora nad radom centara za socijalnu skrb, porodičnog centra, verskih zajednica, udruženja građana i drugih pružaoca usluga socijalne zaštite (čl. 206 i dalje).

4.2 Analiza institucionalnog okvira

Mrežu pružalaca usluga čini 80 centara za socijalnu skrb i 27 podružnica, te 275 državnih i nedržavnih domova i drugih pravnih lica. Krajem 2009. godine z CZSR i domovima radilo je skoro 12 hiljada radnika. Od toga, 2.041 u CZSR, od čega je 1.404 bilo stručnih radnika ili 58%. U domovima je radilo 9.835 radnika, od čega 5.614 stručnih (57%).⁴⁸ U Hrvatskoj je krajem 2009. godine radilo 275 državnih i nedržavnih domova i drugih pravnih lica koji pružaju usluge za oko 28 hiljada korisnika. Preko polovine domova je za stare i nemoćne osobe⁴⁹

Najveći deo korisnika socijalne zaštite u Hrvatskoj je na institucionalnom smeštaju. Prema dostupnim analizama, hrvatski sistem socijalne zaštite se u velikoj meri oslanja na institucionalni smeštaj⁵⁰. Alternativne usluge u zajednici su nerazvijene, a tamo gde postoje, najveća zasluga pripisuje se nevladinom sektoru⁵¹. Zbog svega toga, deinstitutionalizacija je jedna od ključnih reči reformi sistema socijalne zaštite koje su u toku već gotovo jednu deceniju.

48 Podaci iz 2009. godine, navedeni prema: Strategija razvoja sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011 - 2016, Zagreb, Vlada Republike Hrvatske, 2011, str. 14 i dalje.

49 Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske, Zagreb, 2007, str 32

50 Predrag Bejaković, „Croatia: Paradise Lost“ u Predrag Bejakovic, Marc Meinardus (eds.) Equity vs. Efficiency Possibilities to Lessen the Trade-Off in Social, Employment and Education Policy in South-East Europe, Sofia: FES, 2011, str. 87

51 Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske, Zagreb, 2007, str 32

4 HRVATSKA

Sledeći važan segment sistema socijalne zaštite predstavlja sedamnaest centara za pomoć i negu. Njih osnivaju jedinice lokalne samouprave, verske zajednice, udruženja građana i dr. i oni pružaju usluge prehrane, obavljanja kućnih poslova, održavanja higijene, te zadovoljavanja drugih potreba. U Hrvatskoj, na kraju, postoji i osamnaest Obiteljskih centara koji se bave porodičnim odnosima i položajem dece.

Finansiranje CZSS prema Zakonu o socijalnoj skrbi vrši se iz državnog budžeta i budžeta regionalnih samouprava. Iz državnog budžeta finansiraju se rashodi za zaposlene, materijalni rashodi (naknade za prevoz i obavezano stručno usavršavanje radnika) i rashodi za nabavku imovine (materijalne i nematerijalne imovine, građevinskih objekata, postrojenja i opreme, prevoznih sredstva, informatizaciju i dr.).

Iz budžeta regionalne samouprave i Grada Zagreba obezbeđuju se sledeća sredstva za materijalne rashode i finansijske rashode CZSS: naknade troškova zaposlenima (službena putovanja, naknade za rad na terenu, naknade za odvojeni život, stručno usavršavanje), rashodi za materijal i energiju, rashodi za usluge (telefona, pošte i prevoza, tekućeg i investicionog održavanja, komunalne usluge, zakupnine i najamnine izuzev najma vozila, zdravstvene usluge, intelektualne i ostale usluge), ostali nepomenuti rashodi poslovanja (reprezentacija, članarine, naknade i sl.), kao i finansijski rashodi (bankarske usluge i usluge platnog prometa i dr.).

Sadašnji sistem finansiranja rada CZSS često se označava kao neefikasan. Sistem stalnog budžetskog finansiranja ne podstiče CZSS i druge pružaoce usluga da traže jeftine i inovativne alternative za postojeće usluge (koje se, kako analize pokazuju, veoma često oslanjaju na usluge institucionalnog smeštaja). Preovlađuje institucionalni smeštaj, usluge prevencije, rehabilitacije i integracije postoje uglavnom u velikim gradovima, dok su usluge dnevne brige i smeštaja (ne računajući ove usluge za stare), veoma nerazvijene⁵²

Važnu ulogu u oblasti socijalne zaštite imaju županije sa svojim Upravnim odjelima za zdravstvo i socijalnu skrb. Istraživanja pokazuju da su stručni kapaciteti ovih odeljenja različiti, ali u principu ograničeni⁵³. Osim toga, županije se razlikuju i po nivou izdvajanja za socijalnu zaštitu, ali istraživanja pokazuju da one najviše

52 The World Bank, Project appraisal document on a proposed loan in the amount of Euro 31 million (us \$ 40.0 million equivalent) to the Republic of Croatia for a Social welfare development project, May 5, 2005, str. 27; Predrag Bejaković, „The National Model of the Welfare State Tradition and Changes: 1991-2010. The Case of the Republic of Croatia“ u Marija Stambolieva et al. Welfare States in Transition 20 Years after the Yugoslav Welfare Model, Sofia, FES, 2011, str. 80

53 Gojko Bežovan, „Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj“, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 2, str. 368

finansiraju programe za stare kao što su psiho-socijalna podrška, pomoć i nega u kući i dostava obroka. Zatim dolaze programi koji su namenjeni osobama sa invaliditetom, ranjivim grupama, a na kraju finansiranje programa udruženja građana. Slična je situacija i sa gradovima. Oni po pravilu imaju ograničene stručne i finansijske kapacitete, a najviše novca izdvajaju za programe za stare, programe prevencije, programe za decu i različite obrazovne programe. Među udruženjima koje gradovi finansiraju dominiraju udruženja osoba sa invaliditetom, penzionera, ratnih veterana i udruženja koja se bave decom .

4.3 Udruženja građana u socijalnoj zaštiti

Istraživanja pokazuju da u Hrvatskoj postoji značajan broj udruženja građana koji se bave različitim pitanjima i ciljnim grupama koje spadaju u šire oblasti socijalne zaštite i socijalne politike, uključujući humanitarne aktivnosti, podršku deci i mladima, podršku porodici, volonterskim radom, radom sa vulnerabilnim grupama itd. Najviše uspeha u radu imaju organizacije koje okupljaju različite ranjive grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, nezaposleni i sl. Lokalne i državne vlasti, javni mediji i privreda više uvažavaju te organizacije i njihove inicijative. Prepoznatljiv je doprinos udruženja koje doprinose osnaživanju žena, usluga za žene žrtve nasilja, kao i udruženja koje osnažuju marginalne grupe⁵⁵. Istraživanja takođe pokazuju da deo stručnog osoblja iz ustanova socijalne zaštite i državnih organa ima rezerve prema kompetencijama aktivista i zaposlenih u ovakvim organizacijama civilnog društva, što često predstavlja prepeku za saradnju na lokalnom nivou⁵⁶.

Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog sektora 2012-2016 naglašava potrebu da se udruženja građana aktivno uključe u oblast pružanja usluga socijalne zaštite:

S obzirom na aktualne promjene pristupa pružanju socijalnih usluga u Republici Hrvatskoj, pri čemu se RH opredijelila za decentralizaciju i deinstitucionalizaciju usluga za koje država nema dovoljno ljudskih resursa, ili postoji nejednaka regionalna pokrivenost socijalnim uslugama u lokalnim zajednicama, uloga OCD-a postaje još važnija. Stoga je potrebno jačati kapacitete OCD-a za pružanje socijalnih usluga. Socijalne usluge koje pružaju OCD-i potrebno je uskladiti s rastom kompleksnosti potreba korisnika, uspostavom uravnotežene mreže institucionalnih i izvaninstitucionalnih oblika skrbi (socijalne usluge utemeljene u zajednici), razvojem usluga koje potiču zapošljavanje marginaliziranih skupina, odnosno skupina u riziku od socijalne isključenosti, razvojem socijalnog planiranja na lokalnim razinama, razvojem standarda kvalitete socijalnih usluga, te isticanjem potrebe za integracijom socijalnih usluga⁵⁷.

54 Ibid, str. 368-370

55 Gojko Bežovan, "Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj", Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 2., str. 364.

56 Ibid, str. 364

57 Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog sektora 2012-2016, Zagreb, 2012, str. 42

4 HRVATSKA

Prema mapiranju usluga socijalne zaštite koje je 2007. godine sprovela kancelarija UNDP u Hrvatskoj, za ove usluge godišnje se izdvaja oko 30 miliona EUR⁵⁸. Trećinu tih sredstava izdvajaju gradovi i županije, oko 36% ministarstva i Vlada, a ostatak međunarodni donatori. Vrlo je verovatno da je u međuvremenu smanjen udeo međunarodnih izvora finansiranja, s obzirom da je Hrvatska ušla u EU 2013. godine. U tom kontekstu, nemamo podatke o korišćenju EU fondova.

Ovih 30 miliona EUR bilo je namenjeno finansiranju različitih projekata. Najveći broj projekata finansiraju županije i gradovi, ali je njihova prosečna veličina tek oko 7 hiljada EUR (ukupno 1470 projekata). Ministarstva finansiraju 809 projekata čija je prosečna veličina blizu 14 hiljada EUR. Na kraju, međunarodni donatori finansiraju 111 projekata prosečne veličine od oko 66 hiljada EUR. Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva finansirala je 131 projekat prosečne vrednosti oko 17 hiljada EUR⁵⁹. Najviše novca izdvajalo se za usluge za osobe sa invaliditetom (26%), stare (24%), te decu i mlade (10%).

Usluge socijalne zaštite u zajednici uglavnom se finansiraju kroz kratkoročne projekte. Te usluge pružaju NVO, lokalne i regionalne samouprave, domovi i ogranici Crvenog krsta.

Najviše sredstava izdvojeno za sledeće usluge: pomoći u kući za stare (13%), ostale usluge za osobe s telesnim invaliditetom (9%), pomoć u kući i dnevni boravak za starije (78%), direktna pomoć siromašnim i socijalno ugroženim osobama (6%), prevencija zavisnosti (5%), personalna asistencija (4%) i skloništa za žrtve nasilja (3%)⁶⁰.

Udruženja građana dobila su 58% svih sredstava za pružanje 2.146 usluga. Slede domovi koji su pružali 146 usluga i dobili 17% sredstava, opštine, gradovi i županije koji su pružali 92 usluge za 14% sredstava, te CK koji je dobio 8% sredstava i pružao 74 usluge⁶¹. Najaktivnija su udruženja građana koja se bave osobama sa invaliditetom, starim i decom.

Većina projekata za decu i mlade mogu se procijeniti kao sredstva bave se opštom i primarnom prevencijom, a mnogo manje selektivnom prevencijom (na primer, psihosocijalna pomoć i savetovališta za mlade u riziku). Među uslugama za stare najčešća je pomoć njihovom životu za različite kategorije osoba sa invaliditetom još uvek nedovoljno razvijene. Tražnja za uslugama je veća nego njihova ponuda.

58 Nataša Škrbić i Lidija Japec, Mapiranje alternativnih socijalnih usluga/programa po županijama, Zagreb: UNDP, 2008

59 Ibid, str. 7

60 Ibid, str.15

61 Ibid, str.29

u kući, dok je najveći deo sredstava za osobe sa invaliditetom bio usmeren na projekte informisanja i zastupanja interesa, mnogo manje nego za alternativne oblike zaštite koji bi podržavali proces decentralizacije⁶². Većina ovih usluga pruža se kroz kratkoročne jednogodišnje projekte. Ovaj izveštaj beleži i nedostatak informacija i baza podataka koje bi služile planerima socijalne zaštite – nedostatak koji očigledno ni posle pet godina nije otklonjen⁶³. Na kraju, istraživanje UNDP identifikuje još jednu važnu karakteristiku sistema socijalne zaštite: Tražnja za uslugama je veća nego njihova ponuda.

Nevladine organizacije saraduju sa CZSS i drugim javnim i državnim akterima. CZSS iz većih gradova saraduju sa većim brojem udruženja. Međutim, postoji niz prepreka za saradnju, a u istraživanju Gojka Bežovana navode se sledeće: preopterećenost CZSS redovnim poslovima, udruženja nemaju dovoljno stručnog znanja i veština, udruženja ne poznaju rad i ovlašćenja CZSS, nedostatak sredstava, pasivnost udruženja, nestalnost njihovog angažmana, slaba međusobna koordinacije i postojanje programa samo na papiru⁶⁴. Druga istraživanja takođe beleže teškoće u saradnji nevladinih organizacija i CZSS, ali i teškoće u saradnji sa lokalnim samoupravama u pogledu zaštite osoba sa invaliditetom⁶⁵. Izveštaj UNDP beleži da „suradnja nevladinih organizacija i državnih ustanova socijalne skrbi još uvijek je prepuštena u najvećoj mjeri osobnim inicijativama i odnosima državnih i privatnih inicijativa”⁶⁶.

Naši podaci sa terena ukazuju da ispitanici iz organa lokalne samouprave dele uverenje u niz prednosti NVO sektora: *“U principu, javni sektor je ograničen novim zapošljavanjem, tu su ljudski resursi u manjku [...], a pored toga NVO su bolje specijalizirane i fleksibilnije, to jest, mogu bolje i brže rešiti problem u koordinaciji sa gradskom upravom koja definiira planove i krajnjeg korisnika. NVO su link između grada i korisnika [...] fleksibilnije su jer su manji sustav koji sa malim mobilnim timovima može puno brže koordinirati između terena i nekakvih naših ciljeva”* (intervju, Osijek, septembar 2013. godine).

62 Ibid, str. 38

63 Ibid, str. 40

64 Gojko Bežovan, „Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj”, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 2, str. 373-383

65 Marija Sivrić i Zdravka Leutar, „Socijalni rad sa osobama sa invaliditetom u neprofitnom sektoru”, Ljetopis socijalnog rada 2010., 17 (2), str. 253 i dalje

66 Nataša Škrbić i Lidija Japiec, Mapiranje alternativnih socijalnih usluga/programa po županijama, Zagreb: UNDP, 2008, str. 40

4

HRVATSKA

Struktura nevladinog sektora

Istraživanje Nacionalne zaklade za razvoj civilnog sektora⁶⁷ iz 2011. godine otkriva neke od najvažnijih karakteristika nevladinog sektora u Hrvatskoj. U strukturi intervjuisanih organizacija dominiraju male organizacija bez stalno zaposlenih (50.9%), po petina organizacija ima do 2, odnosno 3 do 10 zaposlenih, dok preko 10 zaposlenih ima tek 4.8% organizacija. Nisku stopu profesionalizacije hrvatskih udruženja građana potvrđuju i drugi istraživački nalazi⁶⁸.

U hrvatskom NVO sektoru dominiraju male organizacija sa malim broje zaposlenih i budžetima ispod 13.000 evra.

Gotovo polovina organizacija (48.6%) ima godišnji promet manji od 13.400 EUR (100.000 kuna), a 30.9% ima promet između 13.400 i 67.000 EUR (odnosno, između 100.000 i 500.000 kuna). To znači da i prema ovom finansijskom kriterijumu, u Hrvatskoj dominiraju male i srednje organizacije.

Izvori finansiranja

Projekti su dominantan izvor finansiranja. Na projekte se najmanje oslanjaju sportska udruženja koja, s druge strane, najviše zavise od članarina. Nakon projektnog finansiranja, po učestalosti načina finansiranja slede članarine, institucionalna podrška i volonterski rad. Najmanje zastupljeni oblici finansiranja su pružanje usluga po osnovu ugovora (držanje seminara, usluge socijalne zaštite i sl.) i pokloni. Veća udruženja građana sa većim brojem zaposlenih više se i češće od drugih oslanjaju na projekte.

Domaći izvori finansiranja (uglavnom lokalne i regionalne samouprave, državna tela i domaći donatori) glavni su izvor finansiranja za 71% udruženja,

Glavni izvor finansiranja NVO su državna tela, domaći donatori, lokalne i regionalne vlasti.

strani donatori za 7%, dok se 22% udruženja samofinansira. Sva raspoloživa istraživanja pokazuju da je sve veći udeo udruženja koje se finansiraju iz domaćih izvora finansiranja, bilo da je reč o državnim organima ili privredi. Jedan zanimljiv trend koji beležimo u Hrvatskoj jeste razvoj filantropije na lokalnom nivou. Jedan primer ovakvih inicijativa jeste fondacija „SlaGalica“ iz Osijeka. Intervjui beleže da se “politika te Zaklade u zadnje tri godine transformira prema području socijalne zaštite. [...] To je jedini institucionalni oblik koji ima neka sredstva, koja prikuplja na

67 Procjena stanja razvoja organizacija civilnoga društva u Republici Hrvatskoj: Izveštaj istraživanja u 2011. godini, Zagreb, Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, 2011. Svi dalji podaci o strukturi nevladinog sektora u Hrvatskoj dati su na osnovu podataka iz ove publikacije, ukoliko drugačije nije eksplicitno naglašeno.

68 Gojko Bežovan, "Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj", Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 2, str. 375

različite načine uključujući i partnerstvo sa Nacionalnom Zakladom, koje udruge mogu kroz javne natjecaje osigurati a za projekte različitih tipova”(intervju, Osijek, septembar 2013. godine).

Naše istraživanje beleži da su finansije najvažnija prepreka sa kojom se suočavaju NVO. Lokalne vlasti koje smo intervjuisali suočavaju se sa zanimljivom dilemom koju smo zabeležili i u drugim zemljama: da li da finansiraju mnogo udruženja sa malim iznosima, pa da izgube kapacitete da finansiraju one veće u nekim ozbiljnijim projektima, ili da se koncentrišu na manji broj NVO čije bi programe finansirali većim iznosima.

Saradnja sa državom

Hrvatske nevladine organizacije imaju ambivalentan stav u pogledu odnosa sa državom. Trećina anketiranih udruženja smatra kako je država nezainteresovana za neprofitni sektor i potcenjuje njegov značaj, dok oko petine njih veruje kako država podupire nevladin, neprofitni sektor, ali samo zbog spoljnog pritiska. Tek svaka deseta organizacija ističe da država prepoznaje NVO kao partnere. Rezultati istraživanja ukazuju da udruženja imaju nešto bolje odnose ili nešto bolju percepciju saradnje sa lokalnom samoupravom, tako da polovina anketiranih udruženja (48,8%) ovu saradnju ocenjuje kao pozitivnu, nešto manje od trećine izražava neutralni stav (30,1%), dok petina (22,2%) nije zadovoljna saradnjom.

Saradnja države i nevladinih organizacija najviše se svodi na finansiranje projekata, odnosno donatorsku ulogu države (81%). Nešto manje od polovine udruženja saraduje sa državom tako što zajednički sprovode projekte (43.5%), dok trećina razmenjuje iskustva i informacije (34.8%)⁶⁹.

Nevladine organizacije u socijalnoj zaštiti

Udruženja građana učestvuju u pružanju usluga, ali su i deo širih konsultativnim procesa pri kreiranju javnih politika, planova finansiranja, EU politika i sl. Konkretno, u oblasti socijalne zaštite, udruženja građana pružaju različite usluge deci, mladima, porodicama, zavisnicima, starima, ženama i deci žrtvama nasilja i dr. Prema postojećim podacima, ove usluge se najviše finansiraju iz državnog budžeta, preko Ministarstva socijalne politike i mladih.

69 Procjena stanja razvoja organizacija civilnoga društva u Republici Hrvatskoj: Izveštaj istraživanja u 2011. godini, Zagreb, Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, 2011.

4 HRVATSKA

Dostupna istraživanja i analize ukazuju na rastuću ulogu nevladinog sektora u procesu pružanja usluga. Tome doprinose i fondovi koji za to postoje kako na evropskom, tako i na nacionalnom nivou (neki od njih će kasnije biti analizirani) i koji su eksplicitno usmereni ka povećanju uloge nevladinog sektora u pružanju usluga socijalne zaštite.

Prema raspoloživim podacima, trenutno se usluge koje pružaju NVO najviše finansiraju iz budžeta resornog ministarstva i lokalnih i regionalnih vlasti.

TABELA 4.1. PODACI O ODOBRENIM PROJEKTIMA UDRUŽENJA GRAĐANA OD STRANE MINISTARSTVA SOCIJALNE POLITIKE I MLADIH

Period	Oblast	Broj finansiranih udruženja	Prosečan budžet KN	Prosečan budžet EUR	Ukupan budžet KN	Ukupan budžet EUR
Treća godina finansiranja, period 2010-2013	Zaštita osoba sa invaliditetom	35	258,921	34,695	9,062,229	1,214,339
Treća godina finansiranja, period 2010-2013	Socijalna i humanitarna delatnost	13	190,900	25,581	2,481,698	332,548
Druga godina trogodišnjeg finansiranja, period 2011-2014	Zaštita osoba sa invaliditetom	52	206,904	27,725	10,759,000	332,546
Druga godina trogodišnjeg finansiranja, period 2011-2014	Socijalna i humanitarna delatnost	19	178,009	23,853	3,382,167	453,211
UKUPNO		119	208,684	27,964	25,685,094	3,441,803

Izvor: Ministarstvo socijalne politike i mladih, www.mspm.hr

**TABELA 4.2. PREGLED DOSTUPNIH FONDOVA ZA UDRUŽENJA
PRI MINISTARSTVU SOCIJALNE POLITIKE I MLADIH ZA 2012. GODINU**

Cilja grupa i prioriteti	Ukupan iznos KN	Ukupan iznos EUR	Period implementacije
Zaštita prava dece i prevencija zavisnosti	550,000	73,700	Jun-decembar 2012
Razvoj volonterstva	770,000	103,180	Jun-decembar 2012
Asistencija za osobe s invaliditetom i djeci s teškoćama u razvoj	33,210,635	4,450,225	2012
Regionalni info-centri za mlade	365,000	48,910	Avgust-decembar 2012
Usluge za porodicu	401,611	53,816	Septembar-decembar 2012
Savetovališta i skloništa za žene i decu žrtve nasilja u porodici	1,761,877	236,092	April-decembar 2012
Klubovi za mlade	1,300,000	174,200	Jul 2012-Jun 2013
Promovisanje i zaštita prava dece	550,000	73,700	Jul 2012-Jun 2013
Borba protiv zloupotrebe droga i svih drugih oblika zavisnosti	5,000,000	670,000	Jul 2012-Jun 2013
Projekti udruženja mladih i za mlade	1,200,000	160,800	Jul 2012-Jun 2013
UKUPNO	45,109,123	6,044,623	

Izvor: Ministarstvo socijalne politike i mladih, www.mspm.hr

Druga strana slike o građanskom društvu i organizacijama građanskog društva jeste nizak stepen participacije i volontiranja i po tome se Hrvatska ne razlikuje bitno od drugih zemalja u regionu. CIVICUS istraživanje pokazuje da je tek oko 17% građana učlanjeno u neko udruženje građana, što dovodi do problema uske baze udruženja građana odnosno manjka *grassroots* karaktera i legitimiteta. Još su lošiji podaci u vezi sa volontiranjem: samo 7% građana Hrvatske obavlja neki dobrovoljni neplaćeni rad. U lokalnim zajednicama, a i u društvu u celini, među civilno zauzetim građanima uvek se pojavljuju manje-više iste osobe⁷⁰. Drugi izvori podataka potvrđuju ove nalaze. Ipak, istraživanja beleže porast članstva u udruženjima građana sa 9% 2007. godine na 19% 2012. godine. Neaktivnih članova je 8%, 10% su aktivni volonteri, a manje od 1% su profesionalni članovi udruženja građana. Procena članova raste sa rastom obrazovanja i prihoda⁷¹.

⁷⁰ Gojko Bežovan i Jelena Matančević, *Civicius-ov indeks civilnog društva u Hrvatskoj: Akcijske preporuke za jačanje djelotvorne uloge civilnog društva*, Zagreb, CERANEO i CIVICUS, 2011. godine, str. 4

⁷¹ Renata Franc, Ines Sučić, Vanja Međugorac i Stanko Rihtar, *Vidljivost i javna percepcija udruga u Hrvatskoj 2012*, Zagreb, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, str. 21 i dalje.

4 HRVATSKA

4.4 Rezime i preporuke za zagovaranje

Sistem socijalne zaštite. Zakon o socijalnoj skrbi uspostavlja sistem socijalne zaštite u čijem je centru je institucija Centra za socijalnu skrb, ali u pružanju usluga socijalne zaštite učestvuju i druga pravna i fizička lica, uključujući i domove za smeštaj, hranitelje, verske organizacije i udruženja građana. Važan segment sistema jeste institucionalni smeštaj korisnika.

Postojeći pravni okvir daje mogućnost za uključivanje nevladinog sektora u pružanje usluga socijalne zaštite. Međutim, Zakon o socijalnoj skrbi, kao osnovni sektorski zakon, ne stvara posebnu nišu za nevladine organizacije. U narednom periodu očekuje se uspostavljanje sistema licenciranja pružalaca usluga.

Uloga lokalnih i regionalnih vlasti. Važnu ulogu u oblasti socijalne zaštite imaju županije sa svojim Upravnim odjelima za zdravstvo i socijalnu skrb. Njihovi stručni kapaciteti su u principu ograničeni i najviše finansiraju programe za stare i osobe sa invaliditetom. Lokalne samouprave takođe imaju ograničene stručne i finansijske kapacitete, a najviše novca izdvajaju za programe za stare, programe prevencije, programe za decu i različite obrazovne programa. Među udruženjima koje gradovi finansiraju dominiraju udruženja osoba sa invaliditetom, penzionera, ratnih veterana i udruženja koja se bave decom.

Uloga NVO sektora. Javni sistem socijalne zaštite čine centri za socijalnu skrb i ustanove za smeštaj korisnika. Sistem socijalne zaštite okrenut je institucionalnom smeštaju i karakteriše ga nedovoljna razvijenost usluga u zajednici. Udruženja građana ipak zadržavaju određenu ulogu u sistemu socijalne zaštite, međutim, o tome ne postoje sistematizovani podaci. CZSS su preopterećeni redovnim poslovima, dok udruženja nemaju dovoljno stručnog znanja i veština, njihov rad je nestalan i zavisi of izvora finansiranja. U celini, NVO stepen karakteriše nizak stepen profesionalizacije i veliki broj malih organizacija. Najvažniji izvor finansiranja su domaći budžetski fondovi, državni, regionalni i lokalni. Ministarstvo socijalne politike i mladih ima redovne programe finansiranja za NVO pružaoce usluga.

Preporuke za zagovaranje:

1. Uspostavljanje mehanizama za praćenje aktivnosti NVO sektora u socijalnoj zaštiti u obliku (1) registra ili (2) baze podataka. Uspostaviti mehanizam za praćenje aktivnosti NVO sektora u socijalnoj zaštiti u obliku (1) registra ili (2) baze podataka (isto kao u BiH). Za model registra može poslužiti registar lokalnih socijalnih usluga koje vodi Republički zavod za socijalnu zaštitu u Srbiji (dobrovoljan upis od strane samih NVO, godišnje ažuriranje, korišćenje registra kao sredstva zagovaranja od strane NVO i kao sredstvo planiranja od strane državnih organa). Za model baze mogu poslužiti istraživanja koja su rađena u Crnoj Gori (Institut Alternativa i UNDP), ali i ranija istraživanja UNDP Hrvatska. Baze se pune anketom i ažuriraju se po potrebi (verovatno jednom u godinu ili dve dana). Imaju istu svrhu kao i registar, skuplje su za sprovođenje i pouzdanije. U oba slučaja, ovaj mehanizam može da obuhvati i podatke o nivou izdvajanja za usluge socijalne zaštite. Ovaj mehanizam služi za planiranje javnih politika i kao osnova za zagovaranje veće uloge NVO sektora u socijalnoj zaštiti.

2. Zagovarati uspostavljanje mehanizama trajnijeg finansiranja usluga. Za sada, usluge socijalne zaštite uglavnom se finansiraju kroz jednogodišnje ili kratkoročne projekte. Ovo donosi neizvesnost, onemogućava izgradnju organizacionih kapaciteta i stručno osnaživanje organizacija. Slika današnjeg NVO sektora u Hrvatskoj je nedvosmislena posledica takvog sistema finansiranja (veliki broj organizacija sa malim budžetima i malim brojem zaposlenih).

3. Zagovarati deinstitutionalizaciju sistema socijalne zaštite. Dok se sadašnji sistem socijalne zaštite koji je zasnovan na institucionalnom smeštaju ne izmeni, nije moguće ni dodatno otvaranje tržišta lokalnih usluga socijalne zaštite koje služe kao zamena za institucionalni smeštaj. Proces deinstitutionalizacije dovodi do nekoliko procesa koji deluju podsticajno na razvoj lokalnih usluga: smanjivanja priliva korisnika u institucije, odliv korisnika iz institucija i smanjivanje finansijskih sredstava koje se opredeljuju za rezidencijalne ustanove.

4. Zagovarati za izgradnju sistema podrške za proces licenciranja. Ukoliko takav sistem ne bude uspostavljen i ukoliko ne bude pružao odgovarajuću podršku NVO koje žele da se licenciraju za pružanje usluga, uloga NVO u sektoru usluga može biti ugrožena. Sistem podrške može biti uspostavljen u resornom ministarstvu ili u NVO sektoru.

5.1 Analiza pravnog okvira

Ustav Republike Kosovo definiše Kosovo kao državu koja se „zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije“ (član 7). Za razliku od, na primer, hrvatskog ustava, ovaj dokument iznova poziva se na ljudska prava i slobode, ali ne i na socijalna prava (na primer, član 21 u kome su definisana opšta načela). Mnogo više pažnje posvećeno je rodnoj ravnopravnosti i zaštiti od diskriminacije, nego pitanjima socijalne pravde i države blagostanja. U članu 50 izložena su prava deteta (deca imaju pravo na zaštitu i brigu koja je neophodna za njihovo blagostanje, vanbračna deca imaju jednaka prava kao i deca rođena u braku, svako dete ima pravo da bude zaštićeno od nasilja, zlostavljanja i eksploatacije, sve radnje koje se tiče deteta, preduzete od strane državnih javnih ili privatnih institucija, moraju biti u najboljem interesu deteta i svako dete uživa pravo na redovne lične i neposredne kontakte sa oba roditelja, osim ako neka nadležna institucija smatra da je to u suprotnosti sa najboljim interesima deteta), dok naredni član samo navodi da su zaštita i pravo na zdravstveno osiguranje regulisani zakonom, te da se osnovno socijalno osiguranje koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, ograničene sposobnosti i starost, reguliše zakonom. Dakle, na Kosovu se sistem legitimiše tipičnim liberalnim vrednostima, za razliku ostatka regiona, koji i dalje neguje tradicije evropske socijal-demokratije.

Kada je reč o nevladinim organizacijama i građanskim inicijativama, član 44 Ustava garantuje slobodu udruživanja. Sloboda udruživanja uključuje i pravo na osnivanje organizacija bez dobijanja dozvole, pravo da se bude (ili ne bude) član neke organizacije, kao i da se učestvuje u aktivnosti neke organizacije. Pitanje osnivanja i rada nevladinih organizacija detaljno je regulisano Zakonom o slobodi udruživanja u nevladinim organizacijama (Zakon br. 04/L-057).

Sistem socijalne zaštite na Kosovu zasnovan je na sledećim zakonima:

- Zakon o šemi socijalne pomoći, Zakon broj 2003/15
- Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama, Zakon broj 02/L-17
- Zakon o izmeni i dopuni zakona Br.02/Z -17 za socijalne i porodične usluge, Zakon Br. 04/L-081
- Zakon o materijalnoj podršci porodicama dece sa stalnim ograničenim sposobnostima, Zakon br. 03/ L-022

Na samom početku, Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama daje eksplicitnu prednost uslugama u zajednici u odnosu na usluge smeštaja u ustanove. U članu 1 ovog zakona stoji: „*u okolnostima kada nedostaje ili je nedovoljna podrška porodice radi obezbeđivanja blagostanja pojedinca, država je dužna da pruža takve socijalne i porodične usluge licima kojima se obezbeđuje poštovanje njihovog dostojanstva kao ljudskih bića i osnovnih prava utvrđenih zakonodavstvom Kosova i međunarodnim konvencijama o pravima čoveka*“. Pored zadovoljavanja potreba i zaštite u vanrednim prilikama, ove usluge će se pružiti licima i porodicama u stanju socijalne potrebe u okviru zajednice, a ne preko rezidentnih institucija.

Korisnici socijalne zaštite definišu se kao lica u stanju potrebe. U ovu grupu spadaju osobe koje imaju potrebe za socijalnim uslugama iz sledećih razloga: dete bez roditeljskog staranja, dete sa asocijalnim ponašanjem, maloletni prestupnik, osobe ugrožene poremećenim odnosima u porodici, starošću, bolešću ili osobe ograničenih fizičkih sposobnosti, ograničenih psihofizičkih sposobnosti, osobe sa duševnim bolestima, u opasnosti od iskorišćavanja ili zloupotrebe, nasilja u porodici, trgovine ljudskim bićima, zavisnosti od alkohola ili droge, elementarnih nepogoda ili drugih nesrećnih slučajeva, te na kraju, ma kog drugog razloga koji dovodi čoveka u stanje potrebe (član 1). Istim članom definisana je i porodica u stanju potrebe kao „ona porodica u kojoj jednom ili oboma roditeljima, odnosno staratelju je potrebna pomoć zbrinjavanje deteta zbog njihovog stanja ili situacije deteta, ili u okolnostima kada je dete ozbiljno ugroženo zbog zapostavljanja ili zloupotrebljavanja od strane njegovih roditelja ili nesposobnosti jednog ili oba roditelja, odnosno staratelja da ga adekvatno zbrinjavaju, ili postojanja mogućnosti da nešto slično doživi“.

Prava korisnika nisu definisana kao u drugima zakonodavstvima u regionu. Naime, Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama ne specifikuje posebna socijalna prava ili prava na usluge, već navodi pravo na procenu. U članu 1, tačka i stoji da „svako lice ili porodica koja smatra da se nalazi u stanju potrebe prema odredbama ovog zakona ima pravo na ocenu okolnosti od strane centra za socijalnu rad u mestu gde žive ili se nalaze i zadovoljavanje opravdanih potreba, s tim da centar za socijalni rad vodi računa u svim okolnostima i prilikama, uključujući stepen potrebe i raspoložive izvore za njeno podmirenje“.

Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama detaljno se bavi pitanjem zaštite prava i interesa deteta, dok je deo o uslugama za odrasle veoma kratak. U načelu, član 12 kaže da opština, u saradnji sa porodicama, zajednicama, nevladinim organizacijama i drugim organima predviđenim zakonom, „*obezbeđuje socijalno zbrinjavanje i konsultaciju, izuzetno i materijalnu pomoć osobama koje imaju potrebu za socijalnim uslugama i žive na njenoj teritoriji, polazeći od ocene njihovih potreba i mogućnosti opštine za zadovoljavanje tih potreba*“.

5 KOSOVO

Usluge socijalnog rada jednako su šturo opisane u Zakonu o socijalnim i porodičnim uslugama. Kao što smo videli iz prethodnih članova Zakona, dostupnost usluga socijalnog rada zavisi od procene nadležnog CSR i, što je očigledno jednako važno, ako ne i važnije, od raspoloživih sredstava. Usluge koje građani Kosova mogu dobiti od centara za socijalni rad, nevladinih organizacija i drugih aktera su: socijalne i porodične usluge koje obuhvataju pružanje neposrednog socijalnog staranja, savetovanje ili, u posebnim slučajevima, materijalnu pomoć za lica u stanju socijalne potrebe. Pod neposrednim socijalnim staranje podrazumeva se pružanje pomoći oko kućnih poslova, lične nege, kretanja, komuniciranja i vršenje nadzora. Socijalna briga može se ostvariti u kući samog lica, posebnom centru za dnevni boravak ili nekoj rezidentnoj instituciji. Savetovanje je, pak, prema zakonskim odredbama, sistematski i programirani proces pružanja informacija, saveta i uputstava u cilju ukazivanja pomoći pojedincu ili porodici radi poboljšanja njihovih socijalnih i međuljudskih prilika. Na kraju, materijalna pomoć podrazumeva obezbeđenje novca, privremenog smeštaja i ishrane, plaćanja lekarskih troškova, odeća i obuća ili svake druge materijalne potrepštine hitne prirode za koju ne postoji drugi izvor na raspolaganju.

5.2 Analiza institucionalnog okvira

Odeljenje za socijalnu zaštitu pri Ministarstvu rada i socijalne zaštite predstavlja centralni organ zadužen za pitanja planiranja i razvoja socijalne zaštite na nivou Kosova. Odeljenje za socijalnu zaštitu zaduženo je, između ostalog, za:

- Formulisanje i planiranje politike socijalne zaštite,
- Izradu zakonskih akata za uspešnu implementaciju relevantnih programa,
- Obavljanje inspekcije socijalnih i porodičnih usluga,
- Davanje odobrenja za izgradnju/formiranje objekata za stambeno zbrinjavanje pružaocima socijalnih i porodičnih usluga, i
- Davanje saveta o radu sa korisnicima pojedincima, uglavnom CSR i NVO.

Pored svega navedenog, Odeljenje za socijalnu zaštitu pri Ministarstvu rada i socijalne zaštite izdaje licence za rad nevladinim organizacijama koje pružaju socijalne usluge. Zakonom o socijalnim i porodičnim uslugama bilo je predviđeno osnivanje Instituta za socijalnu politiku čiji bi zadatak bio promovisanje i usavršavanje saznanja, veština i stručnih standarda u oblasti socijalnih i porodičnih usluga, sprovođenje istraživanja, stručno usavršavanje kroz obuke, stručne savete i objavljivanje odgovarajućih priručnika, izveštaja o rezultatima istraživanja i promotivnih

materijala (član 4). Međutim, od ovog rešenja se odustalo i započet je proces pripajanja Instituta za socijalnu politiku resornom ministarstvu.

Zakonom o porodičnim i socijalnim uslugama osnovan je Generalni savet za socijalne i porodične usluge kao nezavisno telo čiji je cilj da održava standarde, vodi registar pružalaca usluga, te licencira pružaoce usluga i trenere (uključujući i nevladine organizacije).

Ispitanici koji su učestvovali u našem istraživanju dele mišljenje da su kapaciteti resornog ministarstva nedovoljni da se uspešno bavi razvojem politika i monitoringom. Ovo stanje je jedan ispitanik sumirao na sledeći način: „Vlada ima puno ljudi, ali oni malo rade“ (intervju, Priština, septembar 2013. godine).

Procesom decentralizacije opštine su dobile velika ovlašćenja u oblastima zdravstva i socijalne zaštite. Pitanja iz oblasti zdravstvene zaštite po pravilu imaju prednost u odnosu na socijalnu zaštitu.

Drugi važan deo institucionalnog okvira čine lokalne samouprave. Opština je zadužena za pružanje socijalnih usluga na svojoj teritoriji preko centra za socijalni rad i lokalnih NVO. Opštine imaju odeljenja za zdravstvo i socijalnu zaštitu koja su odgovorna za planiranje, budžetiranje i monitoring lokalnih usluga socijalnog rada. Međutim, pošto imaju važnu ulogu u zdravstvu i direktnu saradnju sa resornim ministarstvom, opštine pitanja zdravstvene zaštite često stavljaju ispred socijalnog rada. Ovim se ne završava lista izazova s kojima se suočavaju opštine na Kosovu. Opština je u obavezi da se rukovodi standardima koje propisuje MRSZ. Nakon 2009. godine došlo je do prenosa ovlašćenja za rad centara za socijalni rad sa centralne na lokalnu vlast. Lokalna samouprava je u obavezi da obezbedi sredstva koja su neophodna za uspešno funkcionisanje CSR. Da bi organizovala usluge za sve ugrožene pojedince i grupe, lokalna samouprava može da angažuje ne samo CSR već i NVO. U ovu grupu usluga spadaju pomoć i nega za stare ili osobe sa invaliditetom, podrška samačkim domaćinstvima ili otvaranje različitih dnevnih centara, kao i psiho-socijalna podrška i savetovanje, materijalna podrška, smeštaj u ustanovu i sl. Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama (čl. 6 i 7) postavlja visoka očekivanja pred lokalne samouprave koja često nisu praćena odgovarajućim tehničkim kapacitetima i finansijskim sredstvima.

Lokalne samouprave i centri za socijalni rad nemaju dovoljno stručnih i finansijskih kapaciteta.

Konkretno, od lokalnih samouprava se očekuje da sprovode aktivnosti planiranja i praćenja, da sprovode javne konsultacije za zainteresovanim grupama i pojedincima i sl. Sprovedeni intervjui ukazuju, međutim, na rašireno uverenje da lokalne samouprave i centri za socijalni rad nemaju dovoljno stručnih

5 KOSOVO

kapaciteta i finansijskih sredstava da sprovedu elementarne intervencije na terenu i pruže neophodnu pomoć i podršku korisnicima. Kada je reč o izgradnji administrativnih i stručnih kapaciteta, u posebno teškom stanju nalaze se novo-osnovane opštine. Posebnu otežavajuću okolnost, koja karakteriše i mnoge druge zemlje regiona, predstavlja visoka nezaposlenost (35% u 2012. godini) i visok udeo zaposlenosti u javnom sektoru. U takvim uslovima, lokalne samouprave postaju „centri za zapošljavanje partijskih kadrova“ koja po pravilu ne donose odgovarajuća znanja i iskustva za uspešno suočavanje sa rastućim problemima (intervju, Priština, septembar 2013. godine).

Kao što je već napomenuto, opštine naročito često nemaju dovoljno tehničkih i organizacionih kapaciteta da same pružaju socijalne usluge i imaju slab sistem pripreme budžeta i upravljanja istim radi pružanja neophodnih kvalitetnih usluga⁷². Izdavanja za socijalne usluge u budžetima lokalnih samouprava variraju i, prema raspoloživim podacima, kreću se od 4% u Prištini, preko 8% u Mitrovici, do 12% u Prizrenu⁷³. Stručnjaci u CSR najviše se bave administriranjem materijalnih davanja i smeštanjem dece u hraniteljske porodice i imaju malo vremena i mogućnosti da se bave pružanje usluga socijalnog rada⁷⁴.

CSR ima dvostruke linije odgovornosti: s jedne strane, odgovoran je lokalnoj samoupravi za finansijska sredstva i objekte koji su mu stavljeni na raspolaganje, a s druge strane, MRSZ odgovara za profesionalne standarde u svom radu. Izveštaji pokazuju da je tokom transfera ovlašćenja na organe lokalne samouprave došlo i do niza neželjenih posledica. Jedna od njih je i smanjenje nivou socijalnih izdvajanja i dostupnih usluga, u poređenju sa stanjem kada su usluge administrirane sa centralnog nivoa. Hroničari takođe beleže i politizaciju socijalne zaštite koja se, između ostalog, ogleda i u smenjivanju direktora centara za socijalni rad i njihova zamena često neobučanim i nekompetentnim osobama⁷⁵.

Stručnjaci u CSR najviše se bave administriranjem materijalnih davanja i smeštanjem dece u hraniteljske porodice i imaju malo vremena i mogućnosti da se bave pružanje usluga socijalnog rada. Nakon transfera ovlašćenja na lokalne samouprave, došlo je do smanjenje nivou izdvajanja za socijalne usluge.

72 Juergen Becker i Laurie Joshua, Uspostavljanje grupe za razvoj stručne prakse (GRSP) za promovisanje ideja, znanja i najboljeg praktičnog rada u oblasti socijalnih usluga: Tehnički instruktažni dokument, Projekat decentralizacije socijalnih usluga na Kosovu, Januar 2012, str. 6

73 Sistemi budžeta i finansijskog upravljanja za socijalne usluge u Prištini, Prizrenu, Srbici, Mitrovici i Ranilugu, Projekat decentralizacije socijalnih usluga na Kosovu, Januar 2012.

74 Functional qualitative social service delivery survey (FQSSDS): Methodology note, Strengthening Financial and Administrative Systems for the Decentralisation of Social Services in Kosovo, Coffey International, July 2011

75 Valon Murati and Qerkin Berisha, Social schemes and their conformity with the Kosovo reality, Prishtina, Research Centre for Human Rights and European Integration and Human Rights Center of the University of Prishtina, Prishtinë, 2010, str. 11

5.3 Udruženja građana u socijalnoj zaštiti

Nevladin sektor u zakonskim aktima

Opštine mogu da potpisuju ugovore sa NVO o pružanju usluga socijalne i porodične zaštite.

Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama daje posebno mesto i ulogu nevladinim organizacijama.

Ovaj zakon predviđa da će pravna lica koja ne spadaju u vladin sektor, uključujući preduzeća, dobrovoljne organizacije i udruženja, verske organizacije, grupe za samopomoć i druge lokalne, nacionalne i međunarodne organizacije, biti „podsticani i podržani da se bave pružanjem socijalnih i porodičnih usluga bilo samoinicijativno ili ugovorom, u ime opštinskog odeljenja u slučaju lokalnih usluga, ili u ime Ministarstva [zapošljavanja i socijalne zaštite] za usluge na nivou Kosova“ (član 8). Lokalne samouprave i resorno ministarstvo dobijaju obavezu da ponude savete i uputstva nevladinim organizacijama koje žele i zahtevaju da se bave takvim aktivnostima. One, pak, imaju obavezu da se licenciraju kao pružaoci odgovarajućih usluga i da se u svom radu pridržavaju pravila resornog ministarstva. Posebno jasnu mogućnost za angažovanje nevladinih organizacija imaju lokalne samouprave: opštine mogu potpisati ugovore sa NVO za pružanje posebnih socijalnih i porodičnih usluga na svojim područjima, u ime opštine, s tim da takvi ugovori budu u skladu sa godišnjim planovima opštine u oblasti socijalnih i porodičnih usluga. Slično tome, i ministarstvo može da naručuje usluge od NVO i da sklapa ugovore s njima, ali i da daje prostorije i savete onim NVO koje se bave pružanjem usluga.

Struktura nevladinog sektora

Prema ranijim izvorima, na Kosovu je registrovano oko 3,000 NVO, ali se procenjuje da je oko 500 aktivnih⁷⁶. Noviji izvori govore o čak 6-7,000 registrovanih NVO, ali i dalje je manje od 10% aktivnih⁷⁷. To su uglavnom male organizacije, organizovane oko jednog projekta i jednog donatora, sa oko pet zaposlenih. Najveći deo ovih nevladinih organizacija skoncentrisan je u malom broju urbanih centara. Gotovo polovinu čine ženske i omladinske organizacije⁷⁸.

76 Bill Sterland, *Civil Society Capacity Building in Post-Conflict Societies: The Experience of Bosnia and Herzegovina and Kosovo*, Praxis Paper No. 9, Intrac, June 2006, str. 25

77 Vlada Republike Kosovo, *Vladina strategija o saradnji sa civilnim društvom 2013-2017*, Priština, 2013, str. 8; Kosovar Civil Society Foundation, *Country report: Kosovo Prepared for the regional civil society conference: For Europe of the Western Balkans 26-28 September 2012 - Zadar, Croatia*, str. 13; Taulant Hoxha, *Better Governance for a Greater Impact: A Call for Citizens. Civicus Society Index: Analytical Country Report for Kosovo*, Prishtina, Kosovar Civil Society foundation, 2011, str. 20

78 Bill Sterland, *Civil Society Capacity Building in Post-Conflict Societies: The Experience of Bosnia and Herzegovina and Kosovo*, Praxis Paper No. 9, Intrac, June 2006, str. 25-26

5 KOSOVO

Stepen građanskog aktivizma je mali. Samo 15.5% građana je aktivno u udruženjima, uključujući i crkve, sportska, kulturna i slična udruženja, a samo 14% angažovani su kao volonteri⁷⁹. Na Kosovu postoji rašireno uverenje da su političke tenzije i višedecenijska loša ekonomska situacija podirile građanski aktivizam. Država ima ne samo u regulativnu ulogu, već i ulogu investitora, poslodavca i pružaoca socijalne pomoći i zato „građani zavise od države i partije i zato nema građanskog aktivizma i socijalno ukorenjenog civilnog društva“ (intervju, Priština, septembar 2013. godine).

U takvim okolnosti, EU se percipira kao pokretač promena i modernizacije. „Samo uticaj od gore, a ne od dole, može da pomeri stvari“ (intervju, Priština, septembar 2013. godine). Kosovo i Bosna i Hercegovina su primeri post-konfliktnih društava u kojima se NVO sektor razvija uz jak spoljašnji uticaj. Zato danas NVO sektor na Kosovu karakteriše rascepanost i nepovezanost organizacija od kojih se „mnoge [...] bave onim stvarima koje donatori finansiraju“. Osim toga, svi naši ispitanici redom izjavljaju da NVO nisu profesionalizovane i da ne zapošljavaju dovoljno stručnog kadra. „One rade sve za šta postoje donacije, nisu profesionalizovane i onda se kroz praksu usavršavaju“ (intervju, Priština, septembar 2013. godine).

Izvori finansiranja

Dostupni izvori ukazuju na male sposobnosti građana Kosova da plaćanjem članarine ili individualnim donacijama podržavaju rad nevladinih organizacija⁸⁰. Vladina strategija o saradnji sa civilnim društvom detaljno se bavi stanjem i merama u pogledu finansiranja nevladinog sektora. Prema ovom dokumentu, oko 80% sredstava za civilno društvo dolazi iz međunarodnih fondova, a oko 8% iz budžetski sredstava Kosova. To ukazuje na veliku zavisnost od stranih donatora, što potvrđuju i nezavisne studije⁸¹. Iako je

80% sredstava za civilno društvo dolazi iz međunarodnih fondova, a oko 8% iz budžetski sredstava. Zavisnost od donatora dovela je, kao i u drugim zemljama, i do toga da NVO odražavaju u svom radu interese donatora, a ne interese građana i zajednica koje bi trebalo da predstavljaju

⁷⁹ Taulant Hoxha, Better Governance for a Greater Impact: A Call for Cityens. Civicus Society Index: Analytical Country Report for Kosovo, Prishtina, Kosovar Civil Society foundation, 2011, str. 23. Druge studija imaju drugačije podatke. Izveštaj o humanom razvoju pokazuje da samo 5% građana učestvuje u volonterskim aktivnostima. Svaki deseti građanin Kosova je član neke građanske organizacije, dok čak 2% radi u organizacijama građanskog društva (UNDP, Kosovo Human Development Report 2008: CIVIL SOCIETY AND DEVELOPMENT, Prishtina, UNDP, 2008, str.78)

⁸⁰ Bill Sterland, Civil Society Capacity Building in Post-Conflict Societies: The Experience of Bosnia and Herzegovina and Kosovo, Praxis Paper No. 9, Intrac, June 2006, str. 27-28

⁸¹ UNDP, Kosovo Human Development Report 2008: CIVIL SOCIETY AND DEVELOPMENT, Prishtina, UNDP, 2008, str.136

uloga donatora u razvoju civilnog društva nezamenljiva, posebno zbog trenutnih ekonomskih teškoća kroz koje prolazi Kosovo, autori Strategije naglašavaju da će očekivani odlazak velikog broja donatora ozbiljno ugroziti funkcionisanje i održivost sektora⁸². Baveći se različitim modelima finansiranja (od lutrijskih fondova do direktnih poreskih izdvajanja), autori strategije obavezuju se da (podstrateški ciljevi 3.1 do 3.6) reformišu zakonodavni okvir s ciljem da se omogući zajedničko sprovođenje projekata, stvori povoljno okruženje za filantropiju, standardizuju usluge od opšteg interesa (javne koristi), uključe organizacije civilnog društva u koordinisanje donatorskih mehanizama, odrede kriterijume za dodelu i sprovođenje grantova iz javnih fondova, te odrede kriterijume za finansijsku podršku civilnom društvu.

Zavisnost od donatora dovela je, kao i u drugim zemljama, i do toga da NVO odražavaju u svom radu interese donatora, a ne interese građana i zajednica koje bi trebalo da predstavljaju⁸³. Jedan ispitanik u našem istraživanju to stanje opisuje na sledeći način: „To je logika biznisa u NVO sektoru. Tamo gde ima novca, tu idu. Malo organizacija je stvarno ukorenjeno“ (intervju, Priština, septembar 2013. godine). Model rada donatora doveo je i fragmentizacije i projektizacije aktivnosti, tako da se, čak i u socijalnoj zaštiti, finansiraju kratkoročni projekti, a ne dugoročne programske aktivnosti.

Saradnja sa državom

Raniji izveštaji⁸⁴ ukazuju na slabu saradnju državnih organa i nevladinih organizacija koja se uglavnom svodi na lične kontakte⁸⁵. U novijim dokumentima naglašava se da je ta saradnja unapređena zahvaljujući stalnom pritisku nevladinih organizacija, ali i zato što je EU politika saradnje sa NVO postala deo lokalne političke agende⁸⁶. Tako je 2013. godine Kancelarija za dobro upravljanje Vlade Republike Kosovo usvojila *Strategiju saradnje sa civilnim društvom 2013-2017*. Ovaj strateški dokument ima četiri cilja:

- Obezbeđivanje većeg učešća civilnog društva u izradi i sprovođenju zakonodavnih politika;

82 Vlada Republike Kosovo, Vladina strategija o saradnji sa civilnim društvom 2013-2017, Priština, 2013, str. 18 i dalje

83 Taulant Hoxha, Better Governance for a Greater Impact: A Call for Citizens. Civic Society Index: Analytical Country Report for Kosovo, Prishtina, Kosovar Civil Society foundation, 2011, str. 21

84 Na primer: Bill Sterland, Civil Society Capacity Building in Post-Conflict Societies: The Experience of Bosnia and Herzegovina and Kosovo, Praxis Paper No. 9, Intrac, June 2006; Julia Nietsch, Civil Society and Democratization in Kosovo: The Interaction between local NGOs and the Provisional Institutions of Self-Government (PISG), Pristina: OSCE, 2004

85 Druga dimenzija ove individualizovane saradnje koju beležimo, jeste prelazak istaknutih NVO aktivista u redove državne uprave ili u politiku.

86 Kosovar Civil Society Foundation, Country report: Kosovo Prepared for the regional civil society conference: For Europe of the Western Balkans 26-28 September 2012 - Zadar, Croatia

- Izgradnja sistema ugovaranja javnih usluga za organizacije civilnog društva;
- Izgradnja sistema finansijske podrške organizacijama civilnog društva;
- Podsticaj integrisanog pristupa razvoju volonterstva⁸⁷.

Iako se detaljno bavi svim ovim ciljevima, sama strategija ima svoja ograničenja. Ona, na primer, obavezuje vladu, ali ne i skupštinu ili lokalne organe vlasti da sprovedu saradnju sa nevladinim sektorom⁸⁸. Ostavljajući ova pitanja po strani, u ovoj analizi najviše pažnje biće posvećeno onom delu strategije koji se bavi ulogom nevladinih organizacija u pružanju socijalnih usluga (strateški cilj 2) i sistemom finansiranja (strateški cilj 3). Autori strategije polaze od konstatacije da organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu u pružanju različitih usluga (na primer, usluge za lica sa ograničenim sposobnostima, žrtve trgovine ljudima, žrtve nasilja i sl.). To su usluge koje je država nekada pružala ili sada ne može da ih pruža. Za pisce strategije, kvalitet tih usluga je problematičan jer ne postoji adekvatan sistem kontrole kvaliteta, koji bi uključivao i sistem licenciranja pružalaca usluga. U tom pogledu postoje različiti modeli i autori strategije jedino se obavezuju da (podstrateški ciljevi 2.1 do 2.3):

- Izrade zakonski okvir koji reguliše procedure ugovaranja javnih usluga sa organizacijama civilnog društva i određuje ugovorne oblasti;
- Odrede principe i standarde za ugovaranje javnih usluga sa organizacijama civilnog društva;
- Izgradi zajednički kontrolni mehanizam za praćenje sprovođenja standarda za licenciranje i pružanje usluga⁸⁹.

Kancelarija za dobro upravljanje, kao deo kancelarije Premijera, zadužena je za sprovođenje saradnje sa organizacijama civilnog društva. Intervju koji sme sproveli ukazuju, međutim, da je saradnja nevladinog i državnog sektora ograničena na učestvovanje u forumima i radnim grupama uz sasvim problematičnu sposobnost stvarnog uticaja na odluke koje se donose. Neke NVO uspevaju da obezbede i redovno finansiranje od strane Ministarstva rada ili drugih državnih institucija. Ipak ovo su izuzeci⁹⁰.

87 Vlada Republike Kosovo, Vladina strategija o saradnji sa civilnim društvom 2013-1017, Priština, 2013, str. 3

88 Vlada Republike Kosovo, Vladina strategija o saradnji sa civilnim društvom 2013-1017, Priština, 2013, str. 13

89 Vlada Republike Kosovo, Vladina strategija o saradnji sa civilnim društvom 2013-1017, Priština, 2013, str. 17-18

90 Neki od njih su pravni i faktični naslednici starih udruženja i saveza udruženja OSI iz perioda socijalizma, koji su nasledili značajnu imovinu i politički uticaj, ali su se i prilagodili novim okolnostima. Drugu grupu, koja se kroz razgovore istakla kao posebno uticajna, čine ženske organizacije koje se bave porodičnim nasiljem. Među njima je mreža sigurnih kuća koje vode NVO, a delimično se finansiraju iz državnog i lokalnih budžeta.

NVO žale se na slabe stručne kapacitete javnih službi, što predstavlja prepreku saradnji. Ne postoje delotvorni

Na nižem nivou, međutim, postojeći mehanizmi finansiranja ne podstiču saradnju nevladinog i javnog sektora (na primer, CSR i NVO) u sprovođenju

konkretnih aktivnosti usmerenih na krajnje korisnike usluga socijalne zaštite. Štaviše, neki ispitanici ukazuju da postoji „rivalitet između NVO i CSR [...] ljudi iz CSR su ljubomorni na NVO i kažu ‘vi imate pare’ i zato nema saradnje“ (intervju, Priština, septembar 2013. godine). I onda kada se saradnja ostvari, NVO se suočavaju sa malim stručnim i administrativnim kapacitetima javnih ustanova (a ponekad i sa dodatnim kulturološkim barijerama). Tako predstavnici jedne sigurne kuće svedoče: „slaba tačka u sistemu je reintegracija. Toga ima u vladinom programu, ali toga nema u praksi. Žene nemaju gde da idu. Ako hoće, mogu da idu u muževljevu kuću i na to imaju pravo. Ako hoće, mogu da se vrate u dom svojih roditelja. U tom slučaju, moraju mužu da ostave decu, jer je to tradicija, posebno u selima. I niko to ne može da spreči [...] Teško se zapošljavaju jer je velika nezaposlenost. Poslodavci ne daju prednost žrtvama nasilja pri zapošljavanju. Jedino možemo preko CSR da ih ubacimo u program obuke koji traje tri meseca. Posle toga čekaju posao [...] Kroz jedan projekat im tražimo posao u firmama. Projekat plaća platu šest meseci, a posle poslodavac treba da je preuzme. Kad prođe tih šest meseci, poslodavci im daju otkaz [...] Neke žene su kod nas i po dve-tri godine“ (intervju, Priština, septembar 2013. godine). Centri za socijalni rad često zapošljavaju po političkoj liniji, a ne na osnovu stručnosti. S druge strane, ispitanici se žale da ni starija generacija stručnjaka u CSR „nema nova znanja i nisu reformisani [...] oni imaju treninge, ali oni su stara škola, oni znaju to što znaju i teško ih je obučavati“ (intervju, Priština, septembar 2013. godine).

Nevladine organizacije u socijalnoj zaštiti

Stepen aktivnosti i uključenosti NVO u proces pružanja socijalnih usluga varira od oblasti i geografske lokacije. Podaci s kojima raspolažemo ukazuju da su posebno razvijene organizacije koje se bave zaštitom žena i dece žrtava porodičnog nasilja⁹¹. Tako danas na Kosovu postoji mreža od osam sigurnih kuća za žene i decu žrtve nasilja, uz još nekolicinu snažnih i uticajnih ženskih nevladinih organizacija. One se bave položajem žena u kosovskom društvu koje još uvek karakterišu tradicionalni obrasci porodičnih i rodni odnosa. Drugu grupu vidljivih NVO čine organizacije osoba sa invaliditetom. Među njima ima naslednika nekadašnjih državnih udruženja (kao što je Udruženje slepih Kosova ili Handikos) i novih organizacija koje su

⁹¹ Naši ispitanici nedvosmisleno potvrđuju da je razvoj ovog dela NVO sektora posledica kako lošeg položaja žena u kosovskom društvu, tako i značajne međunarodne podrške u ovoj oblasti. Drugi izveštaji takođe ukazuju na to da je položaj žena bio jedan od važnih prioriteta donatorske zajednice na Kosovu (Eva Varga and Viktoria Villany, Social enterprise as a strategy to provide economic opportunities for people with disability in Kosovo: An assessment of the state of social enterprise and its potential, September 2011, NESsT (<http://www.nesst.org/?portfolio=ebrd>)).

5 KOSOVO

nastale u manjim sredinama. Istraživanje beleži da su razvijenije aktivnosti kao što su organizacija sportskih i kulturnih manifestacija i obuka, nego direktno organizovanje programa u zajednici kao što su dnevni centri, rehabilitacija i integracija u zajednicu, psiho-socijalna podrška i sl.

Na Kosovu postoje i mreže nevladinih organizacija koje, sa manjim ili većim uspehom, zastupaju interese svoji članova ili ciljnih grupa. Među njima je i mreža sigurnih kuća koja od 2006. godine postoji kao neformalna, a od 2011. godine i kao formalna koalicija. Slično tome, postoji i koalicija NVO koje se bave zaštitom dece (KOMF), te Kosovo Women Network. Sve ove koalicije nastale su kao deo eksterno finansiranih projekata. Ispitanici u našem istraživanju ukazuju da ne postoji pokret NVO na Kosovu koji bi bio usmeren na neko konkretno pitanje. Među NVO postoji rivalitet i „svako radi za sebe“ (intervju, Priština, septembar 2013. godine).

Značajna je uloga NVO koje se bave zaštitom žrtava porodičnog nasilja i osobama sa invaliditetom. Ove poslednje manje se bave pružanjem usluga, a više organizacijom sportskih i kulturnih manifestacija i zagovaranjem. Međutim, ne postoje sistematizovani podaci o lokalnim uslugama socijalne zaštite, kako u državnom, tako i u nevladinom sektoru.

Treba napomenuti da na Kosovu ne postoje sistematizovani podaci o lokalnim uslugama socijalne zaštite, kako u državnom, tako i u nevladinom sektoru. Zakonske prepreke za angažovanje NVO u pružanju usluga ne postoje i postoje brojni primeri takvih aktivnosti. Državni organi i lokalne samouprave finansiraju aktivnosti udruženja osoba sa invaliditetom ili NVO koje se bave položajem žena i nasiljem u porodici. Brojni su slučajevi da lokalne samouprave ustupaju prostor na besplatno korišćenje i pokrivaju neke operativne troškove. S druge strane, uključivanje nevladinih organizacija u pružanje usluga za državu ili zajedničko sprovođenje projekata podržavaju i sami građani – gotovo trećina ispitanika anketiranih za HDR 2008 upravo na ovaj način vidi ulogu nevladinog sektora⁹².

Iako je pružanje usluga od strane NVO rašireno i prihvaćeno, kako od strane državnih organa, tako i od strane građana i samih NVO, na Kosovu ne postoje sistematizovani podaci o broju i ulozi NVO koje pružaju usluge socijalne zaštite.

92 UNDP, Kosovo Human Development Report 2008: CIVIL SOCIETY AND DEVELOPMENT, Pristina, UNDP, 2008, str. 51

5.4 Rezime i preporuke za zagovaranje

Pravni sistem. Pravni sistem na Kosovu ne definiše socijalna prava niti se politički sistem legitimiše podrškom socijalnom blagostanju građana. S druge strane, pravni okvir favorizuje usluge u zajednici u odnosu na usluge smeštaja i otvara prostor za NVO kao pružaoce usluga. Da bi pružale usluga, NVO moraju da ispunjava standarde koje propisuje resorno ministarstvo.

Institucionalni sistem. Mrežu pružalaca usluga čine opštinski centri za socijalni rad. Oni su pod velikim pritiskom i stručnjaci u CSR najviše se bave administriranjem materijalnih davanja i smeštanjem dece u hraniteljske porodice i imaju malo vremena i mogućnosti da se bave pružanje usluga socijalne zaštite. NVO se žale na slabe stručne kapacitet javnih službi, što predstavlja prepreku saradnji. Resorno ministarstvo ima nedovoljno razvijene kapacitete da upravlja sistemom socijalne zaštite.

Uloga lokalne samouprave. Opština je zadužena za obezbeđivanje socijalnih usluga na svojoj teritoriji preko centara za socijalni rad i lokalnih NVO, ali su u tome ograničene raspoloživim resursima. Opštine imaju odeljenja za zdravstvo i socijalnu zaštitu koja su odgovorna za planiranje, budžetiranje i monitoring lokalnih usluga socijalnog rad, ali se ta odeljenja više bave pitanjima zdravstva. Opštine mogu potpisati ugovore sa NVO za pružanje posebnih socijalnih i porodičnih usluga na svojim područjima.

Uloga nevladinih organizacija. Razvoj NVO sektora bio je primarno vezan za donatorske aktivnosti i, za razliku od ostalih zemalja, na Kosovu nije došlo do pomeranja izvora finansiranja ka domaćim izvorima. Oko 80% sredstava za civilno društvo dolazi iz međunarodnih fondova, a oko 8% iz budžetski sredstava Kosova. U nekim oblastima to je ostavilo dubok trag, tako da je posebno vidljiv napredak u pogledu razvoju usluga socijalne zaštite za žrtve porodičnog nasilja.

Stepen aktivnosti i uključenosti NVO u proces pružanja socijalnih usluga varira od oblasti i geografske lokacije. Pored organizacija koje se bave zaštitom žena i dece žrtava porodičnog nasilja, posebno su vidljive i uticajne organizacije osoba sa invaliditetom. Ne postoje delotvorni mehanizmi saradnje javnog i nevladinog sektora. Ne postoje ni sistematizovani podaci o lokalnim uslugama socijalne zaštite, kako u državnom, tako i u nevladinom sektoru. Prema dostupnim podacima, državni organi i lokalne samouprave finansiraju aktivnosti udruženja osoba sa invaliditetom ili NVO koje se bave položajem žena i nasiljem u porodici.

5 KOSOVO

Preporuke za zagovaranje:

1. Uspostavljanje mehanizama za praćenje aktivnosti NVO sektora u socijalnoj zaštiti u obliku (1) registra ili (2) baze podataka. Uspostaviti mehanizam za praćenje aktivnosti NVO sektora u socijalnoj zaštiti u obliku (1) registra ili (2) baze podataka (isto kao u BiH). Za model registra može poslužiti registar lokalnih socijalnih usluga koje vodi Republički zavod za socijalnu zaštitu u Srbiji (dobrovoljan upis od strane samih NVO, godišnje ažuriranje, korišćenje registra kao sredstva zagovaranja od strane NVO i kao sredstvo planiranja od strane državnih organa). Za model baze mogu poslužiti istraživanja koja su rađena u Crnoj Gori (Institut Alternativa i UNDP), ali i ranija istraživanja UNDP Hrvatska. Baze se pune anketom i ažuriraju se po potrebi (verovatno jednom u godinu ili dve dana). Imaju istu svrhu kao i registar, skuplje su za sprovođenje i pouzdanije. U oba slučaja, ovaj mehanizam može da obuhvati i podatke o nivou izdvajanja za usluge socijalne zaštite. Ovaj mehanizam služi za planiranje javnih politika i kao osnova za zagovaranje veće uloge NVO sektora u socijalnoj zaštiti.

2. Zagovarati za izgradnju sistema stručne podrške javnom i NVO sektoru. Prema raspoloživim podacima, oba sektora su još uvek nerazvijena. Sistem socijalne sigurnosti nije moguće izgraditi bez koordinisanog razvoja oba ova sektora. Zato je jačanje kapaciteta i javnog i privatnog sektora jedan od prioriteta. Nije neophodno izgrađivati samo kapacitet pružaoca usluga, već i onih organizacija koja se bave planiranjem i praćenjem socijalne zaštite, među kojima su najznačajniji resorno ministarstvo i lokalne samouprave.

3. Zagovarati za izgradnju transparentnih mehanizama finansiranja. I na Kosovu će s vremenom doći do prelaska sa međunarodnih i na domaće izvore finansiranja. Predstojeći period treba iskoristiti za jačanje domaćih mehanizama za transparentno i dobro usmereno finansiranje usluga socijalne zaštite. Ovaj korak nije moguće izvesti bez određenog podizanja kapaciteta resornog ministarstva.

6.1 Analiza pravnog okvira

Ustav Republike Srbije definiše Srbiju kao državu zasnovanu na „vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima“ (član 1). Pravo na socijalnu zaštitu definisano je članom 69 koji kaže da građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu. Ustav Srbije takođe garantuje slobodu udruživanja (član 55), dok je rad udruženja građana regulisan Zakonom o udruženjima iz 2009. godine.

Sistem socijalne zaštite u Srbiji definisan je sledećim zakonima:

- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije br. 24/2011*
- Porodični zakon, *Službeni glasnik Republike Srbije br. 18/2005*
- Zakon o finansijskoj podršci porodici, *Službeni glasnik Republike Srbije br. 16/2002*
- Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik Republike Srbije br. 129/2007*

Prava na socijalnu zaštitu detaljno su nabrojana u Zakonu o socijalnoj zaštiti. Ovaj zakon polazi od toga da „svaki pojedinac i porodica kojima je neophodna društvena pomoć i podrška radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljenje osnovnih životnih potreba imaju pravo na socijalnu zaštitu“. Prava na socijalnu zaštitu obezbeđuju se pružanjem usluga socijalne zaštite i materijalnom podrškom (čl. 4).

Usluge socijalne zaštite pružaju centri za socijalni rad i ustanove socijalne zaštite koje osniva, republika, pokrajina ili lokalna samouprava. Pored toga, član 17 kaže da pojedine usluge socijalne zaštite mogu pružati i udruženja građana, preduzetnici ili privredna društva.

Korisnici prava ili usluga socijalne zaštite su pojedinci ili porodice koji se suočavaju sa preprekama u zadovoljavanju potreba. Korisnici su maloletna ili punoletna lica koja se nalaze u određenim oblicima rizika. Za maloletna lica to su deca bez roditeljskog staranja, deca i mladi sa smetnjama u razvoju, u sukobu sa roditeljima, starateljem ili zajednicom, deca i mladi koji se suočavaju sa teškoćama zbog zloupotrebe alkohola i droga, žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, trgovine ljudima i dr. Punoletne osobe su korisnici socijalne zaštite ako su osobe sa invaliditetom, žrtve nasilja i trgovine ljudima, žive u poremećenim porodičnim odnosima i dr. (čl.41).

Usluge socijalne zaštite su Zakonom o socijalnoj zaštiti podeljene u dve grupe: (1) procene i planiranja, i (2) usluge direktnog socijalnog rada koje proizlaze iz procene potreba korisnika – dnevne usluge u zajednici (dnevni boravak, pomoć u kući i sl.), usluge podrške za samostalan život (na primer, stanovanje uz podršku, personalna asistencija, obuka za samostalni život i sl.), savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge (podrška porodici u krizi, savetovanje, porodična terapija, medijacija, SOS telefoni i sl.) i usluge smeštaja.

Zakon predviđa da se kroz javne nabavke od licenciranih pružalaca usluga nabavljaju sve usluge osim (a) usluge procene i planiranja koje pruža centar za socijalni rad u vršenju javnih ovlašćenja, (b) usluge neodložne intervencije, (c) usluge koje pružaju ustanove za vaspitanje dece i omladine i zavod za socijalnu zaštitu, u vršenju javnih ovlašćenja i (d) usluge porodičnog smeštaja. Predmet javnih nabavki su usluge za kojima postoji potreba, a ne mogu ih obezbediti u potrebnom obimu ustanove socijalne zaštite koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave. Te usluge nabavljaju se od licenciranog pružaoca. Nova rešenja koja Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa trebalo je da budu operacionalizovana kroz niz podzakonskih akata (pravilnika) i odluka, od kojih mnogi nisu doneti (na primer, oni koji se tiču namenskih transfera nerazvijenim opštinama za razvoj usluga socijalne zaštite, mehanizmi upućivanja korisnika iz CSR ka NVO i sl.).

Finansiranje usluga je podeljeno između Republike, odnosno, Pokrajine i lokalnih samouprava. Republika finansira i odgovara za poslove centra za socijalni rad (kao i centra za porodični smeštaj i usvojenje) koji su mu dati kao javna ovlašćenja i koji se tiču procene potreba i odluka o pravima građana korisnika usluga. Rad ustanova za smeštaj korisnika takođe finansira Republika, odnosno, Pokrajina.

Dnevne usluge u zajednici su u isključivoj nadležnosti lokalne samouprave. Kada je reč o druge dve grupe usluga, zakonske formulacije su nešto manje decidue: usluge podrške za samostalan život obezbeđuje jedinica lokalne samouprave, osim ako zakonom nije predviđeno da ih obezbeđuje Republika Srbija (čl. 45), dok usluge smeštaja i savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge obezbeđuju jedinica lokalne samouprava, autonomna pokrajina odnosno Republika Srbija, u skladu sa zakonom (čl. 46 i 47).

Zakon o socijalnoj zaštiti uspostavlja sistem licenciranja pružalaca usluga i akreditovanja programa obuke. U centru ovog sistema stoje Republički zavod za socijalnu zaštitu i resorno Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike. Licence za pružanje usluga izdaju se na osnovu Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite iz 2011. godine, te Pravilnika

o licenciranju organizacija socijalne zaštite i Pravilnika o licenciranju radnika u socijalnoj zaštiti iz 2013. godine. Iako su relevantni podzakonski akti doneti, sistem licenciranja nije uspostavljen.

6.2 Analiza institucionalnog okvira

Sistem socijalne zaštite čine centri za socijalni rad, ustanove za smeštaj korisnika i druge ustanove (prihvatišta, prihvatne stanice i sl.), kao i NVO koje se bave pružanjem usluga. Najvažniju ulogu u sistemu socijalne zaštite ima CSR koji se finansira iz centralnog i lokalnog budžeta.

Sistem socijalne zaštite čine centri za socijalni rad, ustanove za smeštaj korisnika i druge ustanove (prihvatišta, prihvatne stanice i sl.), kao i NVO koje se bave pružanjem usluga. Jedan deo prava iz oblasti socijalne zaštite finansira se iz opštinskih,

a drugi deo iz republičkog budžeta. Dominantnu ulogu u sprovođenju socijalne zaštite u opštini ima CSR. Osnivač CSR je opština i danas svaka opština u Srbiji ima svoj CSR ili odeljenje međuopštinskog CSR. Rad CSR finansira se iz centralnog i lokalnih budžeta: iz budžeta Republike Srbije pokrivaju se troškovi za sprovođenje onih poslova za koje su mu ovlašćenja data Zakonom o socijalnoj zaštiti, dok se iz opštinskog budžeta finansiraju usluge koje su u nadležnosti lokalne samouprave. Uloga CSR je da administrira većinu socijalnih davanja, koordinira pružanja usluga socijalnog rada i administrira zakonska prava iz oblasti zaštite odraslih, dece i porodice.

Ovakva struktura rada CSR podrazumeva čitav niz administrativnih poslova, što narušava balans između administrativnog i stručnog rada u funkcionisanju centara za socijalni rad⁹³. Tipičan CSR u Srbiji zatrpan je administrativnim poslovima u vezi sa ostvarivanjem prava na materijalna davanja, stručnjaci imaju malo vremena da se posvete direktnom radu sa klijentima, retko izlaze „u zajednicu“ itd.

Centri za socijalni rad su zatrpani administrativnim poslovima i imaju manje vremena za rad sa korisnicima i rad u zajednici. Istovremeno, CSR je de facto institucija koja se bavi koordiniranjem i planiranjem socijalne zaštite u opštini.

Druga strana rada CSR je koordinacija i planiranje lokalne socijalne zaštite. Za one programe koji su u nadležnosti lokalne samouprave, kao što su prihvatilišta, dnevni centri, pomoć i nega u kući i drugi, sama opština je formalno zadužena za planiranje, budžetiranje i kontrolu. Istraživanja pokazuju da se u praksi ti procesi odvijaju malo drugačije: ili opština poveri CSR da napravi plan rada i budžet za

93 Izveštaj o socijalnoj politici i sistemu socijalne politike, Beograd: Tim Projekta reforme socijalne politike Odeljenja za međunarodni razvoj Velike Britanije, 2005

narednu godinu ili sam CSR lobira za određene programe i finansijsku podršku iz lokalnog budžeta, dok sama opštinska uprava ostaje na margini planiranja i sprovođenja lokalne socijalne politike⁹⁴.

CSR pruža i usluge socijalnog rada - preventivne delatnosti, dijagnostiku, tretman i savetodavno-terapijski rad - čiji je cilj pružanje stručne pomoći pojedincima, porodicama i društvenim grupama da rešavaju svoje životne teškoće ili pomoć u organizovanju lokalnih i drugih zajednica da sprečavaju socijalne probleme i ublažavaju posledice. Kada je reč o ovim uslugama, analize su pokazale da te usluge nedovoljno izlaze u susret korisnicima, nisu otvorene prema zajednici i da u većini opština u Srbiji nisu dovoljno razvijene⁹⁵.

Važnu kariku u stvaranju novog sistema zasnovanog na uslugama u zajednici predstavljaju lokalne samouprave. Prema starom i novom zakonu o socijalnoj zaštiti, u nadležnosti lokalne samouprave je otvaranje nekoliko vrsta otvorenih usluga socijalne zaštite: pomoć u kući, dnevni boravak, kao i privremeni smeštaj u prihvatilište, oprema korisnika za smeštaj u ustanovu ili drugu porodicu i jednokratna pomoć. Opštine su bile najviše sklone da finansiraju programe za stare.

Analize sistema zasnovanog na prethodnom zakonu pokazuju da su retke opštine koje svoje obaveze u oblasti socijalne zaštite u potpunosti realizuju. Razlozi su u konstantnom nedostatku finansijskih sredstava, izostanku kontrole realizacije obaveza koje je lokalna samouprava u obavezi da ostvari, te nepostojanju utvrđenih kriterijuma o minimalnoj stopi izdvajanja iz budžeta opština za socijalnu zaštitu. Pored toga, same opštinske administracije oslanjaju se na kapacitete CSR da planira i predlaže mere, a neki centri za socijalni rad nemaju proaktivan pristup, što ne podstiče otvaranje usluga. Zahvaljujući ovakvom spletu okolnosti, sistem lokalnih usluga ostao je nerazvijen u velikom broju opština. Postojeći podaci pokazuju da razvijenije i bogatije opštine imaju i razvijenije usluge socijalnog rada⁹⁶. Novi zakon predviđa aktivniju ulogu lokalne samouprave i rešava neke probleme koji su uočeni tokom prethodne decenije. Na primer, uveden je mehanizam namenskih transfera za otvaranje usluga socijalnog rada u nedovoljno razvijenim opštinama (član 207) koji, na žalost, još uvek nije proradio.

94 Danilo Vuković et al., Usluge socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i njihova budućnost - naučene lekcije, preporuke i faktori održivosti: Izveštaj sa prvog konkursa FSI, radni dokument, Beograd: Fond za socijalne inovacije, 2005. godine; Danilo Vuković, "Institutional Capacities, Social and Human Capital and The Application of Law: Reforms of the Local Social Welfare Services in Serbia", Paper prepared for the I World Bank Conference on Poverty and Social Inclusion in the Western Balkans Brussels, 14-15 December 2010

95 Gordana Matković, Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji, Beograd: CLDS, 2006

96 Danilo Vuković i Aleksandra Čalošević, "Socijalna zaštita, regionalne nejednakosti i moguća nova uloga Fonda za socijalne inovacije", Beograd: UNDP radni dokument, 2009. godina

Lokalne usluge socijalne zaštite sprovode CSR, NVO, ustanove za smeštaj korisnika i CK. Danas u Srbiji postoje najmanje dve relevantne baze podataka o lokalnim uslugama socijalne zaštite: baza usluga koju vodi Republički zavod za socijalnu zaštitu i baza usluga koju su izradili Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije i UNICEF.

Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, u Republici Srbiji sprovode se ukupno 33 različite vrste lokalnih socijalnih usluga. Od tog broja, 15 vrsta usluga namenjeno je deci i mladima, odraslima i starima i 9 vrsta usluga koje podjednako koriste sve grupe korisnika (odnosno usluge koje su za potrebe Baze podataka Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu klasifikovane kao usluge podrške porodicama ili usluge podrške žrtvama trgovine ljudima ili žrtvama porodičnog nasilja). Sve ove usluge prošle su skupštinske procedure i nalaze se u opštinskom budžetu (iako stvarni izvori finansiranja mogu biti i državni fondovi ili donacije).

U 137 lokalnih zajednica organizuje se ukupno 445 lokalnih socijalnih usluga, različitih i po vrsti i po ciljnoj grupi i po pružaocu. Pri tome, veoma je važno istaći da su lokalne zajednice na Kosovu i Metohiji uvršćene u ukupan broj gradova i opština koje se prikazuju. Na lokalnom nivou, najzastupljenije su usluge pomoći i nege u kući, usluge dnevnog boravka i usluge podrške za samostalan život.

Kada je reč o uslugama namenjenim deci i mladima, najčešće su organizovane sledeće usluge: dnevni boravak za decu i mlade sa smetnjama u razvoju (64 lokalne zajednice), stanovanje uz podršku za mlade koji se osamostaljuju (19) i dnevni boravak za decu i mlade sa telesnim invaliditetom (14). Zastupljenost usluga namenjenih celoj porodici izgleda ovako: savetovalište za brak i porodicu i SOS za žrtve porodičnog nasilja (po 17 lokalnih zajednica), socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima (11), te sigurna kuća (i prihvatilište) za žene i decu žrtve porodičnog nasilja (5). Među uslugama namenjenim odraslima i starijima, najzastupljenije su pomoć i nega u kući za odrasle i starije (82 lokalne zajednice), klub za starije (30) i prihvatilište za odrasle i starije (12).

Kada je reč o pružiocima usluga, podaci pokazuju da lokalne samouprave češće ukazuju poverenje ustanovama socijalne zaštite u javnom sektoru (314 usluga) nego organizacijama u civilnom sektoru (131 usluga). Odnosno, 202 uslugu pružaju centri za socijalni rad, 112 usluga pružaju ustanove socijalne zaštite, a 131 usluga pružaju NVO.

Istraživanje *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava* koje je krajem 2012. godine sproveo Centar za liberalno demokratske studije za potrebe Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike

Srbije i UNICEF-a pokazuje da se usluge socijalne zaštite se pružaju u 138 od 145 lokalnih samouprava koliko je ušlo u uzorak. Od 7 lokalnih samouprava u kojima se u 2012. godini ne pružaju usluge, u 5 se nikad nije pružala ni jedna od usluga socijalne zaštite za koje su nadležne jedinice lokalne samouprave. Tu su sledeće opštine: Bogatić, Lajkovac, Ljig, Lučani i Mionica.⁹⁷

Ovo istraživanje registrovalo je ukupno 432 lokalne usluge, od kojih se 306 sprovodi u državnom sektoru, a 126 u nedržavnom. Izveštaj *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave* ne pravi razliku između profitnih i neprofitnih pružalaca usluga, već govori o nedržavnim pružaocima. Imajući u vidu ranije podatke o tome da se profitni sektor usmerava na usluge smeštaja za stare, mi ćemo pretpostaviti da je ovde zapravo reč o dominantno NVO kao pružaocima usluga⁹⁸.

TABELA 6.1. PREGLED LOKALNIH USLUGA U SRBIJI U 2012. GODINI

Usluga	Broj lokalnih samouprava	Udeo u ukupnom broju lokalnih samouprava (u%)
Pomoć u kući za stare	122	84%
Dnevni boravak za decu i mlade sa teškoćama u razvoju	71	49%
Pomoć u kući za decu sa teškoćama u razvoju	37	26%
Klub	28	19%
Pomoć u kući za odrasle osobe sa invaliditetom	20	14%
Savetovališta	21	14%
Prihvatište (opšteg tipa)	18	12%
Personalna asistencija za odrasle	16	11%
Stanovanje uz podršku za mlade	15	10%
Prihvatište za žrtve nasilja (sigurna kuća)	15	10%

97 SIPRU i UNICEF, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave*, Beograd, 2013. godina, str. 8

98 Privatni profitni pružaoci usluga uglavnom se bave starima. U Srbiji je dozvola za rad ima 204 privatna doma za stare ukupnog smeštajnog kapaciteta od preko 6000 korisnika (podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, www.minrzs.gov.rs). Uprkos relativno razvijenom privatnom sektoru, novinski izveštaji ukazuju na visoku tražnju i nedostatak kapaciteta.

Dnevni boravak za stare	12	8%
Predah smeštaj	11	8%
Dnevni boravak za decu u sukobu sa zakonom	10	7%
Prihvatište za decu	9	6%
Svratište	4	3%
Stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom	5	3%

Izvor: SIPRU i UNICEF, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave*, Beograd, 2013. godina, str. 9 i dalje

Pomoć u kući za stare je najrasprostranjenija usluga. Za njom slede dnevni boravci za decu i mlade sa teškoćama u razvoju. Svaka opština ima i program jednokratne materijalne pomoći. Razvijeniije opštine imaju i razvijene usluge socijalne zaštite.

Pomoć u kući za stare je već godinama najrasprostranjenija usluga⁹⁹. Ova usluga sprovodi se u 84% opština u Srbiji bez Kosova i Metohije. Posle jednokratnih materijalnih davanja, to je najrasprostranjenija intervencija u oblasti socijalne zaštite koja se

finansira iz opštinskih budžeta. Za njom slede dnevni boravci za decu i mlade sa teškoćama u razvoju, koji postoje u gotovo svakoj drugoj opštini. Sve ostale usluge se javljaju u malom broju opština: pomoć u kući za decu sa teškoćama u razvoju u svakoj četvrtoj, klubovi u svakoj petoj, a sve ostale još ređe. Ranija istraživanja pokazuju slične tendencije. Prema podacima iz 2010. godine, trećine svih usluga koje pružaju NVO namenjen je osobama sa invaliditetom i osobama sa smetnjama u razvoju. Ove usluge najviše pružaju "društava za samopomoć". Dve trećine svih usluga koje pružaju NVO nalaze se u najrazvijenijim i prosečno razvijenim opštinama, a samo jedne trećina u nerazvijenim i izrazito nerazvijenim opštinama¹⁰⁰. Ovi podaci govore o drugoj strani lokalnog sistema usluga socijalnog rada. Ma kako impresivne bile brojke o ukupnom broju usluga i njihovom razvoju u poslednjih nekoliko godina, mnoge lokalne usluge socijalne zaštite i dalje nisu dovoljno razvijene u velikom delu opština.

99 Danilo Vuković, "Institutional Capacities, Social and Human Capital and The Application of Law: Reforms of the Local Social Welfare Services in Serbia", tekst pripremljen za konferenciju Svetske banke Conference on Poverty and Social Inclusion in the Western Balkans, Brisel 14-15.12.2010. godine.

100 Danilo Vuković, "Social Exclusion in Serbia" in Žarko Papić et al. Who, How, Why? Regional Cooperation of NGOs in Reducing Social Exclusion and Poverty, Sarajevo: IBHI, 2011

Finansiranje usluga

Ukupni rashodi za ove usluge iznose oko 2.475 milijarde dinara ili oko 21.5 miliona EUR. Najveći deo ove sume (milijarda dinara) odlazi na usluge pomoći u kući za stare. Učešće lokalnih samouprava u finansiranju usluga nije malo i konstantno raste u poslednjih nekoliko godina, ali varira od tipa usluge i specifičnih okolnosti u samoj lokalnoj samoupravi.

TABELA 6.2. UDEO LOKALNIH SAMOUPRAVA U FINANSIRANJU LOKALNIH USLUGA U SRBIJI

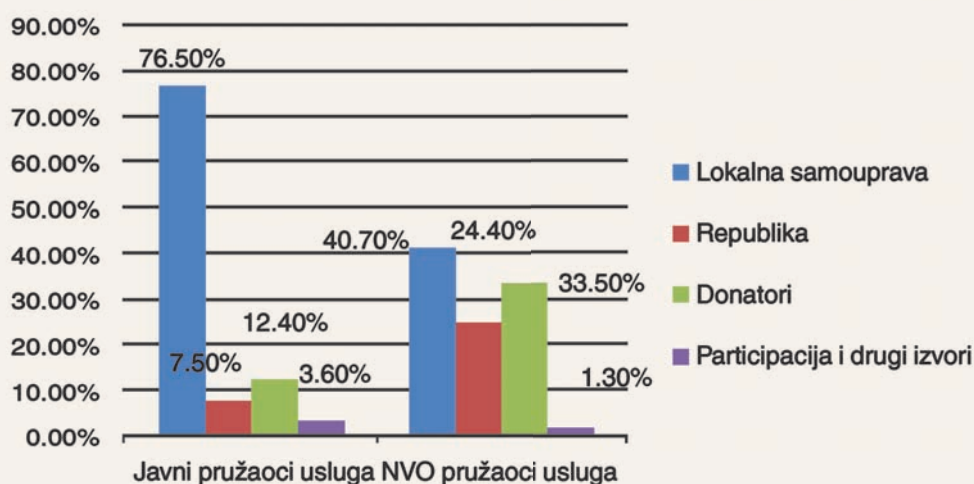
Usluga	Udeo budžeta lokalne samouprave i participacije u u ukupnim rashodima usluga (u%)
Pomoć u kući za stare	25%
Pomoć u kući za odrasle osobe sa invaliditetom	45%
Pomoć u kući za decu	30%
Dnevni boravak za decu i mlade sa teškoćama u razvoju	46%
Dnevni boravak za stare	34%
Dnevni boravak za decu u sukobu sa zakonom	30%
Svratište	75%
Personalna asistencija za odrasle	69%
Stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom	50%
Stanovanje uz podršku za mlade	0%
Savetovališta	5%
Prihvatište (opšteg tipa)	5%
Prihvatište za decu	0%
Prihvatište za žrtve nasilja (sigurna kuća)	10%
Predah	42%

Izvor: SIPRU i UNICEF, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave*, Beograd, 2013. godina

Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike finansira različite projekte kojima se pružaju usluge socijalnog rada (bilo iz budžetskih ili sredstava EU). Tokom 2013. godine podršku za pružanje usluga socijalnog rada dobile su 42 lokalne samouprave iz kategorije nedovoljno razvijenih (siromašnih), 14 NVO koji se bave pružanjem usluga za osobe sa invaliditetom, te 33 organizacije osoba sa invaliditetom.

Donacije kao izvor finansiranja usluga mnogo su značajnije za NVO sektor: 33.5% nasuprot 12.4% u ukupnoj sumi koja se izdvaja za finansiranje ovih usluga. Još veća razlika vidi se kod lokalne samouprave koja finansira 77% svih troškova javnih pružalaca usluga, nasuprot 41% kod nevladinih. S druge strane, Republika tri puta više finansira NVO. Najveću ulogu u ovoj raspodeli najverovatnije imaju veliki državni fondovi za razvoj usluga, kakav je Fond za razvoj usluga organizacija osoba sa invaliditetom koji radi u okvirima Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne zaštite.

GRAFIKON 6.1. POREĐENJE IZVORA FINANSIRANJA



Izvor: SIPRU i UNICEF, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave*, Beograd, 2013. godina

Privatni (profitni) pružaoci usluga uglavnom se bave starima. U Srbiji dozvolu za rad ima 204 privatna doma za stare ukupnog smeštajnog kapaciteta od preko 6000 korisnika¹⁰¹. Uprkos relativno razvijenom privatnom sektoru, novinski izveštaji ukazuju na visoku tražnju i nedostatak kapaciteta.

6.3 Udruženja građana u socijalnoj zaštiti

Struktura nevladinog sektora

Prema podacima iz 2011. godine, u Srbiji je registrovano 18.119 udruženja građana koja zapošljavaju 5.376 radnika, što je pad u odnosu na 2008. godinu kada su zapošljavale 6.113 radnika. Ukupni prihodi ovih udruženja iznose oko 265 miliona evra¹⁰². U ovu grupu spadaju sva udruženja građana, uključujući i profitabilna poslovna udruženja i organizacije čiji je primarni cilj da se bore za interese svojih članova. Podaci iz Agencije za privredne registre predstavljaju jedini potpuno obuhvatan podatak kojim raspolažemo, a svi drugi izvori podataka zasnivaju se na istraživanjima koja su rađena na uzorcima nevladinih organizacija. Ta istraživanja daju relativno ujednačene rezultate i pokazuju da samo 1.5% NVO imaju više od 10 zaposlenih. Relativno mali broj neprofitnih organizacija uopšte ima zaposlene – oko 17% - što je posledica činjenice da se neprofitne organizacije većinski oslanjaju na volonterski rad ili na rad spoljnih saradnika angažovanih po osnovu ugovora izvan radnog odnosa. Prema podacima ovog istraživanja, prosečna NVO je u 2008. godini zapošljavala manje od jednog zaposlenog, a prosečna plata u sektoru bila je oko 300 evra, dok je prosečna neto plata u Srbiji te godine iznosila oko 390 evra¹⁰³.

U strukturi NVO dominiraju male organizacije, sa godišnjim budžetima do 20.000 EUR (56%), jedna trećina ima budžete između 20.000 i 100.000 EUR, a samo 12% veće od 100.000 EUR¹⁰⁴. Ipak, u odnosu na 2006. godinu, prosečan budžet je NVO u 2010. godini skoro je duplo veći. U periodu između 2005. i 2009. godine došlo do ukрупnjavanja NVO sektora, što se pre svega ogleda u padu udela malih organizacija i rastu udela velikih¹⁰⁵. Najveće budžete imaju organizacije koje se bave razvojem civilnog društva (362.202 evra), zatim ljudskim pravima (74.069 evra), humanitarnim i socijalnim radom (67.358 evra), a na kraju su one NVO koje se bave mladima, ekonomijom i stručna udruženja sa prosečnim budžetima od 40.321 evra¹⁰⁶.

101 Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, www.minrzs.gov.rs

102 Saopštenje o poslovanju neprofitnih institucija u Republici Srbiji u 2010. godini, Beograd: Agencija za privredne registre, 2011. godine

103 Analiza ekonomskih performansi neprofitnih institucija u Srbiji¹⁰⁵, Beograd: Građanske inicijative, 2009. godine

104 NVO u Srbiji u 2009. godini, Beograd: Građanske inicijative, 2010. godine

105 Analiza ekonomskih performansi neprofitnih institucija u Srbiji¹⁰⁵, Beograd: Građanske inicijative, 2009. godine

106 NVO u Srbiji u 2009. godini, Beograd: Građanske inicijative, 2010. godine, str.57

NVO još uvek nemaju adekvatne stručne kapacitete iz oblasti socijalne zaštite. Za najzahtevnije profesionalne zadatke često oslanjaju na stručnjake iz centara i ustanova za smeštaj korisnika.

Opšti podaci o obrazovnoj i profesionalnoj strukturi NVO sektora ne postoje. U poslednjih trinaest godina NVO sektoru su bila dostupna različita sredstva za razvoj i sprovođenje usluga. Neki od tih fondova (kao, na primer, Fond za socijalne inovacije) zahtevali su partnerstva između javnog i privatnog sektora. Višegodišnji rad doveo je do određene profesionalizacije NVO sektora. Međutim, podaci dobijeni intervjuima pokazuju da NVO još uvek nemaju adekvatne stručne kapacitete iz oblasti socijalne zaštite i da se za najzahtevnije profesionalne zadatke često oslanjaju na stručnjake iz centara i ustanova za smeštaj korisnika.

Izvori finansiranja

U poslednjih nekoliko godina konstantno raste udeo domaćih izvora finansiranja.

Donacije međunarodnih organizacija predstavljaju glavni izvor prihoda za domaće NVO i taj nalaz potvrđuju sva istraživanja. U proseku oko 75% NVO u Srbiji finansira se iz međunarodnih donacija i dotacija iz republičkog, lokalnih i pokrajinskog budžeta (to jest, sredstva Republike Srbije), 12,7% od ostalih prihoda, 7.9% od prihoda od prodaje roba i usluga, i skromnih 4.2% od članarine. Međutim, i na ovom planu nastupile su neke zanimljive promene. Najuočljiviji je porast broja NVO koje prijavljuju da dobijaju sredstva iz državnih fondova. Period između 2005 i 2009. godine odlikuje sve veća dostupnost javnih fondova – lokalnih, gradskih, pokrajinskih i republičkih – tako da je uloga države u finansiranju NVO sve veća¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Analiza ekonomskih performansi neprofitnih institucija u Srbiji, Beograd: Građanske inicijative, 2009. godine. Prema podacima Centra za razvoj neprofitnog sektora, u Srbiji je iz republičkog budžeta tokom 2010. godine dodeljeno 47 miliona evra nevladinim organizacijama. Tome treba dodati još 46 miliona evra iz lokalnih budžeta. Koliko novca odlazi NVO sektoru, a koliko se preliva u druge oblasti nije poznato.

TABELA 6.3. IZVORI FINANSIRANJA¹⁰⁸

	2005	2009
Međunarodne donatorske organizacije	74%	75%
Lokalna vlada	36%	55%
Domaće donatorske organizacije	34%	49%
Ministarstva	17%	44%
Poslovni sektor	27%	35%
Samofinansiranje	34%	28%
Regionalna vlada	13%	22%
Građani	15%	11%

Izvor: Analiza ekonomskih performansi neprofitnih institucija u Srbiji, Beograd: Građanske inicijative, 2009. godine

Lokalne samouprave u najvećem broju slučajeva finansiraju manje usluga nego što na njihovoj teritoriji postoji. Uprkos tome, ukupan udeo usluga koje finansiraju lokalne samouprave porastao je u periodu između 2008. i 2013. godine. Na primer, 2009. godine, od svih dnevnih centara lokalne samouprave su finansirale 13%, 2010. godine 22%, a 2012. godine 74%¹⁰⁹. Podaci iz 2010. godine pokazuju da postoje velike razlike između opština različitog stepena razvoja – najrazvijenije opštine uspostavile su više usluga nego manje razvijene. Jedini izuzetak predstavlja jednokratna materijalna pomoć koja je jednako zastupljeno u svim opštinama, nezavisno od stepena razvoja. Velike razlike postoje kada je reč o uslugama za decu, osobe sa invaliditetom ili stare i sve one se češće nalaze u razvijenijim opštinama.

Veliku pretnju budućem finansiranju NVO predstavlja nova pravila po kojima će se vršiti javne nabavke. Sprovedeni intervjui ukazuju da tipična NVO koja se bavi pružanjem usluga nema resurse da, na primer, obezbedi bankarske garancije

Tržište usluga socijalnog rada se širi i povećava se prostor za uključivanje NVO. Sve više sredstava iz lokalnih i republičkog budžeta troši se za finansiranje ovih usluga.

¹⁰⁸ Napomena: zbir procenata u tabeli je veći od 100% jer je svaka organizacija mogla da navede više izvora finansiranja.

¹⁰⁹ Danilo Vuković, "Institutional Capacities, Social and Human Capital and The Application of Law: Reforms of the Local Social Welfare Services in Serbia", Paper prepared for the World Bank Conference on Poverty and Social Inclusion in the Western Balkans Brussels, 14-15 December 2010; SIPRU i UNICEF, Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave, Beograd, 2013. godina.

pri prijavljivanju na konkurs. Pored toga, mnoge lokalne samouprave nemaju stručne i administrativne kapacitet da planiraju rashode za socijalnu zaštitu, što predstavlja prepreku, kako za razvoj usluga, tako i za razvoj sistema naručivanja usluga.

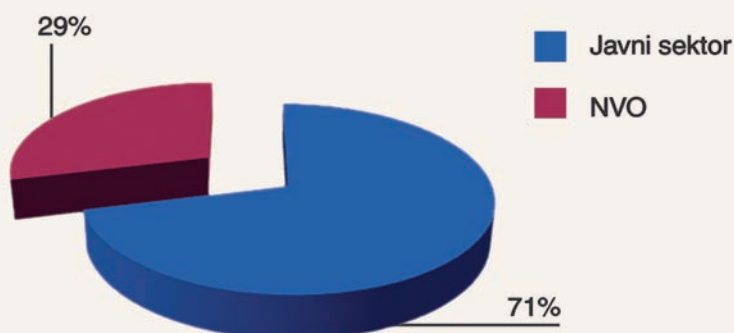
Saradnja sa državom

Izloženi podaci pokazuju da se širi tržište usluga socijalnog rada i da se povećava prostor za uključivanje nevladinih organizacija. Sve više sredstava iz lokalnih i republičkog budžeta troši se za finansiranje ovih usluga. Pored toga, mnoge usluge koje danas pruža javni sektor, u budućnosti će, u skladu sa novim Zakonom o socijalnoj zaštiti, pružati drugi akteri, iz profitnog ili neprofitnog sektora. Dostupni podaci ne daju nam mogućnost da formulišemo opšte zaključke o sadržaju i kvalitetu saradnja sa centrima za socijalni rad. Korisnici usluga NVO sektora retko dolaze sa uputom centra za socijalni rad, a i dalje je raširena praksa da stručne poslove u vezi sa izradom plana usluge ili procenom potreba korisnika rade stručnjaci centra za socijalni rad koje NVO angažuje kao honorarne saradnike.

Nevladine organizacije u socijalnoj zaštiti

Izveštaj *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave* beleži ukupno 126 usluga koje pružaju nevladine organizacija¹¹⁰. Kao što se vidi iz grafikona 1.1, to čini 29% svih lokalnih usluga.

GRAFIKON 6.2. PRUŽAOCI LOKALNIH USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE PO SEKTORU



¹¹⁰ Izveštaj *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave* ne pravi razliku između profitnih i neprofitnih pružalaca usluga, već govori o nedržavnim pružaocima. Imajući u vidu podatke o tome da se profitni sektor usmerava na usluge smeštaja za stare, mi ćemo pretpostaviti da je ovde zapravo reč o dominantno NVO kao pružaocima usluga.

Nevladine organizacije najviše se bave pružanjem usluga za osobe sa invaliditetom i za decu i mlade sa smetnjama u razvoju. U ovim oblastima nalazimo najveći udeo NVO u ukupnom broju pružalaca usluga. Značaj NVO kao pružalaca usluga i dalje je veliki kod usluga kao što su dnevni boravci za stare, decu u sukobu sa zakonom i PUK za decu. U ovim oblastima, oko trećina ukupnog broja usluga sprovodi se u NVO sektoru. NVO sektor je najmanje aktivan u pružanju usluga kao što su prihvatilište, savetovanište i sl.

TABELA 6.4. UDEO PRUŽALACA USLUGA IZ NVO SEKTOA

Usluga	Udeo pružalaca usluga iz NVO sektora u konkretnoj usluzi (u%)
Svratište	75%
Personalna asistencija za odrasle	69%
Stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom	60%
Pomoć u kući za odrasle osobe sa invaliditetom	45%
Predah smeštaj	42%
Dnevni boravak za stare	33%
Dnevni boravak za decu i mlade sa teškoćama u razvoju	30%
Pomoć u kući za decu sa teškoćama u razvoju	30%
Dnevni boravak za decu u sukobu sa zakonom	29%
Pomoć u kući za stare	25%
Klub	18%
Prihvatilište za žrtve nasilja (sigurna kuća)	7%
Savetovaništa	5%
Prihvatilište (opšteg tipa)	5%
Stanovanje uz podršku za mlade	0%
Prihvatilište za decu	0%

Izvor: SIPRU i UNICEF, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave*, Beograd, 2013. godina

Kada se posmatra struktura usluga koje pruža NVO sektor, jasno je njegovo globalno usmerenje. Među svim uslugama koje pruža NVO sektor, najviše je dnevnih boravaka za decu i mlade sa teškoćama razvoju. Zatim sledi pomoć u kući za stare – ova usluga čini jednu četvrtinu svih usluga koje pruža NVO sektor. Nešto su brojnije još i usluge personalne asistencije, PUK za decu sa teškoćama u razvoju i odrasle osobe sa invaliditetom.

TABELA 6.5. STRUKTURA USLUGA KOJE PRUŽA NVO SEKTOR

Usluga	Ukupan broj usluga koje pruža NVO sektor	Udeo date usluge u% unutar usluga koje pruža NVO sektor
Dnevni boravak za decu sa teškoćama u razvoju	37	29%
Pomoć u kući za stare	32	25%
Pomoć u kući za decu sa teškoćama u razvoju	11	9%
Personalna asistencija za odrasle	11	9%
Pomoć u kući za odrasle OSI	9	7%
Predah smeštaj	5	4%
Klub	5	4%
Dnevni boravak za stare	4	3%
Dnevni boravak/centar za decu i mlade sa poremećajima u ponašanju	3	2%
Svratište	3	2%
Stanovanje uz podršku osobe sa invaliditetom (OSI)	3	2%
Prihvatište (opšteg tipa)	1	1%
Prihvatište za žrtve nasilja u porodici ("sigurna kuća")	1	1%
Savetovalište	1	1%
Prihvatište za decu	0	0%
Stanovanje uz podršku za mlade koji se osamostaljuju	0	0%

Izvor: SIPRU i UNICEF, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave*, Beograd, 2013. godina

Struktura usluga koje pruža javni sektor data je u tabeli 6. Kao što se vidi, trećinu svih usluga javnog sektor čini pomoć u kući za stare. Na dnevne boravke za deci i mlade sa teškoćama u razvoju otpada 14% svih lokalnih usluga koje pruža javni sektor. Ostale usluge su manje zastupljene.

Istraživanja pokazuju da je NVO sektor veoma konkurentan u domenu usluga pomoći u kući i dnevnih boravaka za decu sa smetnjama u razvoju. Sa istim ili sličnim resursima, NVO uspevaju da obezbede jednako kvalitetne i jednako intenzivne usluge za približno isti broj korisnika¹¹¹.

Iako je sam sistem pružalaca usluga nedvosmisleno razvijen, on se suočava sa nizom izazova. Prvi i najvažniji izazov jeste predstojeći sistem licenciranja, mada su intervjui ukazali i na teškoće koje proizlaze iz novog sistema javnih nabavki i druga pitanja.

Kada je reč o predstojećem procesu licenciranja, problemi se javljaju u nekoliko dimenzija. Jedna dimenzija su strukturni standardi. Jedan ispitanik svedoči o tome na sledeći način: „Sistem licenciranja nije prepoznao ambijent u kome se nalaze mali pružalaca usluga [...] nije odvojio hardver od softvera i 95% NVO pružalaca usluga nema svoj prostor u vlasništvu [...] oni ne mogu da dobiju potvrdu o protivpožarnoj zaštiti, čak ni oni koji deset godina koriste prostor lokalne samouprave [...] Sistem standarda je nakrivo postavljen. Na primer, nijedan od 70-tak dnevnih borava za decu sa smetnjama u razvoju nema mogućnost da postavi tri toaleta, jedan za dečake, jedan za devočice i jedan za osoblje“ (Intervju, oktobar 2013. godine). Drugu dimenziju predstavlja kapacitet stručnih radnika. NVO sektor će morati da prođe kroz sistem licenciranja stručnih radnika. Prema postojećim podacima, sistem koji treba da pruža podršku, a tu se pre svega misli na Republički zavod za socijalnu zaštitu, reaguje na inicijative NVO sektora, ali sam ne pokazuje značajnu inicijativu.

Unutar NVO sektora postoji i implicitna podela na (a) NVO koje su uključene u razmenu informacija, a to su uglavnom veće organizacije koje redovno učestvuju na skupovima i sastancima sa relevantnim akterima i (b) NVO koje dolaze iz manjih sredina, po pravilu su to male organizacije (na primer, one koje okupljaju korisnike i njihove roditelje) i one nemaju pristup informacijama i resursima potrebnim da se pripreme za proces licenciranja. Dosadašnja iskustva u radu nekih organizacija koje imaju ulogu regionalnih resursnih centara (kao što je Timočki klub, Edukacioni centar, Sunce i sl.) pokazuju da će ta vrsta podrške biti od velikog značaja.

¹¹¹ SeConS, Upporedno istraživanje lokalnih pružalaca usluga socijalne zaštite u Srbiji: konkurentnost i inovativnost NVO sektora, Beograd, 2013. godine, radni dokument

6.4 Rezime i preporuke za zagovaranje

Institucionalni sistem. Srbija ima relativno razvijen pravni i institucionalni okvir koji omogućava uključivanje nevladinog sektora u pružanje usluga socijalne zaštite. Pored toga, podsticajno je delovalo i postojanje nekoliko fondova koji su radili na razvoju ovog dela NVO sektora. Među njima, posebno značajni su Fond za socijalne inovacije, Fond za podršku organizacija osoba sa invaliditetom, BCIF i sl.

Uloga lokalne samouprave. Sadašnji sistem predviđa velike obaveze lokalnih samouprava u pogledu uspostavljanja i finansiranja usluga. Lokalne samouprave sve više finansiraju usluge, ali se manje razvijene opštine suočavaju sa velikim teškoćama. Neki elementi sistema koji je predviđen novim Zakonom o socijalnoj zaštiti još uvek nisu uspostavljeni, pre svega sistem namenskih transfera manje razvijenim lokalnim samoupravama. Ta sredstva trebalo bi da budu iskorišćena upravo za uspostavljanje usluga u onim opštinama koje nemaju kapacitete da ih samostalno finansiraju. Osim toga, novi mehanizmi javne nabavke usluga predstavljaju veliki izazov za manje NVO koje ne mogu da izađu u susret svim administrativnih zahtevima (na primer, dobijanje bankarskih garancija).

Licenciranje. Iako je sistem licenciranja pružalaca definisan zakonskim i podzakonskim aktima, on još uvek nije uspostavljen. Ovaj sistem postaviće nove zahteve pred NVO sektor u pogledu niza stručnih i organizacionih aspekata rada. Prema dostupnim podacima, sistem podrške nije uspostavljen, a veliki broj NVO neće biti u stanju da ispuni očekivanja koja će se pred njih postaviti. Republički Zavod za socijalnu zaštitu ima kapacitete za pružanje stručne podrške i predstavlja resurs na koji će se oslanjati svi akteri u socijalnoj zaštiti.

Uloga NVO. Iako su NVO legitimni pružaoci usluga socijalne zaštite i iako postoje brojni fondovi i javne politike koji to podržavaju, sistem socijalne zaštite u velikoj meri počiva na javnom sektoru (zbog razvijene mreže ustanova za smeštaj, centara za socijalni rad, porodičnih centara). S druge strane, oko trećine ukupnog broja lokalnih usluga socijalne zaštite pružaju NVO. Državni fondovi podržavaju uključivanje NVO, dok su lokalne samouprave zainteresovane da finansiraju javne ustanove.

Preporuke za zagovaranje:

1. Zagovarati oživljavanje sistema namenskih transfera. Namenski transferi u sprskom kontekstu treba da reše jedan od najvećih problema sistema socijalne zaštite – regionalne nejednakosti. Međutim, taj sistem još uvek nije uspostavljen. Zagovaranjem za oživljavanje ovog mehanizma NVO mogu da (1) rade na

unapređivanju lokalnih sistema socijalne zaštite u najmanje razvijenim opštinama i (2) da rade na uspostavljanju trajnijeg izvora finansiranja usluga socijalne zaštite.

2. Zagovarati za uspostavljanje sistema podrške u procesu licenciranja.

Neki od zahteva koji se postavljaju u procesu licenciranja biće veoma zahtevni i NVO će morati da traže sistematsku podršku od (1) razvijenih NVO koje imaju resurse da takvu pomoć pruže ili (2) Republičkog Zavoda za socijalnu zaštitu.

3. Jačati pregovaračke pozicije NVO pružalaca usluga kroz umrežavanje.

Iako iskustva pokazuju da donatorski projekti umrežavanja NVO često ne daju rezultate, vredno pokušati sa koordinisanim naporom NVO da se prednosti NVO pružalaca usluga učine vidljivijim.

4. Zagovarati sa sistem dugoročnijeg finansiranja usluga.

U Srbiji, kao i u drugim zemljama regiona, nepotrebno se insistira na sistemu jednokratnog finansiranja. On ima mnogo slabosti (veliki administrativni troškovi, opterećenje za naručioca usluga, nameće sistem kratkoročnog planiranja koje opštine u suštini ne mogu da prate, dovodi do nesigurnosti pružalaca usluga, onemogućava ih da dugoročno planiraju razvoj orgnaizacije i jačaju profesionalne kapacitete). Zato se predlaže da NVO koordinirano rade na uvođenju sistema srednjoročnog finansiranja usluga, a ne projekta.

7 PROCENA UTICAJA I NAJBOLJE PRAKSE

7.1 Uvod i obrazloženje

Jedan od ciljeva ove studije bio je da se identifikuju najbolje prakse u pružanju usluga socijalne zaštite. Najbolje prakse u pogledu pružanja usluga socijalne zaštite od strane nevladinih organizacija mogu biti identifikovane na dve ravni: (1) primeri dobre prakse u pružanju usluga i (2) primeri dobre prakse u stvaranju institucionalnog (i zakonskog) okruženja koje podstiče učešće NVO u pružanju usluga.

Prvi pristup bi podrazumevao da se odaberu pojedinačne grupe usluga (na primer, usluge za stare, osobe sa invaliditetom, decu sa smetnjama u razvoju i sl.) i da se identifikuju usluge i pružaoci koji najbolje odgovaraju na zadati skup kriterijuma. Neki od tih kriterijuma mogli bi biti:

- a) Usluga se pruža u dužem vremenskom periodu (na primer, dve ili tri godine);
- b) Pružalac usluge ima jasne kriterijume za izbor korisnika;
- c) Pružalac usluge vodi dokumentaciju o radu u skladu sa propisima;
- d) Pružalac usluge radi redovne procene potreba i zadovoljstva korisnika;
- e) Pružalac usluge ima osoblje adekvatno obučeno za pružanje date usluge;
- f) Pružalac usluge ima dobru saradnju sa relevantnim državnim organima (lokalne, regionalne i državne vlasti) i sa cetrom za socijalni rad, itd.

Na ovaj način bismo identifikovali veliki broj uspešnih primeri lokalnih usluga socijalne zaštite koje pružaju NVO. Međutim, sva dosadašnja iskustva u pogledu razvoja lokalnih usluga ukazuju na mali potencijal za horizontalno prenošenje znanja između NVO pružalaca usluga, odnosno, mali potencijal za međusobno učenje. Za to postoje najmanje dva jaka razloga:

- a) Pružaoci usluga su opterećeni redovnim poslovima i nemaju dovoljno zaposlenih koji bi se bavili prenošenjem znanja; i
- b) Ne postoje sistemski podsticaji da se uči od drugih (odnosno, taj proces zavisi od individualne motivacije rukovodilaca i stručnjaka, jer ih niko na to ne primorava), niti je verovatno da će se takav sistem uspostaviti u institucionalnim i zakonskim okvirima koje smo u prethodnim poglavljima prikazali.

Iz tog razloga, a imajući u vidu ciljeve projekta, mi predlažemo inovativan pristup u identifikovanju primera dobre prakse. Primere dobri prakse ovde se odnose na institucionalne mehanizme koji deluju podsticajno na razvoj NVO kao pružalaca usluga ili na povećanje broja NVO pružalaca usluga. Ovi mehanizmi mogu se

7

PROCENA UTICAJA I NAJBOLJE PRAKSE

identifikovati na nivou lokalne samouprave, regiona, entiteta ili države. To mogu biti specifični mehanizmi finansiranja; inicijative kojima se umrežavaju NVO radi zastupanja sopstvenih interesa i interesa korisnika; institucije ili programi koje sprovode državni organi i koji podstiču razvoj NVO u ovom sektoru i sl.

Prednosti ovakvog pristupa mogu se sumirati na sledeći način:

- (1) Dobijaju se upotrebljiva iskustva koje će ASB i partneri lako predstavljati i eventualno replicirati u svojim sredinama i državama;
- (2) Dobijaju se moćni argumenti za lobiranje i zastupanje interesa korisnika i NVO pružaoca usluga;
- (3) Dobijaju se argumenti i primeri koji će biti usmereni ka onim koji imaju najveću moć da utiču na razvoj NVO u oblasti usluga socijalne zaštite (u tom smislu, dobija se i moćno sredstvo zagovaranja); itd.

Provizorni kriterijumi za izbor primera dobre prakse uključuju: (1) Uticaj (Koliko je značajan uticaj mehanizma na sveukupni položaj NVO pružaoca usluga? Koliko je dugotrajan uticaj mehanizma?); (2) Potencijal za repliciranje (Koliko je potencijal za repliciranje? Koliko je puta mehanizam repliciran?); i (3) Odnos troškova i dobiti (Koliko je pozitivan odnos troškova i dobiti?).

Dosadašnjim istraživanjem identifikovali smo sledeće primere dobre prakse koji će u narednim odeljcima biti detaljnije obrazloženi:

1. Lokalne fondacije
2. Registri pružalaca usluga
3. Mreže pružalaca usluga
4. Resursni centri
5. Međusektorske inicijative

7.2 Lokalne i nacionalne fondacije

Na razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite posebno važan uticaj ima diverzifikacija i stabilnost izvora finansiranja. Po pravilu, ove usluge finansiraju se iz lokalnih, regionalnih i državnih budžeta. Međutim, jednako važnu ulogu imaju i lokalne fondacije, koje po pravilu pomažu manje inicijative.

Kada je reč o fondovima na nivou države, kao primeri relativno stabilnih i ka socijalnim uslugama usmerenih fondova izdvajaju se fondovi resornih ministarstava ili namenski fondovi za razvoj nevladinih organizacija. U prve spadaju redovni konkursi srpskog i hrvatskog resornog ministarstva preko kojih se finansiraju udruženja građana koja se bave pružanjem usluga socijalne zaštite za različite ciljne grupe. Dobar primer za namenske fondove za NVO jeste crnogorska Komisija za raspodelu sredstava nevladinim organizacijama. Ova Komisija raspolaže budžetskim sredstvima i raspodeljuje ih na godišnjim konkursima. Za razliku od, na primer, hrvatske Zaklade za razvoj civilnog društva, značajan deo sredstava usmeren je na projekte iz oblasti socijalne zaštite (preko polovine). S druge strane, Nacionalna zaklada je institucionalno izgrađena, a crnogorska Komisija je samo *ad hoc* mehanizam. Iako istraživanje beleži oštre kritike na njen rad, samo postojanje ovakvog centralnog fonda već predstavlja pomak u procesu uključivanja NVO sektora u pružanje usluga socijalne zaštite.

Obe grupe fondova imaju razrađene procedure koje zahtevaju značajne stručne i administrativne kapacitete aplikanata. Zbog toga, jedan značajan segment NVO nije u stanju da aplicira za ova sredstva, a to su upravo male lokalne NVO i građanske inicijative koje su najbliže građanima i njihovim problemima, imaju čvršće društvene osnove (socijalno su ukorenjene), manje profesionalizovane i organizaciono nedovoljno razvijene. Na njihove potrebe odgovaraju lokalne fondacije, kao što je FAKT¹¹² (nekadašnji BCIF – Balkan Community Initiatives Fund) iz Crne Gore, Fondacija Trag iz Srbije (takođe nekadašnji BCIF) ili Slagalice-Zaklada za razvoj lokalne zajednice iz Hrvatske. Ove fondacije omogućavaju da se finansiraju *grassroots* građanske inicijative i, prema našem istraživanju, postoje dva glavna benefita njihovog rada: (1) one pružaju podršku manjim organizacijama od kojih su neke s vremenom razvile kapacitete da apliciraju i za druga sredstva i (2) pružaju podršku inovativnim servisima koji inače ne bi mogli biti finansirani. Mnogi sagovornici ističu da sada postoji nedostatak upravo takve vrste lokalne fondacije koja bi predstavljala izvor sredstava i podrške za organizacije koje ne poseduju velike organizacione kapacitete. Na ovom mestu vredi napomenuti da u NVO i donatorskoj zajednici postoji nepodeljeno uverenje da je potrebno graditi administrativne i upravljačke kapacitete NVO da uspešno apliciraju za fondove. Takva vrsta „projektizacije“ NVO sektora može da bude u suprotnosti sa namerom da se razviju lokalne inicijative i usluge.

¹¹² Fondacija FAKT je kroz program socijalne tranzicije uspevala da podstakne razvoj malih organizacija i usluga. U nedostatku sredstava, taj program je ugašen (prema svedočanstvima naših ispitanika, FAKT je konkurisao kod centralnog fonda za razvoj NVO i EU za sredstva za regratiranje, ali su te aplikacije odbačene).

7

PROCENA UTICAJA I NAJBOLJE PRAKSE

7.3 Registri pružalaca usluga

Važan preduslov razvoja NVO sektora kao pružaoca usluga jeste postojanje jasnih podataka o stepenu razvoju i tekućim aktivnostima. Značaj baza podataka i registara NVO pružalaca usluga najjasnije se vidi u onim zemljama gde oni ne postoje, kao što je, na primer, Bosna i Hercegovina ili Kosovo. U takvim okolnostima, niko sa pouzdanošću ne može tvrditi koliki je udeo NVO sektora na tržištu usluga, koliko korisnika opslužuje, te shodno tome ni koliki mu je širi društveni značaj. Pored toga, svako planiranje razvoja usluga otežano je jer ne postoje jasni pokazatelji niti o potrebama korisnika (sadašnjih i potencijalnih), niti o kapacitetima za njihovo zadovoljavanje. Dobre primere registara (baza podataka) kao *policy* mehanizma nalazimo u Crnoj Gori i Srbiji gde se sprovode istraživanja o lokalnim uslugama socijalne zaštite i pružaocima. U Crnoj Gori je reč o bazi podataka koju je za potrebe resornog ministarstva uradio UNDP. Ona se redovno ažurira, ima ograničen broj podataka i zamišljena je tako da se lako može održavati bez posebno velikih i zahtevnih administrativnih ili istraživačkih intervencija. Slično tome, Jedinica za smanjenje siromaštva i socijalno uključivanje (SIPRU) Vlade Srbije sprovela je anketu sa pružaocima usluga krajem 2012. godine i izradila bazu lokalnih usluga socijalne zaštite.

U Srbiji postoji, pod okriljem Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, i baza podataka o uslugama socijalne zaštite na lokalnom nivou koja je javno dostupna na njihovom sajtu i veoma pristupačna za korisnike. Ova baza je koncipirana nešto drugačije u odnosu na prethodne dve – podatke o projektima u nju dobrovoljno unose sami pružaoci usluga.

Osim što su *policy tools* za državnu upravu, registri predstavljaju moćno sredstvo zagovaranja za predstavnike NVO sektora, posebno kada podaci pokazuju da se ili jedan značajan segment usluga odvija u okvirima NVO sektora (kao što je reč sa uslugama za osobe sa invaliditetom, decu sa smetnjama u razvoju ili žrtvama nasilja u obe zemlje) ili kada pokažu visoku zavisnost celokupnog sistema od lokalnih NVO usluga (kao što je slučaj sa Crnom Gorom).

7.4 Mreže pružalaca usluga

Istraživanje beleži najmanje dva primera interesnog umrežavanja NVO koje se bave pružanjem usluga socijalne zaštite. Prvi primer je Koalicija kosovskih skloništa, koalicija organizacija koje vode skloništa za žrtve porodičnog nasilja. Ova koalicija postoji neformalno od 2006. godine, a formalno od 2011. godine. Ova koalicija uspela je da obezbedi značajnu institucionalnu podršku od lokalnih

samouprava i državnih organa, tako da sada sva skloništa imaju redovno finansiranje i koriste besplatne prostorije koje su im ustupile lokalne samouprave. Rad skloništa bio je dugo snažno podržavan od strane međunarodnih donatora, a i sama koalicija je nastala kao deo projekta. S druge strane, ona je zasnovana na jasnim i identičnim ciljevima svih članica, i zato ova koalicija, iako nije sveobuhvatna u pogledu uključivanja drugih NVO koje se bave širim spektrom usluga socijalne zaštite, predstavlja dobar primer delotvornog interesnog povezivanja NVO iz jedne oblasti.

Drugi primer je Asocijacija pružalaca usluga socijalne zaštite „Kontekta“ koja je formirana u Srbiji. Asocijacija je nastala kao odgovor na strukturni položaj NVO u Srbiji i najvažniji problem s kojim se one suočavaju – nefunkcionalan sistem namenskih transfera koji je trebalo da obezbedi stabilno finansiranje za usluge socijalne zaštite, pa i za NVO koje se njima bave.

7.5 Resursni centri

Tipični pružaoci usluga socijalne zaštite iz NVO sektora su male organizacije koje nemaju dovoljno administrativnih i upravljačkih kapaciteta da učestvuju na zahtevnijim konkursima za finansiranje projekata ili usluga. Slična situacija je i sa lokalnim samoupravama, jer i one često nemaju dovoljno iskusnih stručnjaka da bi mogli da učestvuju u zahtevnijim projektnim ciklusima. U takvim situacijama lokalne samouprave i NVO koriste podršku različitih formalnih i neformalnih resursnih centara.

Funkciju resursnih centara mogu imati javne ustanove ili NVO. U nekim slučajevima, funkciju resursnog centra preuzimaju razvijene i veće NVO kao što su Timočki klub iz Knjaževca ili Edukacioni centar iz Leskovca. Prema dostupnim podacima, njihova uloga je višestruko značajna. Prvo, oni pružaju administrativno-upravljačku podršku u pisanju projekata i izveštaja, upravljanju projektima i budžetima i sl. Drugo, oni pružaju stručnu podršku u pripremi dokumentacije koja treba da prati usluga, pri pisanju odluka lokalne samouprave i sl. Treće, oni imaju važnu funkciju umrežavanja različitih aktera sa lokalnog, republičkog i međunarodnog nivoa. Međutim, najveći deo ovih funkcija nije formalizovan i iza ovog mehanizma ne stoje jasni institucionalni mehanizmi. Intervjui su ukazali na raniju praksu uspostavljanja jedinica za monitoring i evaluaciju usluga socijalne zaštite pri fondovima Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike kao jedan od faktora koji je doprineo profilisanju ovih organizacija u resursne centre.

Drugi institucionalni mehanizam jesu javni resursni centri. U regionu najrazvijeniji je svakako Republički Zavod za socijalnu zaštitu iz Srbije. Ova institucija ima

7

PROCENA UTICAJA I NAJBOLJE PRAKSE

razvijene kapacitete za savetovanje i obuku pružalaca usluga, te pripremu za proces licenciranja. Štaviše, imajući u vidu da je sistem kontrole kvaliteta svuda isti (u Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori), resursi razvijeni u Srbiji imaju zaista i regionalni značaj.

7.6 Međusektorske inicijative

U svim posmatranim zemljama beležimo različite oblike međusektorskih inicijativa koje uključuju nevladine organizacije, centre za socijalni rad, lokalne samouprave, a često i druge javne službe, kao što su policija ili službe za zapošljavanje. Poneke od inicijativa uključuju i privatni sektor. Svima njima je zajedničko da uspostavljaju tesne i trajne mreže saradnje između svih ovih aktera, uvažavajući činjenicu da NVO sektor ima mnoge resurse koje javni sektor ili nema ili se smatra da nije racionalno da se i u njemu paralelno razvijaju. Takve međusektorske koalicije i mreže saradnje jačaju položaj nevladinog sektora, jer NVO postaju trajni akteri u mehanizmima podrške za određene kategorije korisnika. Dobru ilustraciju predstavljaju neka rešenja u oblasti borbe protiv porodičnog nasilja u Bosni i Hercegovini: SOS telefon i mreže sigurnih kuća.

Na nivou BiH postoje dve entitetske SOS telefonske linije za pomoć žrtvama nasilja u porodici. SOS linije uspostavljene su zajedničkom inicijativom državnih organa, NVO sektora i privatnih operatera. Pozivi na obe linije su besplatni za korisnike, NVO obezbeđuju operaterke koje rade na ovim linijama, a u radu SOS linija učestvuju i centri za socijalni rad. Rad SOS telefonskih linija finansira se iz entitetskih budžeta.

U BiH takođe postoji i mreža od 9 sigurnih kuća i dve koje su u procesu osnivanja. Sigurne kuće rade pri lokalnim NVO, a finansiraju se iz entitetskih i opštinskih budžeta. Prema Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici Republike Srpske, sredstva za smeštaj korisnika obezbeđuju iz budžeta entiteta (70%) i lokalne samouprave (30%). Sredstva koja se obezbeđuju iz budžeta opštine ili grada prenose se po mestu prebivališta žrtve nadležnom centru za socijalni rad, odnosno službi socijalne zaštite, koja ta sredstva prenosi sigurnoj kući u koju je žrtva zbrinuta. Slična zakonska rešenja postoje i u FBiH gde Zakon o zaštiti od nasilja u porodici predviđa da se rad sigurnih kuća finansira iz budžeta entiteta (70%) i kantona (30%).

8

PREPORUKE

Sistemi socijalne zaštite u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Srbiji i Kosovu nastali su na istim zakonskim i institucionalnim osnovama, ali se tokovi njihovog razvoja i ishodi razlikuju. Kao što ćemo videti u ovom kratkom zaključku, zemlje se po nekoliko posmatranih indikatora grupišu na ne sasvim konzistentan način. Ipak, ova analiza će nam pomoći da identifikujemo neke ključne preporuke za dalji rad.

8.1 Opšti zaključci i preporuke

U ovom odeljku prikazaćemo neke od opštih zaključaka i preporuka. Mnoge od njih verovatno prevazilaze okvire projekta, ali mogu dati relevantan kontekst za druge aktivnosti.

Preporuka 1: Graditi nacionalni sistema finansiranja. To pomaže da se unutar države i sistema pružalaca usluga definišu prioriteta za razvoj sektora i za njegove intervencije. Koordinisano investiranje lakše se povezuje sa državnim javnim politikama.

U Bosni i Hercegovini i Kosovu uticaj međunarodnih donatorskih organizacija bio je veoma snažan i uticao je na definisanje prioriteta, formulisanje zakonskih rešenja i rad NVO sektora u pružanju usluga socijalne zaštite. Taj uticaj se i danas ogleda, pogotovo na Kosovu, u relativno malom udelu domaćih budžeta u finansiranju NVO i njihovoj i dalje velikoj zavisnosti od međunarodnih donatora. S druge strane, u Srbiji, Crnoj Gori i Hrvatskoj, a u sve većoj meri i Bosni i Hercegovini, najveći deo sredstava za finansiranje NVO pružalaca usluga dolazi iz domaćih izvora (lokalnih, regionalnih i državnih vlasti). U tom pogledu, NVO sektor i državni organi imaju veću autonomiju u postavljanju prioriteta.

Preporuka 2: Uspostaviti sistem podrške NVO sektoru koji će biti koordiniran sa radom resornog ministarstva. Na taj način će rad NVO biti integrisan u sistem socijalne zaštite, što omogućava veću efikasnost i delotvornost NVO, povezivanje javnog i NVO sektora, održivost NVO sektora itd.

Nije dovoljno uspostaviti sistem podrške NVO, već taj sistem mora biti koordiniran sa aktivnostima resornog ministarstva. U nekim zemljama u kojima postoji nacionalni sistem finansiranja uspostavljen je i elementaran sistem koordinacije, dok u drugim to nije slučaj. Crna Gora je dobar primer odsustva koordinacije u uslovima kada je nacionalni sistem za finansiranje uspostavljen. Centralni lutrijski fond postoji, ali resorno ministarstvo nema nikakav uticaj na njegovo (ne)koordinirano investiranje u socijalnu zaštitu. To umanjuje efekte podrške i ne omogućava stvaranje sistema koji podržava kvalitet i održivost tih usluga.

8

PREPORUKE

Zaključak 3: Pružiti podršku izgradnji „policy“ kapaciteta resornih ministarstava i državne uprave ujedno predstavlja i podršku razvoju celokupnog sistema socijalne zaštite i NVO koje pružaju usluge socijalne zaštite. Ti kapaciteti tiču se analize potreba i resursa, planiranja razvoja sistema, koordiniranog investiranja, praćenje rada i kontrole kvaliteta usluga i sl.

Posmatrane države razlikuju se i po kapacitetu državnih organa i resornih ministarstava da upravljaju sistemima socijalne zaštite. U pogledu kapaciteta resornih ministarstava izdvajaju se Srbija i Hrvatska, dok Kosovo i Crnu Goru, a u nešto manjoj meri i BiH (što zbog niskih kapaciteta ministarstava, što zbog složene strukture odlučivanja i upravljanja), odlikuje nizak stručni, politički i administrativni kapacitet resornih ministarstava. Zato su na Kosovu i u Crnoj Gori funkcije planiranja i upravljanja na nacionalnom nivou relativno nerazvijene, u BiH vrlo razučene na entitetske i kantonalne vlasti.

Preporuka 4: Paralelno zagovarati razvoj NVO sektora pružalaca usluga i javnog sektora. Neki od mehanizama za jačanje socijalne uloge države i NVO sektora već su pomenuti i uključuju koordinirano investiranje, jačanje *policy* funkcija resornih ministarstava, ali i uvođenje sistema kontrole kvaliteta u oba sektora.

Analizirane zemlje razlikuju se i po stepenu razvoja javnog sektora, tako da je on relativno nerazvijen u Crnoj Gori i na Kosovu, a u Srbiji, BiH i Hrvatskoj relativno razvijen. Međutim, sve zemlje sem Kosova u svojim ustavima prihvataju evropske socijalno-demokratske vrednosti u koje spada i jaka državna intervencija u socijalnoj politici i tako legitimišu svoje poretke, dok u slučaju Kosova dominiraju liberalne vrednosti. Zato je teško zamisliti da će biti moguće razdvojiti razvoj NVO sektora kao pružalaca usluga nezavisno od razvoja javnog sektora.

8.2 Konkretno preporuke za zagovaranje

U ovom delu izveštaja biće izložene konkretne preporuke, a na kraju i matrica zagovaračke strategije za region i svaku zemlju pojedinačno.

Preporuka 1: Uspostavljati mehanizme podrške NVO sektoru na nacionalnom i regionalnom nivou.

Problemi s kojima se NVO sektor suočava svuda su isti i najviše se tiču finansijske održivosti i profesionalizacije rada. U tom smislu, sistemi podrške ne treba da

se bave samo koordinirani investiranjem, ostvarivanjem saradnje sa javnim sektorom i sl., već i uspostavljanjem mehanizama koji mogu da dodatno ojačaju sistemsku poziciju NVO. Neki od tih mehanizama već postoje (na primer, Republički zavod za socijalnu zaštitu u Srbiji, regionalni resursni NVO centri, hrvatske fondacije) i mogu poslužiti kao model. Te funkcije mogu se smestiti u resorno ministarstvo. U nekim zemljama beležimo odsustvo takvih mehanizama i kapaciteta u ministarstvima (na primer, Crna Gora, Kosovo, BiH). Osim toga, neke od funkcija podrške, izgradnje kapaciteta i analiza mogu se smestiti i u NVO sektor, samo se država mora obavezati da će finansirati razvoj takvog sektora (za takav model nema čistih primera, već samo delimičnih iskustava NVO koje rade ili kao resursni centri ili *think tank*-ovi u socijalnoj zaštiti i socijalnoj politici).

Jedan od mogućih pristupa je i da se iskoriste postojeći kapaciteti za razvoj regionalnih i on-line resursnih centara koji posebno važnu ulogu mogu imati u procesu licenciranja (koji je svuda, manje ili više, identičan). Tako je moguće uspostavljati regionalnu biblioteku, on-line kurseve, trening resurse i sl. Republički Zavod za socijalnu zaštitu iz Srbije predstavlja jedan primer razvijenih kapaciteta ove vrste i on može da preraste u regionalan resurs. Na kratak rok, teško je zamisliti da bi se slični kapaciteti mogli izgraditi u Crnoj Gori i Kosovu, a verovatno i u BiH.

Preporuka 2: Zagovarati saradnju CSR i NVO.

Sistemski podsticaji za saradnju javnog i NVO sektora daju rezultate na srednji rok i unapređuju celokupan sistem. Zato zagovaračke strategije NVO treba da uključe i ovaj element. Ako CSR radi kao uputni organ i šalje korisnike u NVO, uloga NVO je stabilnija i vidljivija. Ako CSR i NVO zajedno sprovode projekat, obe strane imaju koristi i stvara se „dodata vrednost“, bilo da je reč o profesionalnim kapacitetima CSR koje se prenose u NVO ili aktivizmu i ukorenjenosti u zajednicu koje donose NVO.

Održivo pružanje usluga socijalne zaštite od strane NVO nije moguće bez neke vrste koordinacije i saradnje sa CSR i ustanovama za smeštaj korisnika. Prednosti ovakve saradnje nedvosmisleno su dokazane u zemljama i uslugama kod kojih je ta saradnja ostvarena. U mnogim slučajevima saradnja će biti samo formalna, ali sistemski podsticaji koji produbljuju tu saradnju mogu pomeriti granice rada NVO i javnog sektora. U najmanju ruku, ako se saradnja ostvari dolazi do integracije rada i efekata rada NVO sektora u celokupan sistem.

8

PREPORUKE

Preporuka 3: Zagovarati izmene zakona koje vode uspostavljanju minimalnih intervencija u oblasti socijalne zaštite koje država mora da finansira. Deo tih intervencija moraju biti i usluge, nezavisno od toga ko će ih pružati.

Jačanje uloge NVO sektora u oblasti pružanja usluga nije izvesno u sadašnjim okolnostima i zbog zakonskih rešenja koja ne predviđaju minimum usluga i intervencija u oblasti socijalne zaštite na opštinskom ili regionalnom nivou. Zato postoje, kao što smo videli, i velike regionalne nejednakosti u posmatranim zemljama. Ukoliko bi postojao minimum intervencija u oblasti socijalne zaštite, to bi delovalo ne samo na smanjenje socijalne isključenosti i regionalnih nejednakosti, već i na opštu pravednost sistema. Konačno, to bi značilo i otvaranje tržišta za različite pružaoce usluga. Na taj način moglo bi se uspostaviti stabilno tržište usluga socijalne zaštite, smanjile bi se regionalne nejednakosti u oblasti socijalne zaštite (veoma karakteristične za, na primer, Bosnu i Hercegovinu, Srbiju i Kosovo) i dao veliki doprinos smanjenje socijalne isključenosti nekih društvenih grupa (na primer, dece, osoba sa invaliditetom, osoba sa smetnjama u razvoju, starih, seoske populacije itd.).

Preporuka 4: Zagovarati podršku malim domaćim fondacijama koje podržavaju *grassroots* inicijative.

Uspostavljanje (centralnog) nacionalnog sistema finansiranja dovodi do profesionalizacije i birokratizacije sektora. Mnoge NVO ne mogu da izgrade toliko kapaciteta koliko je potrebno da se aplicira za sredstva takvih fondova. U nekim od posmatranih zemalja delovale su i još uvek deluju fondacije koje podržavaju rad malih NVO i neformalnih građanskih inicijativa. Dobar primer predstavlja BCIF, odnosno, fondacije Trag i Fakt u Srbiji i u Crnoj Gori. Ove fondacije predstavljaju kanal za razvoj novih usluga i malih pružalaca usluga. Kao takve, one su i sredstvo demokratizacije i otvaranja NVO sektora, do koga ne bi došlo da su svi izvori finansiranja bili EU i državni fondovi koji postavljaju visoke administrativne i upravljačke zahteve.

Rad malih domaćih fondacija koje podržavaju male NVO ili neformalne građanske inicijative ima presudan značaj za održavanje građanskih inicijativa i razvoj novih usluga, više nego velike, etablirane i profesionalizovane NVO. U zagovaračku strategiju uključiti i ideju o diverzifikaciji resursa. Deo dostupnih resursa treba usmeriti i na takve fondacije, jer one omogućavaju razvoj pravih *grassroots* inicijativa koje, kako iskustva pokazuju, uključuju korisnike i njihove porodice i okruženje, volontere, aktere iz zajednice itd.

Preporuka 5: Zagovarati uvođenje sistema srednjoročnog finansiranja usluga NVO sektora umesto kratkoročnog finansiranja projekata.

U svim zemljama regiona nepotrebno se insistira na sistemu jednokratnog finansiranja. On ima mnogo slabosti (veliki administrativni troškovi, opterećenje za naručioca usluga, nameće sistem kratkoročnog planiranja koje opštine u suštini ne mogu da prate, dovodi do nesigurnosti pružalaca usluga, onemogućava ih da dugoročno planiraju razvoj organizacije i jačaju profesionalne kapacitete). Zato se predlaže da NVO koordinirano rade na uvođenju sistema srednjoročnog finansiranja usluga, a ne projekta. Ovakav sistem imao bi niz prednosti – dugoročnije finansiranje, stabilan razvoj pružalaca usluga i svih njegovih kapaciteta, manje opterećenje planiranja i administriranja, lakše praćenje razvoja situacije, mogućnost uspostavljanje saradnje između javnog i privatnog sektora itd.

Preporuka 6: Razvijati analitički i istraživački sektor kao osnov zagovaračkih strategija.

U regionu ne postoji dovoljno istraživačkih podataka i analiza. Na primer, za potrebe ove studije nismo mogli da sakupimo podatke o izdvajanjima za usluge socijalne zaštite. Uključivanje NVO sektora ima neke jasne dodatne vrednosti, pre svega, razvoj inovativnosti sistema i razvoj građanske participacije. Da bi se to dokazalo, potrebno je vršiti usmerene analize u specifičnom nacionalnom kontekstu koje bi s mnogo više detalja ukazale na komparativne prednosti sektora. Istraživanja pokazuju da su prednosti NVO sektora u njegovoj orijentisanosti na potrebe klijenta, odsustvu administracije koja blokira rad svojim krutim pravilima, fleksibilnosti, a vrlo često i većoj produktivnosti. Ove prednosti ne predstavljaju osnov za izgradnju celokupnog sistema, ali jesu osnova za izgradnju sistema pružalaca usluga koji će donositi dodatnu vrednost celokupnom sistemu u sledećim dimenzijama: otvaranje novih i inovativnih usluga (uključujući i definisanje novih prioriteta i testiranje metodologija rada), uključivanje korisnika u planiranje i sprovođenje usluge, razvoj građanskog aktivizma itd.

Preporuka 7: Iskoristiti prikupljena znanja iz regiona i zagovarati za prenošenje dobrih praksi.

Polazne osnove za razvoj usluga socijalne zaštite u regionu relativno su slične. Tokovi njegovog razvoja u poslednjih dvadeset godina takođe su slični i bili su inspirisani istim idejama. Mnoga rešenja koja se primenjuju u jednoj zemlji mogu dati rezultate i u drugim. Akteri iz NVO sektora često su bolji prenosiooci novih ideja i praksi nego javni sektor. Imajući sve to u vidu, NVO u regionu mogu biti kanal za prenošenje znanja i iskustava. Prenošnje dobrih institucionalnih mehanizama

8

PREPORUKE

može biti jedna od zagovaračkih strategija projekta. Na primer, Crna Gora može svoju Komisiju za raspodelu sredstava reformisati po ugledu na hrvatsku Nacionalnu zakladu za razvoj civilnog sektora; Bosna i Hercegovina može razvijati svoje *policy* kapacitete po ugledu na istraživačku scenu u Srbiji i njenu saradnju sa Republičkim zavodom za socijalnu zaštitu; Kosovo može praviti registre ili baze podataka pružalaca usluga po ugledu na crnogorska i srpska iskustva itd.

8.3 Zagovaračke matrice

U tabeli 7.1. izdvojene su preporuke za svaku pojedinačnu državu. Kao što iz ovog pregleda možemo videti, neki problemi su zajednički svim ili većini posmatranih zemalja: potreba da se uspostave sistemi podrške, razvoj višegodišnjeg finansiranja usluga umesto kratkoročnih projekata, jačanje zagovaračke pozicije NVO sektora kroz analize i istraživanja itd. Neke, pak, teme su vrlo specifične za određene nacionalne kontekste, kao na primer, decentralizacija u Hrvatskoj ili koordinacija centralnog fonda za NVO i resornog ministarstva u Crnoj Gori.

TABELA 8.1. PREPORUKE PO ZEMLJAMA

Država	Nacionalne preporuke
Bosna i Hercegovina	Uspostavljanje mehanizama za praćenje aktivnosti NVO sektora u socijalnoj zaštiti u obliku (1) registra ili (2) baze podataka
	Razvijati sistem kontrole kvaliteta usluga socijalne zaštite u javnom i NVO sektoru
	Zagovarati jačanje kapaciteta resornih ministarstava za praćenje stanja i planiranje javnih politika
Crna Gora	Jačati zagovaračke osnove NVO sektora kroz razvoj istraživačkog i analitičkog sektora
	Promovisati ulogu NVO na osnovu dostupnih istraživanja i podataka
	Zagovarati višegodišnje finansiranje
Hrvatska	Zagovarati koordiniranje rada resornog ministarstva i centralnog fonda
	Uspostavljanje mehanizama za praćenje aktivnosti NVO sektora u socijalnoj zaštiti u obliku (1) registra ili (2) baze podataka
	Zagovarati uspostavljanje mehanizama trajnijeg finansiranja usluga
	Zagovarati deinstitucionalizaciju sistema socijalne zaštite

	Zagovarati za izgradnju sistema podrške za proces licenciranja
Kosovo	Uspostavljanje mehanizama za praćenje aktivnosti NVO sektora u socijalnoj zaštiti u obliku (1) registra ili (2) baze podataka.
	Zagovarati za izgradnju sistema stručne podrške javnom i NVO sektoru.
	Zagovarati za izgradnju transparentnih mehanizama finansiranja.
Srbija	Zagovarati oživljavanje sistema namenskih transfera.
	Zagovarati za uspostavljanje sistema podrške u procesu licenciranja.
	Jačati pregovaračke pozicije NVO pružalaca usluga kroz umrežavanje.
	Zagovarati sa sistem dugoročnijeg finansiranja usluga

Neke od predloženih nacionalnih preporuka imaju i regionalni značaj. U tabeli 7.1. izdvojene su neke ideje za zagovaranje koje se mogu formulisati i na regionalnom nivou, jer su relevantne za sve ili makar za većinu posmatranih zemalja.

TABELA 8.2. NACIONALNE PREPORUKE KOJE MOGU IMATI REGIONALNI KARAKTER

Država	Preporuke koje mogu imati regionalni karakter
Bosna i Hercegovina	Uspostavljanje mehanizama za praćenje aktivnosti NVO sektora u socijalnoj zaštiti u obliku (1) registra ili (2) baze podataka
Crna Gora	Zagovarati višegodišnje finansiranje
Hrvatska	Zagovarati za izgradnju sistema podrške za proces licenciranja
Kosovo	Zagovarati za izgradnju sistema stručne podrške javnom i NVO sektoru.
Srbija	Jačati pregovaračke pozicije NVO pružalaca usluga kroz umrežavanje.

Na kraju, u sumarnom obliku dajemo i regionalne preporuke koje daju osnov za zajedničke aktivnosti NVO iz zemalja regiona. Kao što se može videti, neke preporuke se preklapaju sa nacionalnim, a neke su formulisane tako da daju odgovor na neka generička pitanja razvoja NVO sektora pružalaca usluga.

8

PREPORUKE

TABELA 8.3. REGIONALNE PREPORUKE

R.br.	Preporuka
1	Uspostavljati mehanizme podrške NVO sektoru na nacionalnom i regionalnom nivou.
2	Zagovarati saradnju CSR i NVO.
3	Zagovarati izmene zakona koje vode uspostavljanju minimalnih intervencija u oblasti socijalne zaštite koje država mora da finansira. Deo tih intervencija moraju biti i usluge, nezavisno od toga ko će ih pružati.
4	Zagovarati podršku malim domaćim fondacijama koje podržavaju <i>grassroots</i> inicijative.
5	Zagovarati uvođenje sistema srednjoročnog finansiranja usluga NVO sektora umesto kratkoročnog finansiranja projekata.
6	Razvijati analitički i istraživački sektor kao osnov zagovaračkih strategija.
7	Iskoristiti prikupljena znanja iz regiona i zagovarati za prenošenje dobrih praksi.

9 ANEKS

Spisak institucija u kojima su rađeni dubinski intervjui:

Crna Gora:

- ADP Zid, Podgorica
- Udruženje mladih sa hendikepom, Podgorica
- NVO Staze, Podgorica
- Udruženje lica sa tjelesnim invaliditetom, Cetinje
- Udruženje paraplegičara Cetinja
- Opština Cetinje, Sekretarijat za društvene djelatnosti
- UNDP Crna Gora

Kosovo:

- Ministarstvo rada i socijalne zaštite
- Fondacija Friedrich Ebert
- NGO Center for protection of women and children
- NGO Association of Blind Kosovo
- CLARD

Bosna i Hercegovina:

- NVO Nada, Prijedor
- NVO Nova generacija, Banja Luka
- CSR Banja Luka
- Unija za održivi povratak i integraciju, Sarajevo
- Kantonalni centar za socijalni rad Sarajevo – Služba socijalne zaštite općina Hadžići

Hrvatska

- Grad Osijek, Upravni odjel za socijalnu skrb i zdravstvo
- CZSS Osijek
- Županija osiječko-baranjska, Odjel za socijalnu skrb

Srbija

- Edukacioni centar, Leskovac
- Timočki klub, Knjaževac
- NVO Veza, Beograd
- Zavod za socijalnu zaštitu
- Centar za liberalno demokratske studije
- Srpski menadžment centar

