



**Gordana Matković
Milica Stranjaković
Vera Kovačević**

ULOGA NEVLADINIH ORGANIZACIJA U PRUŽANJU USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE



CLDS

**ULOGA NEVLADINIH ORGANIZACIJA U PRUŽANJU
USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE**



CENTAR ZA LIBERALNO-DEMOKRATSKE STUDIJE

Gordana Matković, Milica Stranjaković, Vera Kovačević
Uloga nevladinih organizacija u pružanju usluga socijalne zaštite

Izdavač
Centar za liberalno-demokratske studije

Za izdavača
Boris Begović

Likovni urednik
Đorđe Milijanović

Štampa

Tiraž
300

ISBN
Beograd, 2009.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

Uloga nevladinih organizacija u pružanju usluga socijalne zaštite / Gordana Matković, Milica Stranjaković, Vera Kovačević. – Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, 2009 (Beograd:). – 93 str. : graf. prikazi; 25 cm

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 49, 71 i 93

a) Socijalna zaštita – Srbija
COBISS.SR – ID 1325998

**Uloga nevladinih organizacija
u pružanju
usluga socijalne zaštite**

**Gordana Matković
Milica Stranjaković
Vera Kovačević**

BEOGRAD 2009.

Publikacija „Uloga nevladinih organizacija u pružanju usluga socijalne zaštite” izdata je u okviru projekta *Razvoj usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou* koji finansira EU preko Evropske agencije za rekonstrukciju, a realizuje UN Program za razvoj.

Mišljenje i stavovi u ovoj knjizi ne odslikavaju stavove i mišljenja EU, Evropske agencije za rekonstrukciju i UN Programa za razvoj.

Sadržaj:

Gordana Matković

Uloga nevladinih organizacija u pružanju usluga socijalne zaštite

1. Uvod	7
2. Nevladine organizacija i pružanje usluga socijalne zaštite	14
3. Neka iskustva	23
4. Finansiranje NVO i razvijanje tržišta u socijalnoj sferi	31
5. Dodatni preduslovi i ograničenja, specifičnosti	41
6. Najvažniji zaključci	47
7. Literatura	49

Milica Stranjaković

Razmatranje uloge civilnog društva u pružanju socijalnih usluga u Sloveniji

1. Uvod	51
2. Saradnja države i nevladinih organizacija	53
3. Neke od karakteristika NVO sektora u Sloveniji	54
4. Socijalna inkluzija i socijalna zaštita u Sloveniji	58
5. Usluge socijalne zaštite i NVO	63
6. Neki aspekti finansiranja u socijalnoj zaštiti i uslugama	66
7. Kontrolni mehanizmi	69
8. Literatura	71

Vera Kovačević

Pregled uloge civilnog društva u pružanju usluga socijalne zaštite u Engleskoj

1. Kratak istorijat	73
2. Treći sektor, lokalne i volonterske grupe	75
3. Kodeksi dobre prakse „KOMPAKTA“	77
4. Službe socijalne zaštite	80
5. Naručivanje i finansiranje usluga socijalne zaštite	83
6. Mehanizmi kontrole i podrške	87
7. Literatura	93

Gordana Matković

ULOGA NEVLADINIH ORGANIZACIJA U PRUŽANJU USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE

1. Uvod

Uključivanje nedržavnih aktera u sferu pružanja usluga u socijalnom sektoru sve je više prisutno i u razvijenim zemljama i u zemljama u tranziciji. Među nedržavnim akterima koji pružaju usluge socijalne zaštite poseban značaj imaju nevladine organizacije, koje su u ovoj sferi prisutnije u odnosu na privatni sektor. U zemljama u tranziciji tržište socijalnih usluga je još uvek malo, neujednačeno razvijeno i neprivlačno za privatni sektor (Lethbridge, 2005, s.9). Prema nekim indikacijama i u razvijenim zemljama tržište usluga socijalne zaštite se smatra tržištem na kojem nije lako ostvariti profit (Lethbridge, 2005, s.23).

U osnovi trend sve većeg uključivanja nedržavnog sektora u sferu pružanja socijalnih usluga je deo sveprisutnog procesa decentralizacije, novog, odnosno promenjenog shvatanja uloge države u socijalnom sektoru, deo promena koje se dešavaju u okviru samog sektora socijalnih usluga i naglog širenja nevladinog sektora u svetu.

Decentralizacija

Decentralizacija u smislu spuštanja sve većeg broja nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo posebno je pogodovala uključivanju nedržavnih aktera u sferu pružanja usluga. Mnoge

lokalne samouprave počele su da podugovaraju lokalne nevladine i privatne organizacije, suočene sa odgovornošću da obezbede kvalitetne usluge za svoje sugrađane i pod pritiskom da preuzmu preduzetnički model funkcionisanja.

Pored toga treba imati u vidu i da sam pojam decentralizacije ne podrazumeva samo spuštanje pojedinih nadležnosti na lokalni nivo. U širem smislu decentralizacija upravo i podrazumeva da se sve aktivnosti ne dešavaju više samo u jednom centru, već da se i u sferu pružanja usluga i u procese odlučivanja o kvalitetu i vrsti ponude uključuju i drugi akteri - nevladine organizacije, privatne firme, pa i sami građani.

Decentralizacija koja podrazumeva uticaj nedržavnih aktera na kvalitet i vrstu ponude ima različite forme. Najpre građani kupovinom upravo određene usluge od određenog ponuđača, preko klasičnih tržišnih mehanizama, «odlučuju» koje vrste usluga i koji ponuđači opstaju i razvijaju se, a koji propadaju. U sektoru socijalnih usluga ovi mehanizmi su naravno donekle specifični i njihovo delovanje zavisi od toga koliko su prisutni tržišni mehanizmi.

Takođe nevladine organizacije, različita udruženja građana, mediji pa i drugi nedržavni akteri, interesne grupe na primer, svojim pritiskom na lokalne ili centralne vlasti ili naprosto učešćem u procesu planiranja socijalne zaštite, mogu značajno da utiču na strukturu ponude usluga. U takvim uslovima država nije jedini faktor odlučivanja da li će se uvesti neka specifična usluga već u tom procesu učestvuju i drugi akteri.

Uloga države u socijalnom sektoru

Istorijski posmatrano, sistem socijalne zaštite oduvek se zasnivao na specifičnoj kombinaciji privatne i državne odgovornosti za pomoć ugroženim grupama i pojedincima. Države širom sveta ne prepuštaju socijalni sektor u potpunosti tržišnim mehanizmima sa razlogom. Tržište naprosto ne može da obezbedi odgovarajući nivo i kvalitet socijalnih usluga, pogotovo ne za najsiromašniji deo populacije.

Tržište u socijalnoj sferi je nesavršeno, usled nesavršenih informacija, ograničene konkurencije, postojanja eksternih efekata... Isključivo tržišna alokacija resursa nije u društvenom interesu, pa se državna intervencija smatra opravdanom i neophodnom. To međutim ne znači da država u ovom sektoru treba da bude svemoguća. Država ne mora i ne treba da bude jedini organizator, finansijer i «proizvođač» usluga, pa ni isključivi akter u odlučivanju (World Bank, 2004, s.15, 97; Stiglitz, 2004, s.76-84).

Novo shvatanje uloge države u socijalnom sektoru podrazumeva više tržišta, manje državnog prisustva, kao i prenošenje značajnijeg dela odgovornosti za zadovoljenje socijalnih potreba na pojedinca i nedržavni sektor u celini.

Danas je gotovo opšteprihvaćeno stanovište da i u socijalnoj sferi država pre svega treba da zadrži funkcije u domenu formulisanja politike, regulacije i kontrole. Dugotrajna debata o pronalaženju prave ravnoteže između države i tržišta, odnosno između privatnog i državnog obezbeđenja socijalne zaštite prevagnula je u korist davanja sve većeg značaja nedržavnoj sferi.

Pod uticajem demografskih promena, globalizacije, snažnih migracionih kretanja, ali i zahvaljujući fiskalnim pritiscima i ekonomskim okolnostima preispitivanje uloge države javilo se i u onim zemljama u kojima država ima značajnu ulogu u finansiranju i upravljanju ovim sistemima, ali i u onim zemljama gde je ta uloga bila relativno mala. U uslovima rastuće tražnje i ograničenih resursa reforme u socijalnom sektoru počele su snažno da se sprovode i u "državi blagostanja". I dok pojedini istraživači smatraju da ove promene predstavljaju samo neznatno odstupanje od države blagostanja, drugi ukazuju da je to kretanje ka drugačijoj državi, državi mogućnosti¹, koja treba da pruži socijalnu zaštitu obezbeđujući državnu podršku za individualnu odgovornosti (Gilbert, 2005. s.6).

¹ Enabling State

Umesto svemogućće i sveprisutne države nova realnost socijalnog sektora zasniva se na većoj mogućnosti individualnog izbora, ali i većoj odgovornosti pojedinca da snosi posledice svog izbora. Važni elementi reformi postali su tako uvođenje tržišnih mehanizama i konkurencije, uključivanje privatnog i nevladinog sektora u sistem pružanja usluga i prevaljivanje dela troškova na pojedinca, porodicu i privatni sektor.

Promene u sektoru usluga socijalne zaštite

Modernizacija i promene u sektoru usluga socijalne zaštite takođe su zahvatile najveći broj zemalja u gotovo svim delovima sveta. Ove promene se možda najbolje mogu ilustrovati fundamentalnim principima koje je Evropska Unija formulisala kao temelje na kojima treba da počiva politika usluga socijalne zaštite, kako bi se razrešila tenzija između univerzalnosti, kvaliteta i finansijske održivosti (European Union, 2006, s.5).

Na osnovu ovih principa usluge treba da budu:

- Fokusirane na korisnike i uspostavljene u zavisnosti od potreba korisnika
- Uspostavljene na mešovitom tržištu na kojem učestvuje i državni i nedržavni sektor
- Decentralizovane
- Efikasne
- Fleksibilne
- Visoko kvalitetne
- Uspostavljene na principima transparentnosti i odgovornosti
- Unapređivane kroz učenje na primerima dobre prakse

U realnosti ovi principi znače promene u ulogama i funkcijama regionalnih i opštinskih vlasti, promene u strukturi usluga i promene u načinu njihovog finansiranja:

- Iako su opštinske i regionalne vlasti i dalje odgovorne za finansiranje i kupovinu usluga socijalne zaštite samo

pružanje usluga se jednim delom prenosi na privatni i nevladin sektor

- U strukturnom smislu reforme podrazumevaju smanjenje broja i kapaciteta rezidencijalnih institucija i porast udela usluga koje se pružaju u domu korisnika. Trend je sasvim sigurno da potencijalni korisnici usluga socijalne zaštite ostaju u svom prirodnom, porodičnom okruženju dokle god je to moguće
- Paralelno se javljaju i promene i preispitivanja u domenu finansiranja usluga. Iako se većina usluga i dalje finansira iz državnog budžeta, uvodi se i osiguranje u slučaju potrebe za dugotrajnom negom, obavezna participacija korisnika u ceni usluge, poreske olakšice za ulaganja u socijalnu sferu, a nameću se i zakonske obaveze privatnim poslodavcima da finansiraju pojedine socijalne usluge. Javljaju se i dileme da li usluge treba i dalje da se finansiraju tako što ih «kupuju» lokalne samouprave ili direktnim korisnicima treba davati novac kojim bi oni kupovali usluge za zadovoljenje sopstvenih socijalnih potreba?

Širenje nevladinog sektora

Tokom poslednjih nekoliko decenija došlo je do naglog širenja nevladinog sektora u celom svetu. Pozicionirajući se između tržišta i države, ove organizacije i institucije zauzele su toliki deo društvenog prostora da se često nazivaju «treći» sektor. Istorijски posmatrano, ovaj fenomen se ne može smatrati proizvodom novijeg doba, pošto na sličan način već veoma dugo funkcionišu brojne religiozne i humanitarne organizacije, profesionalna i kulturna udruženja, društveni pokreti, pa i udruženja građana. Brz rast, razvoj i sve veći značaj nevladinih organizacija međutim novijeg je datuma i prema nekim shvatanjima jedna je od najvažnijih odrednica kraja 20. i početka 21. veka. Širenje nevladinog sektora se delimično objašnjava i traženjem «trećeg puta» za rešavanje brojnih društvenih i ekonomskih kriza (Salamon 2003, s.1).

Nevladine organizacije su prisutne u velikom broju različitih oblasti, kao što su sport i kultura, obrazovanje, zdravstvo,

politika, ekonomski razvoj... Njihova društvena uloga je različita u zavisnosti od motiva koji pojedince pokreću na udruživanje i formiranje ovakvih vrsta organizacija.

Jedan broj nevladinih organizacija orijentisan je pre svega na pružanje usluga koje se značajnim delom finansiraju iz državnih sredstava. Drugi segment je zapravo više okrenut ostvarenju nekih specifičnih ciljeva svojih članova, koji mogu, ali i ne moraju biti od šireg društvenog značaja. U ovu grupu spadaju različita biznis udruženja, sindikati, sportska i profesionalna udruženja i sl. Najzad treći segment čine one nevladine organizacije čija je osnovna funkcija zalaganje za društvene promene. Pri tom naravno treba imati u vidu da se značajan broj nevladinih organizacija nalazi u više uloga odjednom, tako što pored pružanja neke određene vrste usluga zastupaju i interese pojedinih ugroženih grupa, istovremeno lobirajući i za šire društvene promene.

Ostvarujući različite uloge, nevladine organizacije se nalaze u različitom odnosu prema državi. Teorijski posmatrano moguće je identifikovati tri različita modela odnosa između nevladinih organizacija i države: suplementarni, komplementarni i konfrontirajući (Young, 2000, s.150). Suplementarni model podrazumeva da nevladin sektor zadovoljava tražnju za javnim dobrima i uslugama koju država ne «pokriva», komplementarni podrazumeva partnerstvo između države koja finansira usluge i nevladinih organizacija koje ih pružaju, dok u konfrontirajućem modelu nevladin sektor vrši pritisak na vladu zahtevajući promene u različitim domenima, dok država nastoji da ograniči delovanje i uticaj ovih organizacija. U različitim istorijskim i društvenim okolnostima više dolazi do izražaja jedan ili drugi model odnosa, koji često i paralelno egzistiraju. U razvijenim zemljama danas uglavnom preovlađuje komplementarni model (Young, 2000, s.168).

Istraživanje sprovedeno u 40 zemalja sveta² pokazuje da su 2004. godine zbirno posmatrano rashodi nevladinog sektora iznosili 1,9 triliona USD. Istovremeno u sektoru je bilo

² 20 razvijenih, 5 zemalja u tranziciji i 15 zemalja u razvoju (Salamon, 2006; Salamon, 2003, s.13)

angažovano 48,4 miliona zaposlenih i volontera, kada se njihov rad svede na puno radno vreme³. Prema podacima sa kraja devedesetih godina koji se odnose na istraživanja u 35 zemalja u nevladinom sektoru je sa nepunim radnim vremenom bilo angažovano 190 miliona volontera (Salamon, 2006; Salamon, 2003, s.13).

Preko polovine prihoda trećeg sektora potiče od naplaćivanja usluga i iz drugih komercijalnih izvora, 35% od državnog sektora kroz grantove i ugovore, dok preostali prihodi potiču iz privatnih filantropskih izvora⁴ (Salamon, 2003, s.28-29). Ovako značajno oslanjanje nevladinog sektora na budžetska državna sredstva navodi pojedine analitičare da postave pitanje ispravnosti korišćenja termina «nezavistan sektor» za koaliciju nevladinih organizacija (Gilbert, 2005, s.11).

³ Mnogi volonteri rade nekoliko sati dnevno ili nekoliko dana nedeljno.

⁴ U 32 zemlje za koje su dostupni podaci

2. Nevladine organizacije i pružanje usluga socijalne zaštite

Sektor socijalnih usluga se nalazi u fazi ubrzanog razvoja, sudeći i po stopama ekonomskog rasta i po porastu broja zaposlenih. Značajno mesto u sferi pružanja socijalnih usluga «zauzele» su nevladine organizacije, kao jednu od novijih oblasti angažovanja trećeg sektora. Danas je i najveći deo zaposlenih i angažovanih volontera upravo u ovom delu nevladinog sektora i to pre svega u oblasti obrazovanja i socijalne zaštite. Prema podacima prikupljenim iz 32 zemlje oko 20% zaposlenih i volontera celokupnog trećeg sektora angažovano je upravo u nevladinim organizacijama koje pružaju usluge socijalne zaštite (Salamon, 2003, s.20-23).

Razlozi za uključivanje nedržavnog sektora

Sve veće prisustvo nedržavnih aktera u sferi pružanja usluga može se obrazložiti pre svega razlozima ekonomske efikasnosti i prednostima uvođenja konkurencije koji omogućavaju obogaćenje ponude, ali i poboljšanje kvaliteta usluga.

Ekonomska efikasnost izmeštanja pružanja usluga iz državnog sektora može se obrazložiti na isti način i istovetnim razlozima zbog kojih se jedna privatna firma odlučuje da podugovori neku drugu firmu za obavljanje određenih poslova, umesto da se sama širi i povećava broj zaposlenih. Nakon dostizanja određenog nivoa ekonomske aktivnosti troškovi administriranja dodatnih transakcija jednostavno postaju previsoki, pa postaje isplativije da se angažuje neko «spolja». Ovo objašnjenje je relevantno i za poslovanje državnih institucija, uprkos značajnih troškova angažovanja na aktivnostima monitoringa koji neminovno prati proces izmeštanje usluga.

Izmeštanje pružanja usluga u nedržavni sektor ima i dodatne ekonomske efekte. Privatne i nevladine organizacije su uglavnom bolje organizovane i poseduju *fleksibilnost* i *efikasnost* koju ne poseduju ni centralne, a ni lokalne vlasti i institucije (World Bank, 2004, s.103; Struyk, 2003, s.5).

Povećanje ekonomske efikasnosti neminovno proizilazi i iz same činjenice uvođenja **konkurencije** u sferu pružanja usluga, Konkurencija omogućava smanjenje troškova pružanja usluge, najpre kao rezultat samog procesa nadmetanja, u nekim slučajevima i zbog nižih cena koje nevladin sektor može da ponudi zbog angažovanja volontera. Niže cene mogu biti i posledica ekonomije obima koju privatni sektor može da ostvari. Cena usluga koje pružaju nevladine organizacije u nerazvijenim i tranzicionim zemljama ne mora međutim nužno da bude niža imajući u vidu veoma niske plate u državnom sektoru (Young, 2000, s. 153, 154).

U socijalnom sektoru uvođenje konkurencije bi trebalo da omogući i poboljšanje kvaliteta usluga, ali i bolju informisanost korisnika. Konkurencija olakšava i uspostavljanje funkcije monitoringa, jer država kao kupac usluge ne zavisi više samo od jednog ponuđača. U odsustvu konkurencije kupac usluge je naime najčešće primoran da ignoriše negativne nalaze monitoringa. Prisustvo više potencijalnih ponuđača stvara pak mogućnost izbora i mogućnost napuštanja neadekvatne i nekvalitetne ponude. Pod uslovom da se svi ponuđači tretiraju jednako prednosti uvođenja konkurencije su nesumnjive, čak i kada je državni sektor i dalje dominantan na tržištu (World Bank, 2004, s.102, 106).

Bolje funkcionisanje **kontrolne funkcije** u uslovima prepuštanja sfere pružanja usluga nedržavnom sektoru nije međutim rezultat samo uvođenja konkurencije. Iskustva pokazuju da je kontrola rada privatnih i nevladinih organizacija češća i kvalitetnija, kako zbog nesklonosti države da samu sebe kontroliše na odgovarajući način, tako i usled surevnjivosti koja često postoji u odnosu na nedržavni sektor. S druge strane, verovatnije je da će i korisnici da se žale na neodgovarajući kvalitet, imajući u vidu da oni koji pružaju usluge nisu više u monopolskom položaju i da ne kontrolišu sami sebe, kao što je slučaj kada usluge pružaju vladine agencije. Na taj način uvođenje nedržavnog sektora u sferu pružanja usluga obezbeđuje i bolju kontrolu i veću responzivnost u odnosu na potrebe korisnika.

Država može da se odluči na izmeštanje i zbog poboljšanja kvaliteta usluga koje ne proističe samo iz konkurencije. Moguće

je da u uslovima postojanja tzv. *heterogenih preferencija* potrošača/građana država nije u stanju da odgovori na njihove potrebe diferencirajući svoju ponudu, pre svega zato što bi diferenciranje ponude zahtevalo prikupljanje velikog broja informacija. Podugovaranje organizacija koje poznaju lokalnu zajednicu u kojoj su aktivne, omogućava prevazilaženje ovog problema i prilagođavanje usluga lokalnim potrebama (Young, 2000, s.152).

Ovi razlozi objašnjavaju dobrim delom zašto se moderna država odlučuje na uključivanje nedržavnog sektora u sferu pružanja usluga, ali ne objašnjavaju i zašto se odlučuje za nevladine organizacije? Koja je njihova prednost u odnosu na privatne firme?

Prednosti NVO u odnosu na privatni sektor

Uprkos tvrdnjama da je u sferi pružanja socijalnih usluga teško uspostaviti distinkciju između nevladinih i profitnih organizacija, nevladine organizacije često pokazuju veću fleksibilnost i inovativnost, identifikuju i zadovoljavaju potrebe koje ranije nisu bile iskazane, «stižu» do najugroženijih grupa i pružaju jeftinije i kvalitetnije usluge od drugih.

Značajan deo prednosti koji se pripisuje nevladinim organizacijama, može se objasniti drugačijim *motivima* poslovanja nevladinog u odnosu na privatni sektor. U jednom delu nevladinog sektora svakako je prisutan altruistički motiv, što značajno može da doprinese pružanju ne samo jeftinijih usluga, već i usluga boljeg kvaliteta. Dodatno u socijalnoj sferi nevladine organizacije obogaćuju ponudu uslugama koje privatne i državne organizacije iz različitih razloga ne pružaju.

Niži troškovi, pa samim tim i *jeftinije usluge* koje pružaju nevladine organizacije u odnosu na privatni sektor mogu biti neposredno rezultat angažovanja volontera, nižih zarada zaposlenih u nevladinom sektoru, nižih administrativnih troškova i svakako odsustva potrebe da se ostvari profit. Angažovanje volontera je faktor koji bitno utiče na konkurentnost nevladinog sektora pre svega u razvijenim zemljama (Struyk, 2003, s.6).

Osim besplatnog angažovanja, prisustvo volontera može imati i dodatni značaj za nižu cenu usluga koju u pojedinim uslovima svakako nudi nevladin sektor. Iz altruističkih razloga volonteri se naime angažuju u pružanju specifičnih usluga, rade sa stigmatizovanim grupama ili u veoma teškim uslovima. Da bi bio konkurentan, privatni sektor bi zaposlenima na ovakvim poslovima morao da nudi veoma visoke plate i da samim tim bude znatno skuplji od nevladinih organizacija.

Niža cena usluga koju nude nevladine organizacije u odnosu na privatne firme nisu jedina prednost sa aspekta troškova. Privatni sektor je po prirodi stvari spremniji da prekrši odredbe o kvalitetu i o visokim standardima da bi ostvario profit. S druge strane, nevladine organizacije su u principu manje sklone da «iskoriste» nepreciznost ugovora ili odsustvo monitoringa. Na to ih na određeni način primorava i angažovanje volontera koji samim svojim prisustvom ostvaruju neku vrstu kontrolne funkcije. Pojedina iskustva pokazuju da nevladin sektor ponekad pruža i više od onoga na šta ih obavezuje ugovor. U takvim uslovima niži su i troškovi monitoringa i eventualni troškovi koji mogu nastati u slučaju nepoštovanja ugovora, što dovodi do smanjenja ukupnih troškova države (World Bank, 2004, s.103, 104; Young, 2000, s.154).

I **bolji kvalitet usluga** je često prednost nevladinih organizacija. Veća je šansa da profitne firme daju prednost efikasnosti i stvaranju profita na račun kvaliteta usluga. S druge strane posvećenost, motivisanost i predanost i zaposlenih i volontera koji rade u nevladinom sektoru, iskustvo stečeno humanitarnim radom i njihova senzibilisanost u odnosu na potrebe korisnika predstavljaju jasnu prednost koja se odražava na veći kvalitet usluga (Neubourg, 2002, s.15; Struyk, 2003, s.6; World Bank, 2004, s.103)

Istraživanja koja porede privatni i nevladin sektor u razvijenim zemljama uglavnom ukazuju na veću efikasnost privatnog sektora. Efikasnost međutim mora da se sagleda i u kontekstu kvalitativnog aspekta pružanja usluga. Ako je na primer, privatni dom za stare jeftiniji zbog manjeg broja zaposlenih, ali i zahvaljujući činjenici da oni korisnicima propisuju više

sredstava za spavanje, čak i tokom dana, onda teza o efikasnosti potpuno gubi na značaju (Gilbert, 2006, s.6).

Prednosti nevladinih organizacija posebno dolaze do izražaja usled *specifičnosti tržišta usluga socijalne zaštite*. Više od drugih programa, usluge socijalne zaštite zahtevaju angažovanje malih, lokalnih organizacija koje često rade u veoma heterogenim sredinama sa različitim geografskim, ekonomskim, socijalnim i ekonomskim specifičnostima. Ovakvi programi takođe podrazumevaju i rad sa heterogenim populacionim grupama sa posebnim etničkim i religioznim obeležjima, a samim tim i pružanje većeg broja veoma specifičnih usluga prilagođenih lokalnim potrebama. Privatni sektor praktično nije ni prisutan na ovom delu tržišta. Privatna organizacija naime po definiciji nastoji da homogenizuje svoje usluge i ne ulazi na tržište na kojem tražnja nije dostigla neki određeni minimalni nivo (Young, 2000, s.152 ; Neubourg, 2002, s.2).

Zahvaljujući većoj fleksibilnosti i autentičnoj neprofitnoj motivaciji, manje nevladine organizacije često uspevaju da doprinesu poboljšanju položaja marginalizovanih grupa, pružajući usluge i onima do kojih ni državne institucije ne dopiru – bolesnima od SIDE, prostitutkama, zavisnicima od droge, umirućim bolesnicima, stigmatizovanim grupama. Takođe drugačiji pokretački motivi mogu da dovedu i do spremnosti nevladinih organizacija da pružaju usluge u udaljenim, nedostupnim ruralnim područjima u kojima je teško obezbediti čak i prisustvo javnih službi (World Bank, 2004, s. 104).

Prednost nevladinih organizacija u odnosu na privatne firme može biti i njihova spremnost da se angažuju u *kampanjama* za podizanje svesti i širenje informacija koje su značajne za kvalitetno pružanje usluga. Ovakvom vrstom angažovanja nevladine organizacije pored pružanja usluga istovremeno povećavaju njihovu dostupnost, a omogućavaju i osnaživanje ugroženih grupa i podizanje društvene svesti o pojedinim socijalnim problemima.

Prednost nevladinih organizacija koje se istovremeno sa pružanjem usluga angažuju i na pružanju informacija značajna

je sa najmanje dva aspekta. Prvo, jer podstiču suočavanje i društva i pojedinaca sa problemima koji se često kriju, kao što su nasilje u porodici ili mentalna oboljenja. I drugo, jer stižu do potencijalnih korisnika koji nisu koristili pojedine usluge pre svega zato što nisu ni znali za njihovo postojanje. Često su naime upravo NVO jedine koje pronalaze potencijalne korisnike usluga, informišu ih i pomažu da ostvare određena socijalna prava.

Među marginalizovanim grupama koje su izostavljene iz svih mreža socijalne sigurnosti mnogo je onih koji ne dobijaju pomoć upravo zbog neinformisanosti ili zbog toga što iz različitih razloga nisu u stanju da sami traže direktnu pomoć. Ako se ima i u vidu da je dostupnost socijalnih usluga esencijalna karakteristika dobrog sistema socijalne zaštite, kao i činjenica da usluge često nisu dostupne upravo najugroženijim grupama, kao što su etničke manjine, osobe sa invaliditetom i sl. ova prednost nevladinog sektora posebno dobija na značaju (McLeod, Tovo, 2001 s.44, 54 European Social Network, 2006, s.12).

Izazovi i slabosti nevladinog sektora

Uključivanje nedržavnih aktera u sferu pružanja usluga, a pogotovo nevladinog sektora očito ima brojne prednosti. To međutim ne znači da se ne može ukazati i na ograničenja i slabosti nevladinih organizacija pogotovo u ranoj fazi razvoja i kada sektor ne nastaje kao autohtoni projekat nego biva pre svega podstaknut ponekad i preteranim entuzijazmom donatora (World Bank, 2004, s.104). Uspešnost uključivanja nevladinih organizacija u sferu pružanja socijalnih usluga otuda ne zavisi samo od spremnosti i sposobnosti države da podrži ovakve procese, već i od karakteristika i kvaliteta samog nevladinog sektora. Sposobnost nevladinih organizacija da dobro definišu svoje usluge, da ispune standarde kvaliteta, da privuku klijente, da ispune zahteve izveštavanja i monitoringa, samo su neke od odrednica koje bitno utiču na potencijal širenja trećeg sektora u sferi usluga.

Značajno ograničenje mnogih nevladinih organizacija je njihov relativno limitiran institucionalni kapacitet, kao i nemogućnost

da brzo reaguju u skladu sa zahtevima tržišta i prošire svoje kapacitete za pružanje dodatnih usluga.

U manje razvijenim zemljama mnoge nevladine organizacije su male, neiskusne, nemaju dovoljno znanja, ni dovoljno kvalifikovane i obučene radne snage, organizacionih i upravljačkih sposobnosti. U uslovima kada nedostaje kritična masa profesionalnih NVO ne može ni da se formira pravo konkurentno tržište socijalnih usluga. Mnoge nevladine organizacije ne vode ni adekvatne evidencije, što otvara i pitanja njihovog kredibiliteta i odgovornosti (Struyk, 2003, s.67; Gilbert, 2005, s.21).

Pored toga, nesumnjivo je da i među nevladinim organizacijama ima i onih koji funkcionišu veoma slično privatnom sektoru, sa izrazitim finansijskim motivima. Često, pogotovo u zemljama u tranziciji, NVO organizuju profesionalci koji su ranije bili zaposleni u državnom sektoru, sa isključivim motivom da obezbede bolje zarade. Pored toga što se u ovakvim uslovima ne može uvek identifikovati altruistički motiv poslovanja, koji kao što je ukazano implicira brojne prednosti nevladinog sektora, prelazak profesionalaca u nevladine organizacije ima i druge nedostatke. Državni sektor naime ostaje bez kvalitetne, a često i najkvalitetnije radne snage što otežava njegovo funkcionisanje i umanjuje mogućnosti za adekvatno obavljanje brojnih funkcija koje su važne za obezbeđenje kvalitetnih usluga socijalne zaštite (World Bank, 2004, s.105).

U nevladinom sektoru takođe postoje i organizacije sa problemima nedovoljne odgovornosti, nedovoljne unutrašnje demokratije, ponekad i beskrupuloznih lidera koji manipulišu fondovima i korisnicima isključivo radi sopstvene koristi. Nisu retki ni slučajevi kada velike nevladine organizacije zauzmu monopolsku poziciju na tržištu, smanjujući prostor za aktivnosti manje organizovanih i manje agresivnih, ali suštinski kvalitetnijih organizacija (World Bank, 2004, s.86, 104).

Mnoge nevladine organizacije suočavaju se i sa izazovima održivosti i finansijske nesigurnosti što može da rezultira «tržišnim» ponašanjem, u smislu neprekidnog kretanja iz jedne oblasti interesovanja u drugu, gubljenjem fokusa i prave misije.

U pojedinim slučajevima upravo finansijska nesigurnost podstiče nevladine organizacije da diverzifikuju svoje aktivnosti i da pored aktivnosti na osnaživanju korisnika počnu istovremeno i da pružaju usluge. Iako, kao što je već ukazano, ovo preuzimanje više uloga može da predstavlja značajnu prednost, ono može da predstavlja i konflikt interesa. Preuzimanje više uloga podrazumeva da iste organizacije stupaju u različite odnose sa državnim institucijama, istovremeno komplementarne i konfrontirajuće, pa se postavlja pitanje njihove efikasnosti u različitim ulogama. Da li je moguće obezbeđivati uslugu dnevnog boravka za decu sa smetnjama u razvoju koju finansira država, ostvarujući partnerstvo i međusobno komplementarni odnos i istovremeno efikasno zastupati interese ove dece, uz neizbežno konfrontiranje. Kao što je već napomenuto, postoje međutim i mišljenja da ovakve dvojne uloge zapravo doprinose kvalitetu rada u oba domena i da povećavaju šanse za pozitivne ishode (Young, 2000, World Bank, 2004, s.86).

Dodatni izazovi sa kojim se suočava NVO sektor su često i legitimnost, vidljivost i uspostavljanje partnerstva sa drugim sektorima, što svakako predstavlja preduslov za rešavanje kompleksnih socijalnih i ekonomskih problema (Salamon, 2003, s.52).

Izazovi se posebno javljaju ukoliko uključivanje nevladinog sektora podrazumeva podugovaranje. U zemljama u tranziciji je moguće navesti više razloga zbog kojih podugovaranje nevladinih organizacija za pružanje socijalnih usluga nije dovoljno dobro prihvaćeno.

Prvo, odnos izvršnih vlasti prema nevladinim organizacijama kao pružaocima usluga karakteriše visok nivo nepoverenja i skepticizma. Lokalne vlasti nemaju poverenja da NVO mogu da ispune zadatak i da su spremne za uključivanje, imaju više poverenja u državni sektor, posebno kada su u pitanju osetljive grupe korisnika, kao što su osobe sa invaliditetom ili deca. Otpor se javlja i u državnim agencijama koje pružaju slične usluge i koje se protive uvođenju konkurencije.

Ni lokalne vlasti nisu spremne - ne znaju dovoljno o podugovaranju, ne umeju da sastave dobar ugovor, da sprovedu

fer i otvoren proces konkurisanja, ali ni da nadgledaju pružanje usluga (Struyk, 2003, s.67-73; Birks Sinclair & Associates Ltd, 2006, s.12).

I nevladine organizacije mogu da pokažu nedovoljan interes da se uključe u regularni sistem - sistem izveštavanja i monitoringa im je teret, imaju lakši pristup sredstvima kroz grantove ili donatorsko finansiranje, naročito ukoliko ne mogu da ostvare višegodišnje ugovore koji bi im garantovali finansijsku sigurnost.

Dodatno u mnogim zemljama u tranziciji nije rešeno ni pitanje zakonske regulative koja bi uredila sva pitanja od značaja za funkcionisanje nevladinog sektora. U takvim uslovima postoje teškoće da se obezbedi održivost socijalnih usluga, sigurnost za korisnike, ali i održivost samih nevladinih organizacija.

3. Neka iskustva

Razvijene zemlje

Povećanje značaja i uloge nedržavnih aktera u pružanju socijalnih usluga evidentno je u razvijenim zemljama. Iako je u velikom broju evropskih zemalja u zaštiti dece i starih i dalje dominantan državni sektor, kao i podrška porodice, sve veći prostor zauzima i nedržavni sektor (Gilbert, 2005, s. 11). U mnogim zemljama danas nevladine organizacije imaju veoma značajnu ulogu u pružanju socijalnih usluga, a na socijalno tržište sve više ulaze i komercijalne privatne firme.

SAD verovatno prednjače u podugovaranju privatnih i nevladinih organizacija za pružanje svih vrsta javnih usluga. Preko polovine usluga koja pružaju nevladine organizacije u Americi finansirano je iz budžetskih sredstava, tj. kupovinom ovih usluga od strane države. Državnim sredstvima se popunjava 65% budžeta katoličke crkve, preko 60% budžeta NVO *Save the children* i 96% organizacije *Volonteri Amerike*. Tokom poslednje dve decenije povećano je i podugovaranje privatnog profitnog sektora. Od sredine 90tih privatni profitni sektor je dominantan u pružanju usluga u domovima za negu stacionarnih korisnika (preko 80%), dnevnim boravcima, kao i u oblasti kućne pomoći, dečije zaštite i stanovanja. Razne vrste treninga i edukacija takođe su prepuštene privatnom sektoru (Gilbert, 2005, s.11).

U **Velikoj Britaniji** je trend odvajanja uloge kupca – finansijera usluga od uloge ponuđača – pružaoca usluga promovisan 1992. godine donošenjem *Community Care Act*-a koji je podstakao lokalne vlasti da u većoj meri kupuju usluge od privatnog i nevladinog sektora (Lethbridge, 2005, s.6).

Širenje uloge nedržavnog sektora započelo je međutim i ranije. Od kraja sedamdesetih do sredine devedesetih godina tri puta se povećao udeo javnih rashoda za usluge socijalne zaštite koje pružaju nedržavni akteri, najvećim delom usled smanjenja udela institucionalne zaštite koju je pružala lokalna samouprava. Nakon reformi 1992. godine lokalne vlasti su počele u sve većoj

meri da podugovaraju i komercijalne privatne firme, koje su pokrenule razvoj usluga kao što su kućna nega, obezbeđenje obroka u kući i sl. (Gilbert, 2006, s.2-4).

U periodu od 1997. do 2002. godine udeo korisnika koji su bili smešteni u državnim rezidencijalnim institucijama u Velikoj Britaniji se smanjio od 24 na 14%, dok je smanjenje usluga kućne nege i pomoći koje pruža državni sektor iznosilo gotovo 30%. Lokalne samouprave danas kupuju više usluga kućne nege od privatnog i nevladinog sektora nego što ih same pružaju (Lethbridge, 2005, s.6).

U *Engleskoj* je kontinuirano prisutan trend povlačenja lokalnih vlasti iz sfere direktnog pružanja usluga. U 2002. godini je nedržavni sektor obezbeđivao 85% smeštaja u rezidencijalnim institucijama i 64% kućne nege. Diverzifikovana ponuda usluga koje pružaju nevladine organizacije, privatne firme, kao i državni sektor omogućava da se dizajnira paket usluga koje potpunije zadovoljava potrebe korisnika, a korisnicima pruža mogućnost izbora. Odnosi između ponuđača usluga i lokalnih samouprava kao finansijera regulisani su ugovorima (Fultz, Tracy, 2004, s.75-83).

Od 2003. godine, na osnovu *Community Care (Delayed Discharge) Acta* lokalne samouprave u Engleskoj mogu da budu kažnjene ukoliko ne pružaju odgovarajući zaštitu i smeštaj. Zahvaljujući ovoj zakonskoj promeni lokalne vlasti su postale još više zavisne od nedržavnog sektora i njihovog uključivanja u sistem pružanja usluga (Lethbridge, 2005, s.7).

Usluge socijalne zaštite u Engleskoj se finansiraju iz prihoda lokalne zajednice koji potiču iz tri izvora: lokalnih poreza, transfera sa nacionalnog nivoa i participacije korisnika u ceni usluga. Oko tri četvrtine lokalnih prihoda dolazi od centralnih vlasti. Sredstva se distribuiraju prema formuli koja treba da omogući pravednost i izjednačenje prihoda lokalnih zajednica (Fultz, Tracy, 2004, s.79).

U skandinavskim zemljama «uslužni» deo nevladinog sektora je nešto manje prisutan, što se najpre može objasniti tradicionalno većom ulogom države u socijalnoj sferi. Ipak nevladin sektor je

sve značajniji u pružanju usluga koje zamenjuju klasične domove za stare, a u još većoj meri je prisutan u zaštiti dece i mladih (Gilbert, 2006, s.2-4; Salomon, 2003, s.27)

U *Švedskoj* su najveći deo usluga socijalne zaštite, sve do 70tih godina, pružale državne rezidencijalne institucije i hraniteljske porodice. Izmeštanje socijalnih usluga iz državnih institucija ubrzalo se krajem osamdesetih godina, da bi 1995. godine 60% institucionalnog smeštaja za decu i mlade bilo prepušteno nedržavnom sektoru. Najveći broj ovih novih institucija su zapravo mali grupni domovi, koji su nastali tako što su hraniteljske porodice počele da se šire i primaju veći broj dece na staranje. Preostale državne institucije za smeštaj su uglavnom u opštinskoj nadležnosti i sa mandatom da pruže kratkotrajni smeštaj i pripreme decu za hraniteljske porodice (Gilbert, 2006, s.2-4; Fox, 2003, s.23).

U *Nemačkoj* nevladine organizacije pružaju najveći deo socijalnih usluga. Posebno veliki deo socijalnog tržišta «drže» dve najveće religiozne organizacije, Karitas i Diakonie, koje imaju polujavni status. Danas ove dve organizacije zapošljavaju preko 800 hiljada radnika i odgovorne su za gotovo dve trećine domova za stare i domova za osobe sa invaliditetom, kao i za 50% usluga za mlade. I organizacije koje pripadaju pokretu samoorganizovanja su veoma prisutne, naročito u domenu obezbeđenja skloništa za žene žrtve nasilja (Fultz, Tracy, 2004, s.69-74; Gilbert, 2005, s.5).

Od sredine devedesetih godina, nakon uvođenja dugotrajne nege u osiguranje, uslugu kućne nege počinje da pruža i privatni sektor koji u ovoj oblasti ranije nije bio prisutan. Već 2000. godine komercijalne firme u Nemačkoj su zapošljavale jednu trećinu zaposlenih i pružale polovinu svih usluga iz ovog domena (Gilbert, 2006, s.2-4).

Većina usluga koje pružaju nevladine organizacije u Nemačkoj finansirana je budžetskim sredstvima. Oko 80% ukupnog dohotka nevladinog sektora potiče od ugovora sa različitim državnim strukturama, uključiv i osiguravajuća društva, a još 10% su grantovi, takođe iz državnih sredstava. Nvladine organizacije mogu da se nadmeću i za posebna državna sredstva

za razvoj dodatnih usluga, kao što su podrška obolelima od SIDE ili zaštita dece koja su seksualno zlostavljana. Input volontera čini mali deo ukupnih troškova, a posmatrano u međunarodnim razmerama, niska je i participacija korisnika u troškovima usluga. Na privatne resurse se u većoj meri oslanjaju grupe za samopomoć (Fultz, Tracy, 2004, s.69-74).

I u *Francuskoj* nevladine organizacije imaju izuzetno značajnu ulogu u sferi socijalnih usluga, u smislu preuzimanja inicijative, uvođenja inovacija, ali i pružanja usluga.

U Francuskoj postoji duga tradicija pružanja socijalnih usluga od strane humanitarnih i religioznih organizacija koje se u značajnoj meri oslanjaju i na rad volontera. Povećanje uloge «trećeg» sektora u pružanju socijalnih usluga nastaje krajem osamdesetih godina kada su humanitarne organizacije u javnom mnjenju proširile svest o neprihvatljivim uslovima u kojima žive siromašni i beskućnici. Nakon donošenja Zakona o minimalnom dohotku 1987. godine mnoge lokalne nevladine organizacije uključene su u njegovo sprovođenje na lokalnom nivou. Ove promene uveliko su osnažile značaj i ulogu nevladinog sektora.

U Francuskoj mnoge dnevne centre, letnje kampove i komunalne centre vode nevladine organizacije. Iako socijalne usluge pružaju i regionalne i opštinske samouprave, ključnu ulogu ipak imaju upravo nevladine organizacije. Njihovo finansiranje uglavnom je bazirano na višegodišnjim ugovorima sa regionalnim ili opštinskim samoupravama (Fultz, Tracy, 2004, s.53-67).

Zemlje u tranziciji

Krajem 90 tih godina u zemljama u tranziciji civilno društvo je bilo manje prisutno nego u ostalim delovima sveta, uključiv i zemlje u razvoju. Većina nevladinih organizacija je i danas angažovana izvan sfere pružanja usluga u kojoj država i dalje igra ključnu ulogu (Salmon, 2003, s.27).

U bivšim socijalističkim zemljama, posebno onima koje su pripadale tzv. sovjetskom bloku, osnovno obeležje i simbol

socijalne zaštite u predtranzicionom periodu predstavljale su rezidencijalne institucije. Svi socijalni problemi pojedinih ugroženih grupa, starih, osoba sa invaliditetom, dece bez roditeljskog staranja, zapravo su rešavani kroz smeštaj u domove. Procenjuje se da se početkom 21 veka u rezidencijalnim institucijama nalazilo preko 1,3 miliona korisnika. Tokom tranzicije broj korisnika u institucijama se duplirao, a uslovi života su se dramatično pogoršali (Fox, 2003, s.15).

Većina zemalja u tranziciji je počela u drugoj polovini tranzicionog perioda da formuliše, ali i implementira strategije socijalne zaštite, kroz koje između ostalog nastoje da razvijaju socijalne usluge na lokalnom nivou. Često se međutim nevladinim organizacijama prepuštaju samo one socijalne usluge koje državni sektor ne pruža, koje su nove u spektru ponude, tako da one ne zamenjuju postojeće državne servise i ne predstavljaju suštinsko uvođenje konkurencije u socijalni sektor. Alternativna socijalna zaštita je počela najpre da se širi kroz neke forme pomoći u kući za stare i ređe za osobe sa invaliditetom. Iako sporije, počelo je da se razvija i hraniteljstvo.

Danas je moguće identifikovati mnoge probleme koji i dalje otežavaju uključivanje nevladinog sektora u sferu pružanja usluga u zemljama u tranziciji.

U većini zemalja u tranziciji uloga kupca i pružaoca usluge nije razdvojena, monitoring usmeren na rezultate je redak i nije sistematski prisutan. Pored toga, kao posebne probleme moguće je navesti i nekonzistentnost zakonske regulative koja reguliše funkcionisanje NVO, nepostojanje standarda za socijalne usluge, odsustvo transparentnih procedura za organizovanje tendera i nadmetanja za podugovaranje usluga. Mnoge usluge se razvijaju u formi projekata i kroz donatorsko finansiranje i nisu deo regularnog sistema (Struyk, 2003, s.7, 21).

U **Rusiji** kao i u većini zemalja CISa⁵, lokalne vlasti su počele da uvode nove usluge za žrtve nasilja, decu sa smetnjama u

⁵ Bivše sovjetske republike

razvoju, kao i za rešavanje različitih socijalnih problema kao što su droga i trafiking, a mnoge nevladine organizacije su uključene u neku vrstu savetovanja, usluge personalne asistencije, kućnu negu za stare, skloništa za decu beskućnike, usluge za mentalno obolele, pomoć ratnim vojnim invalidima.... (Struyk, 2003, s.2-3, 25). Iako su nevladine organizacije prve pokrenule neke od ovih usluga, lokalne vlasti su neretko osnivale posebne državne agencije da bi povećale ponudu i obuhvatile veći broj korisnika.

Ocenjuje se da je nedovoljno angažovanje nevladinog sektora, pogotovo u formi podugovaranja za pružanje usluga socijalne zaštite, rezultat i nedovoljnog znanja lokalnih vlasti kako da postave «pravila igre» i još uvek nerazvijenog trećeg sektora. Prema istraživanju USAIDa nevladine organizacije u Rusiji ne pružaju usluge na profesionalan način, ne poznaju lokalne procedure i nisu jednostavne za saradnju. (Struyk, 2003, s.16)

U Rusiji postoji značajna razlika između nevladinih organizacija koje funkcionišu kao deo neke međunarodne nevladine organizacije, onih koje funkcionišu na bazi franšize i tzv. *grassroot* organizacija. Istraživanja pokazuju da prve dve grupe NVO imaju veću šansu za adekvatno uključivanje u sistem pružanja socijalnih usluga, najviše zahvaljujući međunarodnoj podršci koju dobijaju u vidu treninga za pružanje servisa, uputstava koja definišu standarde usluga, procedura za izveštavanje i monitoring i sl. Većina ovih organizacija ima naravno i bolje uslove rada, zahvaljujući direktnom donatorskom finansiranju socijalnih programa, nabavci kompjutera, softverskih paketa i sl. (Struyk, 2003, s.26-40).

U **Češkoj** u pružanju socijalnih usluga učestvuje gotovo 900 nevladinih organizacija. Pored klasičnih NVO socijalne usluge pružaju i humanitarne organizacije, udruženja građana i fondacije. Uključivanje nedržavnog sektora nastalo je kao odgovor na socijalne probleme koji su se javili u toku tranzicije, obuhvatajući forme pomoći koje u prethodnom sistemu nisu postojale. «Trećem» sektoru su tako uglavnom prepuštene nove vrste usluga kao što su personalni asistenti, kućna nega, skloništa za žrtve nasilja, podrška za samostalni život osobama sa invaliditetom, podrška osobama zavisnim od droge,

stanovanje uz podršku, dnevni centri. Tradicionalne usluge, kao što je na primer rezidencijalni smeštaj većim delom i dalje obezbeđuje državni sektor. Izuzetak predstavljaju dve crkvene organizacije koje su takođe uključene u pružanje rezidencijalnih usluga.

Većina nevladinih organizacija u Češkoj pruža više vrsta usluga, koje su usmerene na različite vulnerabilne grupe. Najzastupljenije su organizacije čija su ciljna grupa deca i mladi i koje pružaju širok spektar usluga, od onih preventivne prirode, do integrativnih programa za decu sa smetnjama u razvoju. Pored klasičnih NVO i crkvenih organizacija prisutna su i udruženja osoba sa invaliditetom.

Podugovaranje pružaoca usluga izvan državnog sektora i dalje nije uobičajen način finansiranja socijalnih usluga. U celini 60% ukupnih sredstava za finansiranje socijalnih usluga u Češkoj potiče iz lokalnih budžeta, a 30% iz državnog, najviše u vidu subvencija za rezidencijalni smeštaj. Približno još 4% izdvaja nadležno ministarstvo za socijalne usluge opšteg tipa, kao i dodatnih 6% za grantove namenjene NVO koje pružaju socijalne usluge. Ne postoje poreske olakšice koje bi stimulisale privatne firme da sponzorišu aktivnosti nevladinog sektora, pa preko 90% finansiranja potiče iz državnog sektora. Posebno ograničenje za dalji razvoj usluga, ali i za uključivanje nevladinog sektora predstavlja činjenica da inspekcije i kontrolni mehanizmi nisu uspostavljeni na zadovoljavajući način (Fultz, Tracy, 2004, s.85-95; Vylítová1, 2003, s.1-13).

Novi zakon o socijalnim uslugama koji je stupio na snagu 1. januara 2007. godine uvodi sistem akreditacije, formiranje informacione baze svih entiteta koji pružaju socijalne usluge, obavezno planiranje na nivou regiona i opciono na nivou gradova i opština, kao i obavezu za pružaoce usluga da potpišu ugovor sa korisnicima kojim će biti precizirani sadržaj usluge, način plaćanja, kao i vreme i mesto pružanja usluge (Jabůrková, 2007, s.1-3).

U *Mađarskoj* lokalne vlasti svojim aktima regulišu usluge socijalne zaštite, a prema nacionalnoj legislativi kao pružaoци usluga mogu biti podugovorene i druge lokalne samouprave,

kao i nevladine organizacije. Proces decentralizacije uslovio je značajno povećanje uloge nevladinih organizacija i crkve. Danas, gotovo četvrtinu usluga socijalne zaštite pružaju nevladine organizacije što svrstava Mađarsku među zemlje u regionu sa najrasprostranjenijim prisustvom trećeg sektora u ovoj sferi. Nevladine organizacije su se pokazale kao fleksibilnije i inovativnije u odnosu na državni sektor i značajno su uticale na uvođenje nekih potpuno novih usluga (Tausz, 2002, s.125-128; Lethbridge, 2005, s.10).

U sferi usluga za stare, nevladine organizacije u Mađarskoj uglavnom posluju slično komercijalnim firmama, nudeći znatno viši kvalitet usluga od državnih institucija. Ovo se pre svega odnosi na rezidencijalnu zaštitu, za koju je jedan deo starije populacije spreman da plaća tržišne cene.

U celini međutim, odnosi između nevladinog i državnog sektora su rigidni i postoje značajni problemi u komunikaciji. Lokalne vlasti prihvataju nevladine organizacije kao pružaoce usluga sa teškoćom i uz otpore. „Nismo pronašli primer ni jedne lokalne samouprave koja bi od samog početka pokazivala sklonost da se obaveže da obezbeđuje socijalnu zaštitu i usluge na osnovu ugovora sa nevladinim organizacijama“ (Tausz, 2002, s.127). Lokalne vlasti nemaju dovoljno sposobnosti ni znanja da obezbede transparentnost i efikasnost procesa podugovaranja, ne umeju precizno da formulišu šta traže od podugovarača, preferiraju sistem koji mogu direktno da kontrolišu. Uspostavljeni kontrolni mehanizmi su slabi, pa se lokalne samouprave pre odlučuju da organizuju pružanje usluge u okviru državnog, umesto nevladinog sektora (Tausz, 2002, s.125-128).

4. Finansiranje NVO i razvijanje tržišta u socijalnoj sferi

Izvori i način finansiranja

Dominantan izvor prihoda nevladinih organizacija koje su aktivne u socijalnom sektoru su budžetska državna sredstva. Prema istraživanju sprovedenom u 32 zemlje⁶ krajem devedesetih godina najveći deo prihoda nevladinog sektora u oblasti socijalne zaštite poticao je od državnih sredstava (preko 44%), zatim od naplate usluga korisnicima (37%), dok je najmanji deo prihoda ostvaren iz privatnih filantropskih izvora (19%) (Salamon, 2003, s.29).

U razvijenim zapadnoevropskim zemljama udeo državnog finansiranja je još značajniji (preko 56%), dok je u istočnoevropskim zemljama ovaj udeo znatno niži (33%). U nekim zemljama u tranziciji primaran izvor finansiranja nevladinog sektora u socijalnoj sferi su i dalje donatori (Struyk, 2003, s.7, 18).

Visoko učešće države u finansiranju nevladinog sektora u razvijenim zemljama delimično se može objasniti tradicionalnim prisustvom i snažnim uticajem religioznih organizacija, a posebno katoličke crkve. Pod ovim uticajem u nekim zemljama država značajan deo socijalne zaštite kanališe preko nevladinog sektora, pa čak postoji i zakonska obavezna da se u sferi socijalne zaštite izvršna vlast prvo «obrti» nevladinim organizacijama (Salamon 2003, s.40).

Generalno posmatrano može se govoriti o tri načina finansiranja nevladinog sektora: *in-kind* podrška koja podrazumeva nenovčana davanja, finansiranje kroz grantove i finansiranje kroz podugovaranje, odnosno kroz kupovinu usluga. Zbog brojnih prednosti i smanjenja mogućnosti za zloupotrebe danas se pre svega može govoriti o izrazitoj tendenciji povećanja finansiranja koje podrazumeva da država kupuje usluge koje pruža nevladin sektor. Smatra se da ovo ujedno predstavlja

⁶ Od ukupno 35 zemalja koje su obuhvaćene istraživanjem u 32 zemlje su dostupni podaci o finansiranju

najbrži put za uključivanje nedržavnog sektora u socijalnu sferu (Struyk, 2003, s. 21; Gilbert, 2005, s.11).

Napuštanje grantova i uvođenje kupovine usluga kao osnovnog mehanizma finansiranja nevladinih organizacija može se posmatrati međutim i iz drugog ugla. Podugovaranje za pružene usluge kao dominantan izvor finansiranja dovodi nevladine organizacije u poziciju da se nadmeću na tržištu, ulazeći u konkurenciju sa profitnim firmama, što smanjuje prostor za njihovu fleksibilnost, koja je važna odlika funkcionisanja nevladinog sektora. Ima i shvatanja da se ova promena odražava i na smanjenje autonomije NVO, kao i na njihovu efikasnost u ispunjavanju drugih funkcija, kao što je zastupanje interesa najugroženijih grupa (Young, 2000, s.160).

U zemljama centralne Evrope i CIS dominantan oblik finansiranja nevladinih organizacija koje pružaju socijalne usluge je u naturalnom obliku, u vidu besplatnog kancelarijskog prostora, besplatne registracije kojom se potvrđuje da je organizacija kvalifikovana da pruža određenu uslugu, besplatnog korišćenja pojedinih usluga koje pružaju lokalne vlasti ili uključivanjem zaposlenih službenika lokalne samouprave u NVO projekte bez naknade. Na drugom mestu su grantovi, češće na osnovu diskrecione odluke lokalnih samouprava nego na osnovu konkursa, a tek na trećem mestu su ugovori između lokalnih vlasti i nevladinih organizacija za pružanje određenih usluga. Ovaj treći vid finansiranja je pre izuzetak nego pravilo⁷ (Struyk, 2003, s.18-19).

U mnogim zemljama u tranziciji veliki broj socijalnih usluga koje pruža nevladin sektor i dalje se finansira donatorskim sredstvima. Ovakav razvoj socijalnih usluga pokazuje brojne nedostatke. Među nedostacima najuočljivije probleme svakako izaziva finansijska neodrživost pojedinih usluga. Sa završetkom projekta državni sektor često naime ne preuzima dalje finansiranje ovih usluga. Razlozi za to mogu biti brojni: objektivno nedovoljna raspoloživa sredstva pogotovo u lokalnim budžetima, donatorsko

⁷ Dodeljivanje sredstava u vidu grantova a na bazi diskrecione odluke lokalnih vlasti posebno je netransparentno u Mađarskoj i Rusiji, dok su dodele grantova na konkurentskoj osnovi češće u Poljskoj i Hrvatskoj.

finansiranje usluga koje za vladu nisu prioritet, izbor neadekvatnih nevladinih organizacija, nezadovoljavajući kvalitet usluga, otpor i nepoverenje prema «trećem» sektoru, pa i donatorima, nedovoljna umešnost međunarodnih organizacija da nealijeniraju državni sektor. Dodatno, država najčešće ne vrši kontrolnu funkciju nad ovim projektima.

Kupovina usluga i podugovaranje

Kupovina usluga je, kao što je već ukazano, sve dominantniji način finansiranja nevladinih organizacija. Formulisanje i administriranje ugovora kojima se precizira kupovina usluga u socijalnoj sferi nije međutim ni malo jednostavan zadatak.

Procesu ugovaranja prethodi raspisivanje tendera. U tenderu se precizira koja vrste usluge se traže i za koliko korisnika, postavljaju se zahtevi kvaliteta, specificuje period trajanja ugovora i drugi elementi značajni za kasniji proces ugovaranja. Ugovorom se preciziraju pravni odnosi, aktivnosti, finansijske obaveze i posebno proces izveštavanja, monitoringa i evaluacije.

Jedan od najvećih izazova u ovom procesu je *određivanje cene* socijalnih usluga i načina plaćanja. U tržišnom sistemu cena se ne utvrđuje unapred. Kupovina usluga i izbor između različitih ponuda podrazumeva međutim specificiranje šta se kupuje i po kojoj ceni.

Cenu je moguće formulirati kao trošak po korisniku, trošak po jedinici pružene usluge i trošak po jedinici rezultata, koji uključuje kvalitativan aspekt usluge (Gilbert, 2006, s.5). Prilikom izbora između različitih ponuda ne može se naravno porediti samo cena, pogotovo ne cena po korisniku, iako je to najjednostavnije, već se mora uzeti u obzir i kvalitet usluge. Otuda se na principijelnom nivou nameće stav da cena treba da se formuliše u korelaciji sa rezultatima, odnosno da plaćanje treba da bude uslovljeno rezultatima (World Bank, 2004, s.110). Ali upravo je merenje rezultata i procena do koje mere se određeni rezultat može pripisati ponašanju i aktivnostima organizacije koja pruža usluge jedan od najvećih problem u socijalnom sektoru. Na neki način se može čak tvrditi i da svi ugovori moraju da budu manjkavi i nekompletni u tom smislu (World Bank, 2004, s.100).

Kao što je već ukazano, cenu koja je korelirana sa rezultatima nije međutim lako precizirati, posebno u socijalnoj sferi. U slučaju nekih visoko standardizovanih usluga lako je izmeriti rezultate - na primer koliko je obroka jasno specificiranog sadržaja i kvaliteta dostavljeno određenom broju korisnika u njihovim domovima, tačno i na vreme. Utvrđivanje cene usluge i plaćanje po ostvarenom rezultatu veoma je međutim kompleksno i teško definisati za složenije usluge, kao što je adekvatna nega u domovima za stare ili u domovima za decu sa problemima u ponašanju. Moguće je naravno uz evaluaciju utvrditi na primer kod koliko se dece stanje stabilizovalo, koliko njih može da se vrati kući ili da bude upućeno u hraniteljske porodice.

Ovakvo formiranje cene i merenje rezultata ne samo da je kompleksno, skupo i profesionalno zahtevno, već može imati i druge nepovoljne efekte. Plaćanje u zavisnosti od postignutih rezultata može da navede pružaoce usluga da odbiju korisnike koje je na primer teško negovati i kod kojih se ne može očekivati vidljiv napredak stanja.

Jedna od mogućih opcija za državni sektor je da se rukovodi principom «proksi» kupovine tj. da se rukovodi cenama usluga onih ponuđača koji već imaju značajan broj klijenata koji direktno plaćaju datu uslugu i čije su cene samim tim tržišno verifikovane (Gilbert, 2006, s.8). Za usluge koje nisu široko rasprostranjene, razumni raspon cena može da se ustanovi pozivanjem na učešće na tenderu nevladinih organizacija širom zemlje koje su spremne da počnu da pružaju sličnu uslugu (McLeod, Tovo, 2001, s.41).

Čak i u najkonkurentnijim sredinama veoma je teško izabrati organizaciju koja će omogućiti optimalnu kombinaciju minimiziranja troškova i maksimiziranja kvaliteta. Nekoliko razvijenih zemalja je pokušalo da uvede ugovore koji bi precizirali očekivane rezultate. Nalazi o uspešnosti ovih inicijativa su različiti (World Bank, 2004, s.100). Mnogi problemi proističu iz nedostatka informacija kojima bi morao da raspolaze naručilac usluge, odnosno teškoća da se od pružaoce usluga dobiju adekvatne informacije.

Pored utvrđivanja cene i načina plaćanja u procesu formulisanja ugovora posebno je kompleksno i pitanje stvaranja određenog prostora za **fleksibilnost i inovativnost**. Nastojanja da se ugovorom detaljno preciziraju aktivnosti i rezultati potencijalno naime umanjuju fleksibilnost pružaoca usluge. S druge strane važno je da ugovor ne sputava fleksibilnost nevladinih organizacija u implementaciji programa, jer je to upravo jedan od značajnih razloga zbog čega se uopšte država i odlučuje na podugovaranje nedržavnog sektora. Uspostavljanje ravnoteže između fleksibilnosti i preciznosti je otuda jedan od najvećih izazova u procesu kupovine usluga.

Država kao kupac i finansijer usluga treba da obezbedi stabilnost tržišta kroz sistem višegodišnjeg planiranja, blok ugovore i višegodišnje ugovore (Fox and Göttestam, 2003, s.9). I za višegodišnje ugovore je međutim važno da se predvidi obnavljanje ugovora u nekom kraćem vremenskom periodu, da bi konkurencija mogla stalno da bude prisutna. Najzad, ugovor treba da uključi i bonuse, ako su rezultati bolji od onih koji su predviđeni ugovorom, ali i penale ukoliko su rezultati lošiji. Za dobro funkcionisanje podugovaranja usluga važno je da postoji odgovarajući pravni sistem, koji omogućava sprovođenje ugovora. U suprotnom podugovaranje može biti izvor korupcije, pogotovo u sredinama u kojima je ova pojava već raširena.

Značajna prepreka za razvijanje tržišta socijalnih usluga kroz podugovaranje može biti **nedostatak znanja i kompetencija** iz ovog domena, pogotovo na lokalnom nivou. Probleme nedovoljne kompetencije lokalnih vlasti, naročito u malim i nedovoljno razvijenim sredinama, moguće je ublažiti na nekoliko načina. Za najvažnije usluge koje treba da podugovaraju lokalne samouprave moguće je na primer pripremiti modele ugovora na centralnom nivou. Takođe jedan od načina je i objedinjavanje funkcije kupca usluge, organizovanjem centralne kancelarije koja bi obavljala posao brokera za neko šire područje - okrug/region. Uspostavljanje funkcije kupca usluge za više lokalnih samouprava istovremeno obezbeđuje i uštedu novca i koncentraciju kompetencija koje su neophodne za obavljanje ove funkcije (Fox, 2003, s.22-24, 28).

Uputstvo OECD za uspešno povlačenje države iz sfere pružanja usluga

Uputstvo OECD za uspešno povlačenje države iz sfere pružanja usluga identifikuje najvažnije uslove koji treba da budu zadovoljeni da bi se postigli najbolji efekti tokom ovog procesa.

Prva dva uslova odnose se na neophodnost uključivanja ***najviših upravljačkih struktura i fokusiranje na zaposlene***, kako bi se smanjili otpori i neizvesnost onih koji su ranije pružali date usluge.

Posebno važan faktor uspešnosti je precizno ***specificiranje rezultata/proizvoda*** određene uslužne aktivnosti. To podrazumeva da je neophodno precizirati sadržaj aktivnosti, a ne način na koji će aktivnost biti sprovedena.

Pošto je državni sektor i dalje odgovoran za obezbeđivanje adekvatnih usluga, neophodno je kontinuirano i formalno definisano ***nadgledanje*** aktivnosti pružanja usluga kako bi se osiguralo poštovanje standarda koji su precizirani ugovorom. Ugovor mora da predvidi i posledice ukoliko pružalac usluge ne zadovolji nalaze monitoringa, načine rešavanja mogućih sporova, kao i nesmetano prenošenje aktivnosti na drugog pružaoca usluge.

Sledeći uslov odnosi se na potrebu da se ***fer procene sve ponude***, uključiv i ponude koju mogu da daju i zaposleni iz državnog sektora koji su ranije pružali uslugu, kao i neophodnost da se u potpunosti sagledaju i procene sve alternative, od kojih jedna može da bude i nastavak pružanja usluge na postojeći način, u okviru državne institucije.

Za manje razvijene zemlje i zemlje u tranziciji posebno je značajan uslov podsticanje i ***razvoj kompetitivnog tržišta usluga***. Da bi se tržište razvilo važni su elementi koji se odnose na obuhvat i trajanje ugovora. Ako se ugovor odnosi na mali broj aktivnosti i kratkotrajno pružanje usluge neće se javiti dovoljno organizacija zainteresovanih da započne aktivnosti u datoj sferi. Takođe ako ugovor predviđa suviše obimne aktivnosti može se dogoditi da se jave samo velike organizacije, bez dovoljno konkurenata. Rešenje može da bude u formiranju atraktivnog paketa usluga u prvom slučaju, ili razdvajanju aktivnosti na više podugovarača u drugom. Za podsticanje konkurencije važno je takođe da ugovor ne precizira sve detalje operativnog aspekta aktivnosti, već da insistira na ciljevima aktivnosti.

Poslednji važan uslov je da državne organizacije razvijaju i održavaju ***znanja i veštine*** koje su neophodne za uspešno podugovaranje i izmeštanje usluga.

Izvor: OECD, 1997, s.1-6.

Za kupovinu usluga od nedržavnog sektora potrebno je da se obezbedi i dovoljno sredstava za ***adekvatno i regularno plaćanje***. Male nevladine organizacije ne mogu da opstanu ukoliko ovaj uslov nije ispunjen (Fox, 2003, s.22-24; World Bank, 2004, s.95).

U zemljama u tranziciji usluge se uglavnom finansiraju na bazi inputa, dakle prema broju zaposlenih radnika i materijalnim troškovima. Prelazak na finansiranje po korisniku ili po jedinici rezultata je retkost, što onemogućava uspostavljanje sistema kupovine usluga i podugovaranja, pa samim tim otežava i uključivanje nevladinih organizacija u sferu pružanja usluga.

Na kraju treba posebno naglasiti da ugovor treba da bude neophodan element partnerstva između vladinog i nevladinog sektora bez obzira da li se ono zasniva na naručivanju usluge ili davanju grantova.

Razvijanje tržišta socijalnih usluga i uvođenje konkurencije

Prvi uslov za razvijanje tržišta i uvođenje nedržavnog sektora u sferu pružanja usluga je razdvajanje uloge kupca – finansijera usluga od uloge ponuđača – pružaoca usluga.

Kada se ove uloge razdvoje država treba da razvije tržište da bi se izbegao slučaj samo jednog ponuđača i odsustva konkurencije. U monopolskim uslovima naime korisnici ne mogu da napuste program, a najčešće nemaju ni druge mogućnosti da izraze svoje nezadovoljstvo. U takvim uslovima nema signala koji su neophodni da bi tržište funkcionisalo.

Nije međutim jednostavno formirati tržište socijalnih usluga. Kao što je već ukazano, za neke usluge privatni preduzetnici nisu zainteresovani zbog heterogenosti i specifičnosti usluga ili jednostavno za neke usluge tražnja ne dostiže minimalnu veličinu koja bi bila privlačna za ulazak privatnog sektora (Neubourg, 2002, s.15). Na socijalnom tržištu nedostatak tražnje može se javiti i zbog nedostatka informacija i stigme na primer. Poznato je naime da najugroženije grupe ne koriste čak ni usluge koje su uspostavljene jer nemaju informacije o njihovom postojanju, kao

i da se ne odlučuju da traže usluge. Nije retko pogotovo u manje razvijenim sredinama ni da se socijalne potrebe kriju zbog osećanja stida i neadekvatnosti. Kada se država odluči da izmesti usluge socijalne zaštite i prepusti ih nevladinom ili privatnom sektoru, nije uvek jasno šta će se dogoditi. Rezultati međutim mogu da budu neočekivano dobri.

Primer dobre prakse

Kada je vlada Islanda odlučila da se povuče iz neposrednog pružanja usluge smeštaja za decu sa problemima u ponašanju i decu sa emocionalnim problemima, nije bilo jasno da li na tržištu uopšte postoje organizacije koje bi bile spremne da pružaju ovu vrstu usluge. Da bi se podstakao interes potencijalnih učesnika na tenderu, vlada je snažno promovisala akciju i objavila oglase u svim vodećim listovima u zemlji. Reakcija je bila zapanjujuća. Tržište se uspostavilo i proširilo na nedržavni sektor u sferi u kojoj nikada ranije nije postojalo. Danas se gotovo celokupan rezidencijalni smeštaj obezbeđuje na ovaj način.

Izvor: OECD, 1997, s.5.

Preduslov za razvijanje tržišta je i da se u procesu konkurencije svi ponuđači tretiraju jednako, uključiv i državne institucije koje u nekim uslovima po prvi put treba da budu izloženi konkurenciji. To stvara posebne probleme u zemljama u tranziciji, zbog opravdanog straha da će zaposleni ostati bez posla i to u uslovima kada su stope nezaposlenosti visoke i kada je teško pronaći novo zaposlenje.

I u ovim uslovima međutim, ukoliko postoji namera da se razvije tržište, konkurenciji moraju da budu izložene i državne institucije, makar one za koje nije predviđeno zatvaranje. Iako neophodno, to međutim može da bude politički veoma teško da se sprovede, naročito u jednom koraku i kratkom vremenskom periodu. Moguće je zbog toga možda da se u prvoj fazi uvede konkurencija isključivo između državnih institucija za smeštaj na primer, kako bi se ove institucije navikle na proces nadmetanja, a i sa ciljem da se olakša i sam proces konsolidacije rezidencijalnog sistema (Fox, 2003, s.29).

Pored kupovine usluga, povećanje prisustva privatnog, nedržavnog sektora u pružanju usluga u socijalnoj sferi i razvijanje tržišta moguće je ostvariti i promenom filozofije finansiranja usluga. Ova promena bi značila da država umesto „besplatnih“ usluga korisnicima isplaćuje naknade u gotovini ili kuponima, za korišćenje dnevnog boravka, na primer. Davanje gotovine, kao i podela kupona omogućava da umesto države direktni korisnici, biraju od koga će kupiti uslugu. U praksi to je dovelo do širenja nedržavnog sektora u socijalnoj sferi (Gilbert, 2005, s.9).

Razvijanje tržišta pomoću naknada u gotovini i vaučera

Norveška vlada je svim roditeljima dece mlađe od 3 godine počela da daje naknade u gotovini ukoliko ne idu u dnevni boravak koji je subvencioniran od strane države. Švedska vlada od 1992. dodeljuje kupone svim roditeljima čija deca idu u privatne škole. Vrednost pojedinačnog kupona iznosi 85% troškova državnog obrazovanja.

Umesto izgradnje socijalnih stanova u državnom vlasništvu američka vlada je od sredine 70tih godina počela da pomaže siromašne porodice kroz posebne naknade koje su korisnicima omogućavale iznajmljivanje stanova na privatnom tržištu. Naknada za kućnu pomoć u Finskoj može da se koristi za plaćanje nevladine organizacije koja pruža ovu uslugu, rođaka koji se brinu za korisnika ili čak i članova domaćinstva.

Izvor: Gilbert, 2005, s. 10.

Iako omogućavaju maksimiziranje izbora potrošača i razvoj tržišta u socijalnoj sferi, isplata gotovine i deljenje kupona imaju i neke nedostatke.

Prvo, gotovina može da bude iskorišćena za druge svrhe od onih za koje je namenjena. Postoji rizik da porodica naknadu za negu koristi za nadomestak u kućnom budžetu, ne pružajući nikakvu dodatnu negu, pa čak i zanemarujući potrebe deteta sa smetnjama u razvoju. Takođe siromašni korisnici mogu da se opredele za uslugu slabijeg kvaliteta, kako bi ostatak novca iskoristili za druge namene. Kuponi delimično eliminišu ove

nedostatke, pošto moraju da se koriste za tačno određenu svrhu. Ali i kuponi mogu da završe na crnom tržištu, pogotovo ako su namenjeni kupovini robe. Moguće je i da se ne stvori tržište na kojem bi kuponi mogli da budu iskorišćeni, na primer u izolovanim i malim sredinama u kojima nema licenciranih organizacija koje mogu da pružaju određenu uslugu. Tako kuponi za pojedine usluge postaju bezvredni (Gilbert, 2005, s.16).

5. Dodatni preduslovi i ograničenja, specifičnosti

Jedna od specifičnosti socijalnog tržišta je da pružalac usluge nije direktno odgovoran potrošaču, kao na klasičnom tržištu. Umesto te direktne odgovornosti građani utiču na državu (kroz izborni proces), a ona na ponuđače, kroz kupovinu usluga. Ili kako to formuliše Gilbert «prvi učesnik u ovoj relaciji je kupac, državna agencija, koja nije istovremeno i korisnik usluge, drugi učesnik je korisnik, građanin, koji ne plaća uslugu, dok je treći učesnik pružalac usluge, privatna ili nevladina organizacija, koja se nalazi u povlašćenom položaju jer “posluje” sa kupcem koji retko vidi ono što je kupio i sa potrošačem koji ne plaća proizvod/uslugu». (Gilbert, 2006, s.4)

Ovaj indirektni put uticaja korisnika na ponuđače usluga je rezultat svesnog izbora društva kako zbog nesavršenosti socijalnog kvazi tržišta, tako i zbog potrebe da se ostvare ciljevi kao što je na primer jednakost, koje tradicionalno tržište ne može da obezbedi. Ali i državna intervencija u smislu posredovanja države između pružaoca usluge i korisnika je nesavršena, stvara prostore za zloupotrebe, pa se kroz proces reformi traže načini da se ta dugačka ruta indirektnog uticaja skрати i da se uspostavi direktniji uticaj korisnika (World Bank, 2004, s.6, 46-64).

U odsustvu pravih tržišnih signala direktniji uticaj korisnika na kvalitet i vrstu ponude u socijalnoj sferi postiže se između ostalog i kroz procese osnaživanje korisnika, ali i uvođenjem standarda, akreditacije i licenciranja za pružaoce usluga, monitoringom, kontrolom i evaluacijom... Svi ovi elementi su ujedno i važni dodatni preduslovi za uključivanje nedržavnog sektora u sferu pružanja usluga.

Osnaživanje korisnika

Otpori uvođenju nedržavnog sektora u sferu pružanja usluga nastaju i zbog straha da korisnici mogu da budu zloupotrebjeni. Razloga za sumnje i objektivno najviše ima u sferi socijalne zaštite. Činjenica je naime da potencijalni

korisnici socijalne zaštite nisu interesna grupacija, da su isključeni iz participativnih procesa, nemaju pristup centrima moći i ne umeju da artikulišu svoje zahteve. U svim drugim oblastima korisnici su svesniji svojih prava, potreba i mogućnosti društva i manje podložni zloupotrebama.

Bolje informisanje je verovatno najvažniji preduslov za osnaživanje korisnika, pa i za poboljšanje kvaliteta usluga. Precizne i istinite informacije mogu da podstaknu čak i najsiromašnije i najugroženije slojeve društva da zahtevaju kvalitetnije usluge. Odgovornost za raspoloživost odgovarajućih informacija i njihovu dostupnost treba da snosi država.

Građani bi trebalo da imaju informacije o ukupnim sredstvima za socijalnu zaštitu i načinu njihovog trošenja, o sadržaju i uslovima pod kojima se usluge pružaju i generalno o odlukama koje se donose u ovoj sferi. Država bi takođe trebalo da omogući uvid i u analitičke informacije koje ukazuju na uticaj i rezultate pojedinih programa socijalne zaštite, kao i one kojima se poredi kvalitet usluga koje pružaju različite institucije i organizacije (World Bank, 2004, s.79) .

Male nevladine organizacije i razna udruženja građana često su uspešnije od državnog sektora u širenju informacija koje su relevantne za korisnike usluga socijalne zaštite. Aktivni i nezavisni mediji takođe imaju veoma važnu ulogu u plasiranju informacija i stvaranju odgovarajućeg javnog mnjenja (World Bank, 2004, s.152).

Osnaživanje korisnika se može postići i dodeljivanjem kupona ili uvođenjem participacije za manje siromašne, što takođe omogućava direktniji uticaj i utiče na veću zavisnost pružaoca usluga od korisnika.

Standardi, licenciranje i akreditacija

Uvođenje nedravnog sektora u sferu pružanja usluga i uvođenje konkurencije izaziva strah da će cena, a ne kvalitet usluge biti osnovno merilo za izbor ponuđača i da će se zahvaljujući tome sveukupni kvalitet socijalne zaštite smanjiti. Standardi, akreditacija i licenciranje trebali bi da štite kvalitet i

smanje prostor za neadekvatno pružanje usluga (Fox, 2003, s.29).

Ispunjavanje standarda, pogotovo minimalnih, mora da se očekuje od svih ponuđača na isti način, kao što bi i pravila akreditacije i licenciranja trebalo da budu ista za sve organizacije koje pružaju usluge, bez obzira da li su iz državnog ili nevladinog sektora.

Standardi predstavljaju i osnov za obuku organizacija i pojedinaca koji pružaju socijalne usluge, a esencijalni su i za funkciju monitoringa.

U pojedinim zemljama u tranziciji, posebno u onima koje nisu imale tradiciju socijalnih radnika i koje nemaju razvijen nevladin sektor, mogu se pojaviti dileme da li licenciranje treba da se uvede za sve socijalne usluge ili u prvoj fazi reformi samo za one koje zahtevaju specifična znanja i veštine. Prema nekim mišljenjima istovremeno uvođenje licenciranja za sve vrste usluga moglo bi da ograniči aktivnosti ionako malobrojnih organizacija prisutnih u sektoru socijalne zaštite. „Toliko je malo i socijalnih radnika i NVO u sferi socijalne zaštite, da njihove aktivnosti ne treba ograničavati“ – mišljenje eksperta za socijalna pitanja iz Ukrajine (Birks Sinclair & Associates Ltd, 2006, s.26).

Kontrola, monitoring i evaluacija

Uključivanje NVO sektora i privatnih provajdera u sferu pružanja usluga zavisi i od sposobnosti države da uspostavi funkcije kontrole i monitoringa. Iako su ove funkcije neophodne i u čisto državnim sistemima, prepuštanje pružanja usluga nedržavnom sektoru, pogotovo u socijalnoj sferi izuzetno je osetljivo, zahtevno i nameće posebno angažovanje kako bi se smanjio prostor za potencijalne zloupotrebe.

Potrebu za stalnim monitoringom i uspostavljanjem specifičnih kontrolnih mehanizama na socijalnom tržištu pre svega nameće odsustvo tržišta i klasičnih tržišnih signala, kao i odsustvo direktnog uticaja korisnika na ponuđače usluga (Neubourg, 2002, s.4).

Nadgledanje i kontrola posebno su kompleksni u sferi usluga socijalne zaštite kako zbog karakteristika samih korisnika, tako i zbog potencijalno složenih usluga, koje u pojedinim slučajevima pruža veliki broj malih organizacija. Otuda ove funkcije mogu da budu i veoma skupe.

Prvi uslov za uspešan monitoring su jasno definisani zahtevi. Uobičajeni mehanizmi nadgledanja su pisani izveštaji i posete na licu mesta, a proces treba da se odvija i u toku samog sprovođenja programa/pružanja usluge, a ne samo na kraju.

Ako je monitoring složen zbog tehničke prirode same usluge moguće je da se predvidi neki elemenat samonadgledanja. Mogućnost samonadgledanja je implicitno prisutna u velikim institucijama, u kojima radi veliki broj zaposlenih koji jedni druge kontrolišu po prirodi stvari, pa je to i razlog što u određenim situacijama u socijalnoj zaštiti postoji preferencija da se pružanje usluge organizuje upravo na ovaj način. Nadgledanje mogu da vrše i profesionalna udruženja, ukoliko nisu previše spremna da „zaštite“ pripadnike svoje struke. Ako uloga kupca/finansijera nije odvojena od uloge pružaoca usluge onda je neophodno da monitoring sprovodi nezavisan revizor ili nezavisno regulaciona telo. Posebno je efikasno kada se u proces nadgledanja uključe i sami korisnici usluga (World Bank, 2004, s.106).

Usluge mogu da se razlikuju po tome koliko je teško sprovesti monitoring nad njihovim sprovođenjem. U principu, kao što je već ukazano, konkurencija olakšava monitoring. Ukoliko međutim pružanje usluge zahteva kompleksan monitoring, a vrsta usluge je takva da se teško precizira kroz ugovor, tradicionalni centralizovan sistem pružanja usluga može biti najbolje rešenje (World, Bank, 2004, s.14).

Uspešnost funkcije nadgledanja i kontrole, koja pre svega treba da doprinese poboljšanju kvaliteta usluga, zavisi ne samo od kapaciteta vlade da sprovodi ove funkcije već i od kapaciteta organizacija koje pružaju usluge da se prilagode nalazima i unaprede kvalitet svog rada (Neubourg, 2002, s.3).

I za evaluaciju, koja je sastavni deo kontrolnih funkcija, su odgovorne državne institucije. Dobra evaluacija podrazumeva

zapravo uspostavljanje međuzavisnosti između inputa i stvarnih rezultata, kako direktnih, tako i indirektnih. Da bi usluge mogle da se unaprede neophodno je na objektivan i nepristrasan način sagledati rezultate pojedinih programa, uz jasnu analizu koji elementi doprinose i na koji način omogućavaju postizanje određenih rezultata. Na osnovu evaluacije država može bolje da formuliše usluge, ali i prioritete u socijalnoj sferi (World Bank, 2004, s.106).

U razvijenim zemljama sve se više koriste ankete među korisnicima, i različite druge vrste evaluacija. Organizuju se i komiteti korisnika čiji su članovi i predstavnici lokalne samouprave, socijalni radnici i menadžeri socijalnih službi. Prevažodni cilj komiteta je da korisnici imaju prilike da iznesu svoje ideje, zamerke i komentare koji se odnose na postojeće usluge, ali koji su značajni i za razvoj novih usluga (European Social Network, 2006, s.14).

Edukacija

Preduslov za uključivanje nedržavnog sektora u pružanje usluga je i unapređenje znanja i veština, kako u državnim institucijama i nevladinim organizacijama, tako i među samim korisnicima.

I u razvijenim zemljama formulisanje ugovora i izbor između različitih ponuđača zahteva znanja koja nisu bile potrebna pre 10, 15 godina i za koje državni službenici nisu bili pripremani i obučavani (Gilbert, 2006, s.4). Istraživanja pokazuju da u zemljama u tranziciji lokalne vlasti nemaju iskustvo u formulisanju i sprovođenju konkursa, ne znaju precizno da formulišu ugovore i obaveze ponuđača, ne umeju da definišu troškove i cenu usluga, nisu upoznati sa procedurama monitoringa i izveštavanja pa ih i ne zahtevaju na odgovarajući način, više kontrolišu finansijski deo procesa nego sadržaj same usluge i zadovoljstvo korisnika... (Struyk, 2003, s.42-56). Problemi se svakako mogu identifikovati i na centralnom nivou, kako u domenu formulisanja standarda, akreditacije i licenciranja, tako i u domenu uspostavljanja kontrolnih funkcija. Ni NVO i različita udruženja na lokalnom nivou ne poseduju odgovarajuće kapacitete za planiranje, upravljanje i pružanje usluga, pa ni za zastupanje interesa ugroženih grupa.

Pored unapređenja znanja, neophodno je da se promene i profesionalna kultura i stavovi predstavnika lokalnih vlasti i zaposlenih u državnom sektoru, kako bi se obezbedila njihova receptivnost u odnosu na osnaživanje lokalnog stanovništva, posebno marginalizovanih grupa, otvorenost ka civilnom društvu, i saradnja sa lokalnom zajednicom i nevladinim organizacijama. Ove promene su dugoročne, posebno u sredinama u kojima je drugačija praksa duboko ukorenjena (World Bank, 2004a, s.40).

Organizovanje različitih vrsta treninga i seminara usmerenih na unapređenje znanja lokalnih i centralnih vlasti, državnih institucija i nevladinih organizacija neophodan je uslov ne samo za širenje tržišta socijalnih usluga već i za poboljšanje kvaliteta usluga socijalne zaštite.

6. Najvažniji zaključci

Uključivanje nevladinih organizacija u sferu pružanja usluga socijalne zaštite može značajno da doprinese uvođenju većeg broja različitih socijalnih programa, uz smanjenje troškova i poboljšanje kvaliteta usluga. Nevladine organizacije su spremne da pružaju usluge i onim grupama korisnika do kojih niko ne stiže i da razvijaju usluge koje centralizovana država nikada ne bi uspela ni da identifikuje ni da osmisli. Angažovanje volontera, altruistički motivi i fokusiranost prevashodno na cilj i rezultate, ponekad i bez odgovarajuće naknade, nesumnjivo daju veliku prednost nevladinom sektoru. Da bi se razvio ovakav nevladin sektor i ostvarila ovakva, pomalo idealizovana slika njegovog funkcionisanja u sferi socijalne zaštite, potrebno je međutim da budu zadovoljeni brojni preduslovi.

Na osnovu svega što je izneto, na teorijskom nivou, ali i na osnovu iskustava zemalja koje se nalaze u različitoj fazi uključivanja nevladinog sektora, moguće je identifikovati dve grupe preduslova.

U prvoj grupi su preduslovi koji se odnose na razdvajanje uloge kupca/finansijera usluga od uloge pružaoca usluge, razvoj tržišta, uvođenje konkurencije, promene u načinu finansiranja usluga socijalne zaštite i razvoj nevladinog sektora. Ovi preduslovi su više konceptualne prirode i čine samu suštinu reformi, bitno određujući pravac razvoja socijalne politike i ulogu države, nevladinih organizacija, pa i položaj korisnika u sistemu socijalne zaštite.

U drugoj grupi su više preduslovi tehničke prirode, ali zato ne manje značajni za uspeh reformi i postizanje krajnjeg cilja, unapređenje kvaliteta usluga. U ovu grupu spadaju uvođenje standarda, akreditacije i licenciranja za pružaoce usluga, unapređenje funkcije monitoringa i evaluacije, osnaživanje korisnika, obezbeđenje kontinuirane edukacije...

Na kraju ne treba zaboraviti da se ne treba uvek, po svaku cenu i nekritično opredeljavati ni za uvođenje privatnog i nevladinog sektora u pružanje usluga socijalne zaštite. U pojedinim

slučajevima i u zavisnosti od različitih okolnosti usluge koje pružaju državne institucije mogu više da pomognu siromašnima nego one koje pruža nevladin sektor. Dodatno, ako postojeći državni sistem funkcioniše zadovoljavajuće, te se od promena može očekivati samo mali dobitak, uključivanje nedržavnog sektora nije isplativo.

Za jedan broj usluga i u određenim uslovima takođe može da bude posebno važno da deo ponude ostane u rukama države i državnih institucija. Prisustvo državne ponude, kroz indirektan uticaj, može da omogući da se cene na tržištu održe na prihvatljivom nivou. Prisustvo državnih organizacija koje pružaju usluge značajno je i zbog mogućnosti da se kroz konkurenciju nameću standardi kvaliteta, naročito profesionalnih kadrova. Ova zapažanja su posebno relevantne za zemlje u kojima tržište socijalnih usluga i nevladin sektor nisu dovoljno razvijeni.

Literatura

Birks Sinclair & Associates Ltd (2006) *Perceptions of Social Service Practitioners of NGO Participation in Service Planning and Delivery: Lessons for Enhanced Roles and Effectiveness* Facilitating Reform of Social Services (Residential, Non Residential and Community Based) in Ukraine, DFID

European Social Network (2006) *Social Services and Social Inclusion* report

European Union (2006) *Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union* COMMUNICATION FROM THE COMMISSION

Fox Louise (2003) *Safety Nets in Transition Economies* Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank No. 0306

Fox Louise, Ragnar Götestam (2003) *Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper* The World Bank Social Protection Discussion Paper Series No. 0311

Fultz, E., M. Tracy (2004) *Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe* Budapest, International Labour Office

Gilbert Neil (2005), *The "Enabling State?" from public to private responsibility for social protection: Pathways and pitfalls*, OECD SOCIAL, EMPLOYMENT AND MIGRATION WORKING PAPERS No. 26

Gilbert Neil (2006) *Administering purchase of services between public and private agencies Issues in contract design* International Social Security Association, European Regional Meeting Social Security Reforms Empowering the administrators, Vilnius, 17 - 19 May 2006

Jabůrková, Milena (2007) *Partnership for service delivery* Presentation for the ESN Social Service Conference, Berlin

Lethbridge Jane (2005) *Care Services in Europe*, Public Services International Research Unit, Funded by: EPSU

McLeod Dinah, Maurizia Tovo (2001) *Social Services Delivery through Community-Based Projects* The World Bank Social Protection Discussion Paper Series No. 0118

Neubourg de, Chris (2002) *Incentives and the Role of Institutions in the Provision of Social Safety Nets* The World Bank Social Protection Discussion Paper Series No. 0226

OECD (1997) *Best Practice Guidelines For Contracting Out Government Services* PUMA Policy Brief No. 2 Public Management Service

Salamon, L.M., et al (2003) *Global Civil Society An Overview* Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Salamon, L.M. (2006) *Global Civil Society An Overview* The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, presentation

Stiglitz Josef (2004) *Economics of the public sector* Ekonomski fakultet, Beograd.

Struyk Raymond (2003) *Contracting with NGOs for Social Services: Building Civil Society and Efficient Local Government in Russia* The Urban Institute

Tausz, Katalin, ed. (2002) *The Impact of Decentralization on Social Policy* Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest

Vylítová1 Markéta (2003) *(De)centralization of Social Services in the Czech Republic* Paper submitted to the NISPACEE 11th Annual Conference „Enhancing the Capacities to Govern: Challenges facing the CEE countries“

World Bank (2000) *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in European Central Asia* World Development Report, Washington D.C.

World Bank (2004) *Making Services Work for Poor People* World Development Report Washington D.C.

Young, D.R. (2000) *Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives* Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 29(1): 149–72.

Milica Stranjaković

Razmatranje uloge civilnog društva u pružanju socijalnih usluga u Sloveniji

1. Uvod

Republika Slovenija je, izdvojivši se 1991. godine iz SFR Jugoslavije, najbezbolnije prošla kroz demokratsku tranziciju u poređenju sa ostalim bivšim jugoslovenskim republikama. Tih devedesetih, Slovenija se kao prva bivša jugoslovenska republika našla na putu evropskih integracija, zajedno sa Mađarskom, Poljskom, Češkom, Slovačkom, Litvanijom, Estonijom, Letonijom, Kiprom i Maltom. U maju 2004. godine, zajedno sa ovih devet zemalja Slovenija postaje zemlja članica Evropske unije.

Od 2003. godine do danas, Slovenija je očuvala svoju poziciju jedne od najrazvijenijih država na Balkanu. Prema indeksu humanog razvoja UNDP-a, Slovenija se nalazi na 27. mestu na svetu po opštem razvoju (UNDP, 2007), dok je Svetska banka navodi kao vodeću zemlju u regionu po bruto nacionalnom dohotku (BDP per capita iznosi oko 17 hiljada dolara) (World Bank, 2007, www.worldbank.org).

U periodu evropskih integracija od 1991. do 2004. godine, u Sloveniji su se istovremeno dešavale ekonomske i društvene promene i procesi demokratizacije. Jedan od elemenata u tom procesu bilo je stvaranje ambijenta pogodnog za razvoj civilnog društva i pune saradnje između organizacija civilnog društva i državnih institucija.

U izveštaju Freedom House-a Nations in Transition, navodi se da je Slovenija zemlja verovatno sa najdužom tradicijom civilnog društva ne samo u bivšoj Jugoslaviji, već i u Istočnoj i Centralnoj Evropi (Freedom House, 2004). Kako je navedeno, koreni te tradicije sežu 150 godina unazad, u period pre Prvog svetskog rata i ujedinjenja Srba, Hrvata i Slovenaca 1918. godine⁸, kada se u Sloveniji kao delu Austrougarske monarhije humanitaran i dobrotvoran rad odvijao pod pokroviteljstvom Katoličke crkve (Dill, A., Fink, T., 2002).

Kao početak pokreta za uspostavljanje „modernog“ civilnog društva u Sloveniji smatra se 1988. godina i vezuje se za osnivanja Odbora za odbranu ljudskih prava. Ovaj pokret je okupio grupu ljudi uglavnom javnih ličnosti, novinara i intelektualaca koji su tada organizovali proteste zbog sudskog procesa slovenačkim novinarima koji su objavili poverljiva vojna dokumenta tadašnje JNA (Jugoslovenske narodne armije). U narednih godinu dana u Sloveniji se pojavilo oko 100 novih organizacija civilnog društva (uključujući i 10 novih političkih partija).

Dalji raspad bivše Jugoslavije tokom devedesetih, uslovio je i priliv od oko 30.000 izbeglica u Sloveniju, uglavnom iz Bosne i Hercegovine. Ta situacija uticala je da se u Sloveniji iniciraju brojni humanitarni programi, a takođe je i uticala na povećanje broja nevladinih organizacija koje su realizovale ove programe (Freedom House, 2004).

U Sloveniji je danas registrovano oko 20.000 nevladinih organizacija. U njima je zaposleno oko 0,5% od ukupnog broja zaposlenih u zemlji (Michieli T., 2007). Procenjuje se da je procenat građana uključenih u dobrotvorne (nevladine) organizacije u Sloveniji niži nego u bilo kojoj drugoj razvijenoj zemlji, jedino se članstvo u dobrotvornim vatrogasnim društvima može smatrati natprosečnim (Freedom House, 2004). Međutim, opsežnije istraživanje uloge nevladinih organizacija i drugih organizacija civilnog društva u Sloveniji nije rađeno.

⁸ Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca.

2. Saradnja države i nevladinih organizacija

Posle sticanja nezavisnosti, slovenačka vlada je nastojala da unapredi i proširi obim saradnje sa nevladinim organizacijama. Jedna od prvih mera u ostvarivanju dijaloga vladinog i nevladinog sektora je donošenje *Strategije saradnje Vlade Republike Slovenije i nevladinih organizacija* u 2003. godini. Ova strategija predstavlja okvir za unapređenje saradnje između vladinih i nevladinih organizacija, ali i «garanciju» da država uviđa značaj NVO sektora u formulisanju i sprovođenju zvaničnih politika i obezbeđenju učešća javnosti u tim procesima.

„Na osnovu Strategije saradnje Vlade republike Slovenije i nevladinih organizacija, vlada obezbeđuje podsticaj za započinjanje saradnje s nevladinim organizacijama, paralelno sa proširenjem saradnje koja već postoji na nivou pojedinih ministarstava i pomaže u bržem uvođenju potrebnih sistemskih promena i uslova pod kojima se nevladine organizacije razvijaju i funkcionišu“ (Republika Slovenija, 2003).

Strategija predviđa mehanizme za dalji razvoj saradnje državnog i civilnog sektora kroz postojeće primere dobre prakse, kao i učenje na manje uspešnim primerima i na centralnom i na lokalnom nivou. Strategija predviđa bolje uspostavljanje saradnje na regionalnom nivou⁹ i razvoj kontrolnih mehanizama.

Slovenačka vlada je 2002. osnovala Komisiju za saradnju sa nevladinim organizacijama, da bi približila nevladine organizacije vladinom sektoru, ali i doprinela razvoju sektora na sistematičniji način. Zbog nedostatka odgovarajućeg kadra, sredstava, a delimično i odgovarajućeg menadžmenta, mali broj nevladinih organizacija je, uprkos naporima uticajne NVO mreže CNVOS-a (Centar za nevladine organizacije Slovenije) i vladine Komisije, uspeo da za 3-4 godine postane efikasan partner u vladinim inicijativama (Freedom House, 2004).

⁹ Trenutna teritorijalna podela na 12 regiona u Sloveniji se revidira, na zahtev EU

3. Neke od karakteristika NVO sektora u Sloveniji

Proces evropskih integracija direktno je uticao na brže promene i poboljšanje saradnje između vladinog i nevladinog sektora u Sloveniji. Državni sektor je jačanje NVO sektora percipirao kao na jedan od glavnih preduslova za *učešće građana* (participaciju) na ravnopravnoj osnovi u reformama i procesu približavanja EU. Pristup sredstvima EU pretpostavljao je i značajnije učešće NVO sektora u razvojnim programima posebno sada kada je Slovenija u članstvu EU.

Uprkos promenama i uključivanju nevladinog sektora u zajedničke programe sa vladinim organizacijama, vodeće NVO u Sloveniji nisu zadovoljne razvojem civilnog sektora (PIC, 2003). Nedovoljan razvoj NVO sektora se objašnjava činjenicom da država još uvek ima monopolsko ponašanje kad su u pitanju usluge koje u razvijenim zemljama pruža nevladin sektor (Michieli T., 2007). Na to ukazuje podatak o zaposlenima u nevladinom sektoru od 0,53% od ukupnog broja zaposlenih; prosečan udeo zaposlenih u EU u nevladinom sektoru je 4,9%. Radi poređenja taj udeo u Češkoj Republici je 2,8%, u Francuskoj 4,9%, a u Švedskoj 2,5% (Michieli T., 2007). Većina NVO ima slabu organizacionu strukturu, malobrojno članstvo i veoma malo plaćenih službenika (ako ih uopšte ima).

Slovenačke NVO usredsređuju se na niz različitih pitanja, uključujući programe za unapređenje ženskih prava, za zaštitu životne sredine, za pitanja manjina, za suzbijanje seksualnog uznemiravanja, za suzbijanje narkomanije, za zaštitu prava homoseksualaca, za prevenciju samoubistava, za obezbeđenje pravne pomoći, itd. Mnoge manjinske grupe imaju civilne i kulturne organizacije (gde su romske grupe posebno uspešne). Rimokatolička crkva je daleko najveća i najuticajnija verska grupacija u zemlji i sa svojom humanitarnom organizacijom Caritas je veoma aktivna. Znatno manja Evangelistička crkva uživa posebno mesto zbog svoje, kako se smatra, istorijske uloge „čuvara“ slovenačkog nacionalnog identiteta (Freedom House, 2004).

Nevladine organizacije u Sloveniji mogu biti registrovane kao zavodi, društva/udruženja građana, fondacije i humanitarne organizacije.

Od ukupnog broja NVO u Sloveniji najveći procenat organizacija je registrovan kao „društva“ (udruženja), dok su recimo fondacije i privatne institucije zastupljene sa 3% u ukupnom broju. Sve registrovane NVO nisu aktivne. NVO koje su registrovane kao društva uglavnom su aktivne u sledećim oblastima: sportu, socijalnoj zaštiti, kulturi, obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti (uključujući ekološka društva, društva za zaštitu životinja, vatrogasna društva, itd.). Većina nevladinih organizacija locirana je u gradskim sredinama.

Nevladine organizacije najveći deo sredstava ostvaruju od sopstvenih aktivnosti (44 %), 30 % su donacije, dok ostatak od oko 30% su sredstva iz nacionalnog i/ili lokalnih budžeta. Država učestvuje najvećim delom sredstava kroz projekte (60 %) i godišnje subvencije (30 %), a preostalih 10 % se obezbeđuje kroz dugoročne ugovore.

Prepreke koje sprečavaju NVO u Sloveniji da efikasnije funkcionišu su: postupak registracije, status (izjednačen s profitnim organizacijama), nedovoljni kapaciteti, nedostatak prostora, opreme i osoblja, nedovoljna finansijska sredstava, nedefinisan sistem volonterskog rada (volonteri se ne koriste dovoljno), nejedinstvena državna politika u vezi s finansiranjem itd (PIC, 2003).

U 2003. godini je urađen prvi put pregled nevladinih organizacija u Sloveniji. Na osnovu ankete je urađen indeks održivosti po metodologiji USAID-a, koji je i finansirao ceo posao, a koji je slovenački PIC realizovao - održivost NVO u Sloveniji je na skali od 1 do 7 (gde je 1 najviša ocena) ocenjena sa 3,9 (PIC, 2003).

Pozitivan aspekt delovanja NVO u Sloveniji jeste to što je država uopšteno zainteresovana da s njima saraduje. Tokom poslednjih godina, NVO su učestvovala u konsultacijama u vezi sa zakonodavnom i drugim politikama koje se odnose na funkcionisanje i unapređenje rada NVO (Freedom House, 2004).

S druge strane, reputacija koju NVO uživaju u slovenačkoj javnosti veoma je pozitivna, prvenstveno zahvaljujući tome što mediji prilično često i adekvatno izveštavaju o njihovim programima i aktivnostima (Freedom House, 2004). Uprkos ovako velikom broju aktivnosti i angažovanju države u unapređenju ove oblasti, uticajne NVO u Sloveniji nisu zadovoljne stepenom razvoja organizacija civilnog društva. Kao jedan od glavnih razloga za nedovoljan stepen razvoja civilnog sektora, smatra se to što država još uvek pruža usluge koje bi po pravilu mogao da pruži NVO sektor (Michieli, 2007), posebno u socijalnoj sferi. Povlačenje sredstava iz strukturnih fondova EU (iz Evropskog socijalnog fonda – ESF) predstavlja mogućnost za veću i odgovorniju ulogu NVO u programima socijalne inkluzije. Uprkos toj činjenici i mogućnostima koje se pružaju kroz dodatne fondove, po anketi CNVOS-a (Centar za informativne usluge, saradnju i razvoj NVO), jedne od najuticajnijih NVO u Sloveniji, samo 3,6% nevladinih organizacija je upoznato sa mogućnošću korišćenja evropskih strukturnih fondova, dok skoro 60% NVO nema nikakva saznanja o ovim finansijskim mehanizmima. Ovaj podatak govori da se, pored toga što država nije još uvek dovoljno “otvorena” za saradnju sa NVO ili kapaciteti NVO nisu na zavidnom nivou, takođe može postaviti pitanje o stepenu podrške, saradnje i razmene informacija među samim NVO u Sloveniji.

Anketa CNVOS-a, ukazuje da nevladine kao potencijalni pružaoci usluga nedovoljno učestvuju u programima i njihovi potencijali nisu u dovoljnoj meri iskorišćeni. Ukazuje se i na pravno okruženje da je nedovoljno stimulatívno i da ne daje dovoljno podrške razvoju potencijala NVO i unapređenju njihovih kapaciteta. Poređenje podataka iz 1996. i 2004. godine ukazuje na porast od 39% ukupnog broja NVO (oko 20.000 organizacija) u kojima je angažovano negde oko 900.000 ljudi. Uprkos tome slovenački nevladin sektor je uglavnom zastupljen organizacijama u kojima se ljudi angažuju na dobrovoljnoj osnovi i volonterski učestvuju u aktivnostima. Oko 80% NVO nema zaposlenih.

U Operativnom programu za razvoj ljudskih resursa u periodu od 2007. do 2013. godine (Republika Slovenija, 2007)

predviđeno je da se izdvoji oko 7% (ili 53 miliona evra) iz strukturnih fondova (Evropskog socijalnog fonda) za programe nevladinog sektora (Michieli, 2007). Od toga je značajan deo (oko 13 miliona evra) namenjen unapređenju kapaciteta samih NVO, zbog procene da je uprkos dosadašnjim rezultatima u ovoj oblasti situacija daleko od zadovoljavajuće.

4. Socijalna inkluzija i socijalna zaštita u Sloveniji

Razvoj politike socijalne inkluzije u Sloveniji se sprovodi u skladu s Lisabonskom strategijom (http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm), kao i u drugim zemljama članicama EU, gde se efikasna socijalna država smatra preduslovom za ostvarenje uravnoteženog privrednog razvoja.

Otvoreni metod koordinacije (OMC)

Metodologija koja se koristi u EU u sprovođenju principa socijalne inkluzije, a koja se primenjuje u Sloveniji, poznata je pod nazivom *Otvoreni metod koordinacije* (OMC). Cilj OMC-a se odnosi na dobro upravljanje, transparentnost i uključivanje svih aktera u planiranje, sprovođenje i monitoring realizovanih politika, zasniva se na sledećim principima:

- Učešće različitih predstavnika u radnim grupama čiji je zadatak izveštavanje i praćenje obavljanja aktivnosti u skladu s definisanim pokazateljima
- Postizanje konsenzusa u vezi s reformskim merama koje su bile predmet pregovora između vlade i drugih zainteresovanih strana (socijalni sporazum 2006-2009)¹⁰
- Ostvarivanje maksimalne koordinacije svih zainteresovanih strana
- Povećana transparentnost i jača svest javnosti uopšteno
- Razvoj komunikacione strategije (Slovenija jutri - <http://www.slovenijajutri.gov.si>) objavljene (u publikaciji „Slovenija sutra – zemlja blagostanja“) u tiražu od 675.000 i poslate svim domaćinstvima u Sloveniji¹¹
- Unapređenje zdravstvene zaštite

Izvor: http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01_en.htm

¹⁰ Predstavnici zainteresovanih strana (socijalni partneri) članovi su i malih tematskih ekspertskih grupa

¹¹ Ista publikacija, osim na slovenačkom, štampana je i na italijanskom (2.500) i mađarskom (6.500 primeraka) za distribuciju italijanskoj i mađarskoj manjini u Sloveniji.

Republika Slovenija je usvojila brojna strateška dokumenta i zakone u skladu s politikom socijalne inkluzije EU, kao okvir za unapređenje položaja ugroženih grupa i njihovo osnaživanje. Glavni strateški dokumenti i propisi su:

- Razvojna strategija Slovenije
 - Nacionalni izveštaj o strategijama socijalne zaštite i socijalne inkluzije 2006-2008.
- Nacionalni akcioni plan za socijalnu inkluziju 2004-2006.
 - Pri godišnji izveštaj o sprovođenju nacionalnog akcionog plana socijalne inkluzije (NAP/inkluzija 2004-2006) (februar 2006)
- Zajednički memorandum o socijalnoj inkluziji u Sloveniji (JIM¹²)
- Program za borbu protiv siromaštva i socijalne ekskluzije (isključenosti)
- Program za decu i omladinu 2006-2016.
- Komunikaciona strategija *Slovenija jutri (Slovenija sutra)*
- Operativni program za razvoj ljudskih resursa u periodu od 2007. do 2013. godine
- Akcioni plan za osobe sa invaliditetom od 2007. do 2013. godine
- Nacionalni program za jednake mogućnosti između muškaraca i žena iz 2006. godine, itd.

Najvažniji zakoni koji uređuju socijalnu zaštitu u okviru nacionalne strategije za socijalnu inkluziju su:

- Zakon o socijalnoj zaštiti (Zakon o socialnem varstvu izmenjen i dopunjen 2007. godine)
- Zakon o stipendiranju iz 2007. godine
- Zakon o usklađivanju transfera pojedincima i domaćinstvima u Republici Sloveniji iz 2006. godine
- Zakon o Romskim zajednicama iz 2007. godine
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći 2007. godine
- Zakon o jednakim šansama za žene i muškarce
- Zakoni u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, socijalnog stanovanja, itd.

¹² JIM - Joint Inclusion Memoranda

Pored strateških dokumenata i zakona u oblasti socijalne zaštite koje je Republika Slovenija usvojila u poslednjih 5 godina, čitav niz mera se realizuje kroz različite programe. Jedan od najboljih primera, sudeći po izveštajima je program personalnih asistenata za stara lica i osobe sa invaliditetom (pravica družinskoga pomoćnika), čija je primena usko vezana za Zakon o socijalnoj zaštiti (Zakon o socialnem varstvu). Do 2007. godine više od 1000 osoba je pružalo ovakve usluge (Republika Slovenija, 2006).

U okviru usvojene Odluke o nacionalnom programu socijalne zaštite za period od 2006 do 2010. godine, važan deo je namenjen zaštiti starih - kroz tender o koncesijama je planirano povećanje broja zbrinutih lica starijih od 65 godina za 2400 u, po određenim kriterijuma, humanijem institucionalnom smeštaju.

Ustanovljen je institut Ombudsmana za ljudska prava i institut Zastupnika za jednaka prava muškaraca i žena i borbu protiv diskriminacije na osnovu pola. Osnovana je i Opservatorija za decu sa zadatkom da prati stanje i položaj dece u Sloveniji kroz sve faze njihovog razvoja i koja osigurava međunarodno uporedive podatke koje se tiču dece (Republika Slovenija, 2006).

Takođe su u periodu 2006-2007. godine proširene mreže sigurnih kuća, domova za terminalne bolesnike i bolesnike sa mentalnim poremećajima, mreže savetovališta, itd. Najveći napredak je napravljen u zaštiti osoba sa invaliditetom – zabeleženo je povećanje kapaciteta za 112% u okviru različitih programa podrške i dnevnog zbrinjavanja-smeštaja korisnika iz ove ugrožene grupe. Veliki pomak je zabeležen i u borbi protiv bolesti zavisnosti kroz grupnu terapiju, savetovališta, itd. kao i u oblasti zbrinjavanja beskućnika. Posebna pažnja je posvećena i romskoj populaciji, kao i migrantima i izbeglicama kroz različite vidove podrške.

Za samo unapređenje usluga socijalne zaštite, u Razvojnoj strategiji Slovenije, kao važne mere koje mogu da unaprede oblast usluga su integracija svih baza podataka o korisnicima i potrebama, kao i funkcionisanje centara za socijalni rad na principu *one-stop-shop*-a („sve na jednom mestu“ - <http://www.slovenijajutri.gov.si>). Obe ove mere treba da

doprinesu kredibilitetu institucija, njihovoj otvorenosti i većoj efikasnosti u radu na zadovoljenju različitih korisničkih potreba¹³.

Ugrožene grupe

Stara lica su identifikovana kao prioritarna ugrožena grupa u Sloveniji. Po projekciji EUROSTAT-a, udeo lica starijih od 65 godina u ukupnoj populaciji u periodu 2005. do 2010. godine bi bio 16,5%. Zbog različitih potreba ove grupacije, velika pažnja se posvećuje njihovom zbrinjavanju, posebno onima koji su institucionalno zbrinuti ili u potrebi za tim uslugama.

Ostale ugrožene grupe stanovništva koje se potencijalno suočavaju s višim stepenom rizika od socijalne isključenosti i siromaštva u Sloveniji uključuju:

- Osobe s veoma niskim prihodima (izložene riziku od siromaštva), čije preživljavanje često zavisi od socijalnih transfera (nezaposleni, domaćinstva s jednim roditeljem, same stare osobe)
- Osobe s invaliditetom (osobe s invaliditetom bez statusa, osobe sa složenijim invaliditetom, nezaposleni i osobe koje žive u lošim stambenim uslovima)
- Beskućnici (zdravstveni problemi i problemi stanovanja)
- Romi (nezaposlenost, nizak nivo obrazovanja, loši stambeni uslovi)
- Deca (čiji je fizički, mentalni/emocionalni i socijalni razvoj ugrožen siromaštvom ili nedovoljnom inkluzijom uz dugoročne negativne posledice)
- Migranti i azilanti koji se suočavaju sa slabim znanjem jezika, nezaposlenošću, lošim stambenim uslovima
- Specifične ugrožene grupe (žrtve nasilja, zavisnici, osobe s mentalnim problemima, itd.)

Izvor: *Nacionalni izveštaj o strategijama u socijalnoj zaštiti i socijalnoj inkluziji 2006 – 2008*

Jedna od novina u slovenačkom zakonu o socijalnoj zaštiti je i uvođenje radne aktivacije korisnika koji su primaoci socijalne pomoći. To podrazumeva neke od privremenih poslova ili

¹³ Još jedna od važnih mera je i *doživotno učenje* (life-long learning) da bi se unapredio položaj pojedinaca za zapošljavanje

obuka, u skladu sa radnim sposobnostima osoba koje su uključene u ove programe¹⁴

Glavni izazovi u sprovođenju strategije socijalne inkluzije i socijalne zaštite

Identifikovani glavni izazovi u realizaciji strategija socijalne inkluzije i socijalne zaštite, su:

- Uvođenje efikasnih mera za aktiviranje i zapošljavanje osoba koje zavise od socijalnih transfera kako bi se poboljšala njihova socijalna inkluzija, mogućnosti zapošljavanja i materijalni status.
- Lakše rešavanje stambenog problema siromašnih i poboljšanje stambenih uslova za ugrožene grupe.
- Podsticanje socijalne inkluzije i obezbeđenje uslova za negu , kao i očuvanje postojećih kapaciteta starih lica (aktivno starenje)
- Efikasna borba protiv diskriminacije kao jedne od glavnih prepreka socijalnoj inkluziji.
- Poboljšanje demografske strukture uvođenjem mera koje doprinose većem fertilitetu.

Izvor: *Nacionalni izveštaj o strategijama u socijalnoj zaštiti i socijalnoj inkluziji 2006 – 2008*

¹⁴ Zakon o socijalnoj zaštiti - Zakon o socialnem varstvu (konsolidovan tekst), 2007.

5. Usluge socijalne zaštite i NVO

U pružanju socijalnih usluga u Sloveniji (na primer, kada je reč o domovima za stare), državni sektor igra vodeću ulogu, zatim sledi privatni sektor, dok su NVO najmanje zastupljene kao pružaoci „formalnih“ usluga (Republika Slovenija, 2007). Nevladine organizacije u Sloveniji igraju veoma aktivnu ulogu u sprovođenju programa i pružanju usluga usmerenih na osobe s mentalnim poremećajima (www.sent-si.org).

Demografske promene u strukturi stanovništva (projekcije koje se odnose na starenje stanovništva) dovele su do proširenja zaštite starih, tako da su se u poslednjih nekoliko godina kapaciteti za institucionalnu negu i smeštaj povećavali za 4 % godišnje, dok su kapaciteti za pružanja pomoći u kući rasli nešto sporijim tempom. Značajno je porastao i broj osoba kojima je bila potrebna pomoć za obavljanje skoro svih životnih aktivnosti i koje koriste svoje zakonsko pravo za pomoć u porodici/kući (pomoć družini u domu).

Ministarstvo za rad, porodicu i socijalna pitanja je institucija koja sprovodi reforme u socijalnoj zaštiti u skladu sa strateškim opredeljenjima, zakonskom regulativom i politikom EU o socijalnoj inkluziji (http://www.mddsz.gov.si/en/areas_of_work/social_affairs_social_welfare_programmes).

Posebna pažnja u okviru sektora se posvećuje osobama sa invaliditetom. Tako, u okviru resornog ministarstva, postoji i direkcija za osobe s invaliditetom. Ova direkcija zadužena je za sledeća pitanja:

- Položaj osoba s invaliditetom
- Integracija osoba s invaliditetom u društvo, njihova obuka/obrazovanje i zapošljavanje, kao i
- Učešće u programima zapošljavanja.

Ministarstvo za rad, porodična i socijalna pitanja Slovenije se zalaže za što veće učešće nevladinih organizacija u programima socijalne zaštite. Finansiranje se obezbeđuje iz državne kase, a NVO takođe imaju mogućnost da konkurišu i na konkursima koji se raspisuju i na lokalnom nivou. Od 1996. godine slovenačka vlada organizuje jednom godišnje konkurse za finansiranje NVO

za pružanje usluga socijalne zaštite. Konkurs je podeljen na 2 grupe projekata: jedni obuhvataju usluge koje su komplementarne državnim programima/uslugama i njima su namenjena značajnija sredstva koja obezbeđuju višegodišnje finansiranje, dok drugu grupu predstavljaju projekti manjeg obima i veće raznovrsnosti (videti tabelu u delu koji se odnosi na finansiranje). U toku godine oko 60 organizacija koje pripadaju prvoj grupi obezbedi višegodišnje finansiranje za sledeće programe koji su tematski definisani u skladu sa politikom sektora, kao što su:

- Programi za prevenciju bolesti zavisnosti i rehabilitaciju zavisnika
- Inovativni i razvojni projekti namenjeni deci iz porodica u riziku, zaštiti dece od zlostavljanja, deci bez porodičnog staranja, razvoju savetovališta, deci sa smetnjama u razvoju i drugim sličnim temama
- Specijalizovani programi za očuvanje mentalnog zdravlja ali više okrenuti ka socijalnom aspektu terapije (besplatna pravna pomoć i zastupanje, dnevni centri, grupne terapije, savetovališta, info-pultovi, grupe samopomoći, itd.)
- Centri i šelteri za žene ili mreže ovakvih programa podrške

NVO Šent, kao pružalac usluga

Šent je asocijacija za zaštitu mentalnog zdravlja u Sloveniji. To je neprofitna, volonterska organizacija sa statusom humanitarne organizacije kod slovenačkog Ministarstva za rad, porodicu i socijalna pitanja. Misija ove organizacije je da umanjuje socijalnu isključenost osoba/pacijenata sa mentalnim/psihičkim problemima, kao jednoj od prioritarnih grupa. To se posebno odnosi na pristup zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti i zapošljavanju, ali i stvaranju uslova kvalitetnijeg života i osamostalivanju ovih ljudi.

Šent funkcioniše kao mreža centara u lokalnoj zajednici, koji pružaju najrazličitije usluge: programe psiho-socijalne rehabilitacije i osnaživanja osoba sa mentalnim/psihičkim problemima, kroz dnevne centre/boravke, celodnevni smeštaj i projekte zapošljavanja, sa ciljem da se osobe sa ovim problemima osposobe za samostalan život.

Izvor: www.sent-si.org

Crkva u Sloveniji je prilično aktivna u pružanju usluga. Najjača organizacija je svakako Caritas Slovenija koja je osnovana 1990. godine, registrovana kao humanitarna organizacija 2004. godine (po Zakonu o humanitarnim organizacijama). Caritas sprovodi različite programe koji su namenjeni ugroženima i siromašnima. Caritas je osnivač privatnih zavoda, koje se bave različitim programima. Na primer, Zavod Pelikan realizuje programe podrške majkama, centre za bolesti zavisnosti, i centre za pomoć u kući, dok se Zavod Diocesan bavi isključivo humanitarnim aktivnostima i programima pomoći. Najčešći socijalni programi koje Caritas širom Slovenije realizuje kroz 350 podružnica su uglavnom programi koji na različite načine podržavaju ugrožene grupe: bolesne, stare, decu, osobe sa invaliditetom, žene koje su izložene riziku od zlostavljanja i siromaštva, migrante, kao i žrtve trgovine ljudima (http://www.caritas.si/programi_pomoci/index.php).

Projekat hospisa (hospice)

Hospis je usluga koja je uglavnom namenjena terminalnim pacijentima; to je prva alternativna usluga socijalne zaštite kombinovana (social welfare mix) sa zdravstvenom zaštitom u Sloveniji. Ova usluga podrazumeva visoki stepen poštovanja ljudskih prava pacijenata i podrške porodici. Usluga sadrži element savetodavne podrške za porodicu pacijenta, kao i angažman volontera, kao novinu. "Socijalni" pristup ovom problemu je uveo lečenje kod kuće i ostale usluge koji su za svakog pacijenta posebno kreirani. Uprkos dobrim rezultatima koji su se pokazali kroz ovakav model zbrinjavanja, institucije u sistemu su pokazale rigidnost za preuzimanje i širenje ovog modela. Na stranu institucija je stala i crkva, iako je ona u početku aktivno učestvovala u postavljanju ovog modela, delimično i u njegovom finansiranju, kao i u organizovanju volontera. Kako su i institucije i crkva stale na "opozicionu stranu", sam projekat je izgubio dragocenu podršku; hospis se registruje kao nevladina organizacija i samostalno nastavlja sa radom. Samostalno su prikupljali sredstva i pored osnovnih aktivnosti u pružanju pomoći pacijentima i njihovim porodicama, počeli su da stvaraju jak lobi sa istomišljenicima i "saveznicima" u stručnoj javnosti da bi zastupali ideju humanog pristupa u ovoj oblasti (Dill, A., Fink, T. 2002).

6. Neki aspekti finansiranja u socijalnoj zaštiti i uslugama

Sudeći po slovenačkom nacionalnom izveštaju o primeni strategije socijalne inkluzije i socijalne zaštite, sistemi socijalne zaštite ne povlače neprihvatljivo opterećenje za javne finansije. Oni nude relativno dobru zaštitu stanovništvu i prilagođeni su njihovim potrebama. Uvedena su neka systemska rešenja koja pored državnih usluga omogućavaju i učešće privatnih pružalaca usluga putem koncesija. Udeo privatnih pružalaca usluga u sistemu socijalne zaštite u Sloveniji raste (obim usluga socijalne zaštite se širi putem koncesija, kofinansiranja institucionalne zaštite, itd.).

Finansiranje socijalne zaštite i usluga u socijalnoj zaštiti u Sloveniji je definisano Zakonom o socijalnoj zaštiti, koji je poslednji put dopunjen i izmenjen 2007. godine. U Odluci o nacionalnim programima socijalne zaštite za period od 2006. do 2010. godine, izvršena je devolucija nekih nadležnosti sa nacionalnog na opštinski, lokalni nivo. Tokom 2007. godine su predložene izmene vezane za nadležnosti i finansiranje na regionalnom odn. opštinskom nivou u socijalnoj zaštiti, koje su u predlogu za izmene i dopune postojećeg zakona o socijalnoj zaštiti. Dok izmene ne počnu da se realizuju u praksi, na snazi je finansiranje po postojećem sistemu, sa centralnog i lokalnog nivoa.

Glavne nadležnosti republičkog nivoa po zakonu obuhvataju: socijalne transfere, institucionalnu zaštitu i investicije u institucijama socijalne zaštite, usluge socijalnog rada u vršenju javnih ovlašćenja, pravo na personalnog asistenata, podrška porodici, programe pomoći, razvoj programa koji su komplementarni sa državnim programima (a sprovode ih NVO – finansiranje putem konkursa), itd.

Programi koji su zakonski u nadležnosti opština i finansiraju se iz opštinskog budžeta su: pravo na porodičnog pomoćnika, pomoć u kući po definisanim kriterijumima, socijalno stanovanje, deo troškova u ustanovama socijalne zaštite i razvoj programa koji su komplementarni sa programima/uslugama koji

su u nadležnosti lokalne zajednice i koji se sprovode u partnerstvu sa nevladinim organizacijama.

Veliki trud u Sloveniji je uložen u razvoj partnerstva državnog i privatnog sektora kroz *koncesije*. Pravila za sklapanje ugovora o koncesiji su vrlo stroga i detaljno definisana Zakonom o socijalnoj zaštiti i podzakonskim aktima, uključujući davanje dozvola za rad i strogu ocenu ispunjenosti standarda u ovoj oblasti.

Koncesije se dodeljuju putem tendera, čija su pravila takođe detaljno razrađena u istom zakonu i pratećim podzakonskim aktima. Primena ovog postupka je najbolje ilustrovana u oblasti zaštite starih lica i proširenju kapaciteta za njihov smeštaj. Kao što je već pomenuto, planirano je da kroz ovaj vid zbrinjavanja bude pokriveno 1200 (od ukupno 2400, gde država finansira smeštaj za ostalih 50%) lica starijih od 65 godina u periodu od 2006. do 2010. godine u skladu sa Odlukom vlade o nacionalnim programima socijalne zaštite od 2006. do 2010. godine (Republika Slovenija, 2007).

Istovremeno se sprovode reforme u oblasti pružanja usluga, i to u ustanovama socijalne zaštite i centrima za socijalni rad, a najveći naponi pored unapređenja ljudskih resursa se ulažu u transparentne procedure i efikasan monitoring programa koji se sprovode. To svakako uključuje i rad i nevladinog sektora na pružanju usluga. Istraživanje korišćeno za *Operativni program za razvoj ljudskih resursa*, ukazuje da je u 2004. godini najveći izvor finansiranja nevladinih organizacija bio iz lokalnih, opštinskih budžeta (28.7%), dok je na drugom mestu bila članarina (18.9%). Mali broj organizacija civilnog društva se ipak održava u životu i uglavnom se finansiraju kroz fundraising i grantove međunarodnih organizacija. Fondacije i udruženja međutim mogu da dobiju državna sredstva po određenim propozicijama i uslovima¹⁵.

¹⁵ Zakon o socijalnoj zaštiti - Zakon o socialnem varstvu (konsolidovan tekst), 2007.

Ministarstvo za rad, porodicu i socialna pitanja od 1993. godine finansira projekte u oblasti socialne zaštite i usluga socialne zaštite. U sledećoj tabeli dat je prikaz sredstava koje je Republika Slovenija u periodu od 1996. do 2006. godine izdvojila iz budžeta za finansiranje nevladinih organizacija na godišnjem nivou kroz konkurs za pružanje usluga socialne zaštite. U tabelama (sredstva su i u tolarima i u evrima) može da se vidi povećanje sredstava iz godine u godinu. Takođe nacionalni program za socialnu zaštitu je jedan od instrumenata kojim se ovakav pristup još više učvrstio, posebno što je finansiranje postalo stabilno za NVO i za period od 5 godine, počev od 1999. godine. Okvir za finansiranje se bazira na javnom pozivu za finansiranje koje je u skladu sa zakonom, obavezujućem pravnom sporazumu, definisanim oblastima delovanja i pravima i odgovornostima obe strane vezano za finansiranje. Sredstva za finansiranje NVO u periodu od 1996. do 2006. godine su se povećala za 10 puta (videti tabele dole).

GOD	SUBVENCIJE NVO (tolars)*
1996	136.100.000,00
1997	170.300.000,00
1998	248.500.000,00
1999	347.900.000,00
2000	501.700.000,00
2001	678.033.000,00
2002	872.753.000,00
2003	976.557.516,00
2004	1.269.817.000,00
2005	1.254.271.928,00
2006	1.256.483.000,00

GOD	SUBVENCIJE NVO (EUR)
1996	567,520
1997	709,400
1998	1,036,970
1999	1,451,760
2000	2,093,560
2001	2,829,240
2002	3,642,960
2003	4,074,860
2004	5,299,620
2005	5,232,850
2006	5,241,200

Izvor:http://www.mddsz.gov.si/en/areas_of_work/social_affairs_social_welfare_programmes/

7. Kontrolni mehanizmi

U Sloveniji je državni sektor veoma jak u pružanju usluga socijalne zaštite, ali i u njihovoj superviziji. Ministarstvo za rad, porodicu i socijalna pitanja je institucija odgovorna za razvoj programa i praćenje njihove realizacije. Ministarstvo je po zakonu zaduženo i za izdavanje dozvola za rad svima onim organizacijama (profitnim i neprofitnim, kao i pojedincima) koje učestvuju u pružanju usluga socijalne zaštite. Zakonom o socijalnoj zaštiti je regulisana i kontrolna funkcija u uslugama socijalne zaštite. U okviru resornog ministarstva postoji inspektorat koji je zadužen za nadzor usluga socijalnog rada u vršenju javnih ovlašćenja, kako državnih, tako i profitnih i neprofitnih. Nadzor se vrši redovno, ali i na zahtev.

Zakon o socijalnoj zaštiti definiše postupak kod na primer koncesija, ali i neprofitnih pružalaca usluga u ovoj oblasti, od propozicija za tender do sistema kontrole i nadzora u ispunjavanju standarda za određenu uslugu, pa do sankcionisanja zloupotrebe tenderskih propozicija, lažiranja dokumentacije, ne posedovanja odgovarajuće dozvole za rad (licence), itd. Takođe, za tendersku proceduru zakonski je odgovorno telo koje u ime ministarstva sprovodi postupak (član 125 Zakona o socijalnoj zaštiti Republike Slovenije).

Standradi, normativi, dozvole za rad (licenciranje), nadzor i revizija kao standardan set kontrolnih mehanizama je važan i za centralni i za lokalni nivo u socijalnoj zaštiti. Uspostavljanje ovakvog sistema obezbeđuje ostvarivanje prava i pružanje usluga na nediskriminatornoj osnovi, ali i kvalitet usluga (Matković, 2006). Postojanje uređenog sistema može značajno da utiče i na suzbijanje pojave korupcije.

Usluge socijalne zaštite u Sloveniji su definisane generički, a ne po ugroženoj grupi ili potrebama, i kao takve su standardizovane i normirane po sadržaju i vremenu: individualni plan korisnika (case management), supervizija, revizija. Standardi su definisani takođe za institucionalni smeštaj korisnika, i ukoliko je neka od tih usluga (na primer smeštaj za stara lica) poverena privatnom sektoru, na osnovu definisanih standarda i procedura se izdaje i dozvola za rad.

Najvažnije ustanove socijalne zaštite u Sloveniji

Centri za socijalni rad su institucije na lokalnom nivou koje sprovode politiku socijalne zaštite na lokalnom nivou i procenjuju na osnovu definisanih kriterijuma potrebe korisnika za uslugama u socijalnoj zaštiti. Zakonom o socijalnoj zaštiti je definisana i uloga Socijalne komore („Socijalna zbornica” na slovenačkom) i Instituta za socijalni rad. Prva ustanova je zadužena za razvoj profesionalnih kompetencija zaposlenih u sektoru na osnovu definisanih standarda i etičkog kodeksa, kroz programe obuke i outsorsing nedostajućeg profesionalnog kadra u sektoru. Institut za socijalni rad je istraživačka ustanova koja na analitički način prati indikatore i predlaže mere i programe koji su odgovor na potrebe.

Zakonom o socijalnoj zaštiti je definisana i uloga Revizorskog suda (Audit court) u nadzoru i praćenju potrošnje sredstava namenjenih uslugama socijalne zaštite.

Literatura

Dill, A., Fink, T. (2002), *Između tržišta, države i zajednice: smanjenje troškova unutar socijalne skrbi i razvoj hospicija u Sloveniji*, Ljubljana

European Commission (2003), Joint Memorandum on Social Inclusion of Slovenia

Freedom House (2004), Nations in Transit (NIT 2004)

Kolarič Z., Črnak-Meglič A., Rihter L., Boškić R., Rakar T., (2006), Growth, scope and role of private non-profit sector in Slovenia, FDV

Matković Gordana (2006), Decentralizacija socijalne zaštite, CLDS , Beograd

Michieli Tina (2007), Structural Funds 2007 - 2013 for NGOs in Slovenia, CNVOS

PIC (2003), Indeks održivosti NVO 2003 – Slovenija

Republika Slovenija (2003), Strategija saradnje Vlade Republike Slovenije sa nevladinim organizacijama

Republika Slovenija (2005), Razvojna strategija Slovenije, Institut za makroekonomske analize i razvoj

Republika Slovenija, Ministarstvo za rad, porodicu i socijalnu zaštitu (2006), *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006 – 2008, Nacionalno poročilo o strategijah socijalne zaštite in socialnega vključevanja za obdobje 2006 – 2008, Nacionalni izveštaj o strategijama u socijalnoj zaštiti i socijalnoj inkluziji 2006 - 2008*, Ljubljana

Republika Slovenija, Ministarstvo za rad, porodicu i socijalnu zaštitu, 2007, *Amended National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006 – 2008, (Dopolnilo nacionalnega poročila o strategijah socijalne zaštite in socialnega vključevanja za obdobje 2006 – 2008, Dopunjeni nacionalni izveštaj o strategijama u socijalnoj zaštiti i socijalnoj inkluziji 2006 – 2008)*, Ljubljana

Republika Slovenija (2007), Operativni program za razvoj ljudskih resursa od 2007. do 2018. godine

Republika Slovenija (2007), Zakon o socialnoj zašiti - Zakon o socialnem varstvu (konsolidovan tekst)

UNDP (2007), Human Development Report 2007/2008

World Bank (2007), World Development Report

Vera Kovačević

Pregled uloge civilnog društva¹⁶ u pružanju usluga socijalne zaštite u Engleskoj

1. Kratak istorijat

Nevladine organizacije, pravno definisane u Velikoj Britaniji kao dobrotvorne, imaju dugu istoriju vođenja brige o ugroženim grupama stanovništva. Posle 1945. godine razvijaju se mehanizmi državne socijalne zaštite i menja se uloga nevladinih organizacija, jer po zakonu, se lokalnim vlastima prenosi obaveza za obezbeđenje čitavog niza usluga. Zakoni su posebno bili usmereni na pružanje usluga za ugroženu decu (decu bez roditeljskog staranja, decu u riziku od zanemarivanja ili nasilja u porodici i deca sa posebnim obrazovnim i razvojnim potrebama), ugrožena stara lica i osobe sa invaliditetom (osobe sa smetnjama u razvoju, odrasli sa problemima u učenju, itd.).

Pošto je država u sve većem obimu obezbeđivala pojedine usluge koje su prethodno pružale „dobrotvorne organizacije“, te organizacije počele su da se usredsređuju više na ono što nedostaje (na usluge namenjene onima koji nisu bili pokriveni zakonom), kao i na razvoj inovativnih i alternativnih usluga. Dobrotvorne organizacije dobijale su podršku kroz dobrovoljne donacije (akcije prikupljanja priloga od šire javnosti), a često i

¹⁶ U literaturi na temu uloge civilnog društva u pružanju usluga u Engleskoj, najčešće korišćeni termini za nevladine organizacije su: Organizacije civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) - VCO i Sektor organizacije civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) - VCS.

kroz mehanizme grantova finansirane od centralne i lokalne vlasti.

Kao primer može da posluži problem žena i nasilja u porodici. Najstarije *Sklonište za pomoć ženama* osnovano je kao volonterska organizacija (NVO) početkom sedamdesetih godina (*Chiswick Women's Aid*) i vodilo je borbu za dobijanje finansijske podrške iz zakonom definisanih izvora, jer se bavila problemom koji mnogi u državnim službama socijalne zaštite nisu prepoznavali. Pokret za pomoć ženama ne samo da je obezbedio skloništa, već je vodio i žestoku kampanju za promenu zakona kako bi se obezbedila zaštita za žrtve nasilja u porodici - NVO je uz pružanje usluga preuzeo i ulogu nosioca aktivne kampanje. To je bila ključna karika koja je spajala mnoge nevladine organizacije – radile su naporedo na pružanju usluga za ugrožene grupe i na iznalaženje načina da se poboljša sistem pružanja socijalnih usluga i kroz zakone i kroz osnovni sistem pružanja usluga.

Danas lokalne vlasti imaju zakonsku obavezu da obezbede usluge koje zadovoljavaju potrebe određenih grupa stanovništva.¹⁷

¹⁷ Christine Forrester, 2007, Unpublished Note on VCO and social protection in the UK

2. Treći sektor, lokalne i volonterske grupe

Vlada Velike Britanije definiše treći sektor kao nevladine organizacije koje imaju jasno definisane vrednosne sisteme i koje uglavnom reinvestiraju višak sredstava u nastavak ostvarenja društvenih, ekoloških ili kulturnih ciljeva. Ova definicija uključuje organizacije civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije), dobrotvorne organizacije, društvena preduzeća, zadruge, kao i penzijski i investicioni fondovi. U Velikoj Britaniji i stambene zadruge spadaju u treći sektor.

Danas u Velikoj Britaniji ima oko pola miliona organizacija civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) - VCO, koje obuhvataju od malih grupa u okviru lokalne zajednice do velikih, čvrsto utemeljenih, nacionalnih i međunarodnih organizacija. Od tog broja, **188.000 su registrovane dobrotvorne organizacije**. VCO su nezavisne organizacije koje rade na neprofitnoj osnovi. Neke uopšte nemaju prihode i oslanjaju se na rad volontera. Druge su zapravo preduzeća sa plaćenim stručnim osobljem. VCO se bave širokim spektrom aktivnosti, uključujući zdravstvenu i socijalnu zaštitu, sport i rekreaciju, zaštitu životne sredine i umetnost.

Vlada Velike Britanije svesna je značaja raznovrsnosti organizacija u sektoru koji omogućava da se čuje glas nedovoljno zastupljenih grupa, u vođenju kampanja za promene, u stvaranju snažnih, aktivnih i povezanih lokalnih zajednica, u promovisanju smelih rešenja za društvene i ekološke izazove i u promeni profila i načina pružanja javnih usluga (<http://www.communities.gov.uk/communities/thirdsector/>).

Jula 2007. godine, vlada je objavila izveštaj *Treća analiza sektora*, koji predstavlja publikaciju nastalu na osnovu najšireg konsultativnog procesa sprovedenog sa trećim sektorom. Izveštaj predstavlja zajedničku analizu Kancelarije za treći sektor (OTS) i Ministarstva finansija Velike Britanije. Kada je reč o **transformaciji javnih službi**, u izveštaju se konstatuje da su ranije vladine analize bile usredsređene na ulogu tog sektora u pružanju usluga, ali da ona sada potvrđuje privrženost

višestrukoj ulozi koju sektor može da ima u transformaciji javnih usluga: u pružanju usluga; kao partner u inovacijama; kao partner u osmišljavanju usluga i kao borac za promenu načina na koji se usluge pružaju (<http://www.ncvo-vol.org.uk/policy/index.asp?id=2445>).

Odnos između vlade i organizacija civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) – VCO uređuje se takozvanim „Kompaktom“ (Compact). To je sporazum između vlade i VCO sklopljen novembra 1998. godine. Njegov cilj je unapređenje odnosa između dva sektora radi ostvarenja zajedničke koristi. „Kompakt“ se sastoji od pet kodeksa dobre prakse. Ti dokumenti služe kao pravni sporazumi sa jasnim stavkama koje u kratkim crtama definišu aktivnosti vlade i aktivnosti organizacija civilnog društva.

3. Kodeksi dobre prakse „KOMPAKTA“

Pet Kodeksa dobre prakse „Kompakta“ pokrivaju prava i obaveze u odnosima državne uprave, lokalnih javnih institucija i organizacija civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) u cilju funkcionalnosti tih odnosa. Kodeksi „Kompakta“ nabrojani su u daljem tekstu uz kratka objašnjenja.

1. Finansiranje i nabavke

Cilj ovog kodeksa je da pruži doprinos konstruktivnom dijalogu u cilju poboljšanja procesa finansiranja i nabavki. Kodeks se bavi pitanjem kako bi programi trebalo da budu osmišljeni i sprovedeni da bi se pomenuta vizija ostvarila na najbolji mogući način.

Kodeks je namenjen svima koji su u Engleskoj uključeni u javno finansiranje organizacija civilnog društva (uključujući i društveno preduzetništvo), bilo da se radi o raspodeli, podnošenju zahteva za dobijanje sredstava ili primanju finansijskih sredstava.

U državnoj upravi, Kodeks je namenjen onima koji izrađuju programe po kojima VCO pomažu u ostvarivanju ciljeva, kao i onima koji primenjuju te programe, poput činovnika zaduženih za nabavke ili grantove.

U sektoru organizacija civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije), Kodeks je namenjen ljudima koji podnose zahteve za ili upravljaju državnim sredstvima i ugovorima.

Kodeks bi takođe trebalo da utiče na praksu različitih tela lokalne uprave i lokalnog javnog sektora uobličavajući razvoj i sprovođenje lokalnih „Kompakta“.

2. Konsultacije i procena politike

Cilj Kodeksa dobre prakse jeste da pozitivno utiče na način na koji se Vlada konsultuje i procenjuje svoju politiku u odnosu na organizacije civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije). Pri tom bi trebalo da omogući ovim organizacijama da daju svrsishodan doprinos razvoju i sprovođenju politike. Kodeks obuhvata ključna pitanja koja su identifikovana tokom konsultacija sprovedenih od strane Radne grupe za odnose u državnoj upravi (formirane u okviru sektora organizacija civilnog društva), kao i primere najbolje prakse unutar državne uprave.

3. Crnačke i manjinske etničke grupe

Kodeks crnačkih i manjinskih etničkih (BME) organizacija

Vlada je svesna značajne uloge koju BME sektor igra u obezbeđivanju bolje zastupljenosti svih grupacija u organizacijama civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) i u pružanju podrške naporima vlade da stvori kohezivnije i inkluzivnije društvo. BME sektor predstavlja različite zajednice uključujući i verske grupe i organizacije koje okupljaju izbeglice i lica koja traže azil. Ovaj Kodeks obezbeđuje okvir za zajednički rad na postizanju rasne jednakosti koja BME sektoru daje snažniji glas i efikasniju podršku i resurse.

4. Volonterski rad

Vlada i organizacije civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) priznaju značaj volonterskog rada – volonterski rad je dobrovoljno posvećivanje vremena i energije akcijama u korist društva i lokalne zajednice. Jedinstveni doprinos volontera uvećava značaj sistema pružanja usluga. Vlada i sektor žele da povećaju korpus volontera i angažuju više volontera iz nedovoljno zastupljenih segmenata zajednice. Kodeks predviđa akcije kojima će se omogućiti učešće većeg broja ljudi u različitim oblicima volonterskih aktivnosti i pružanje neophodne podrške tim ljudima.

Ključni principi

Organi vlasti, uključujući izvršne agencije i druge donosiocice odluka, kao i organizacije u okviru sektora organizacija civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije), trebalo bi da razmatraju mogući uticaj svojih odluka na volontere, pridržavajući se sledećih četiri principa volonterskog rada:

- Volonterski rad mora da bude rezultat slobodnog izbora volontera
- Volonterski rad mora da bude otvoren za sve
- Volonteri moraju da dobiju određene beneficije kako bi njihov doprinos vredeo truda
- Volonterski rad mora biti društveno priznat

Vlada preuzima obavezu da čini sledeće:

- Pregleda sve predložene zakone i propise radi provere potencijalnog uticaja na volonterski rad
- Radi na otklanjanju sadašnjih prepreka volonterskom radu, uključujući i prepreke u pogledu finansiranja

- Širi svest o značaju volonterskog rada i unapređuje mogućnosti za takav rad
- Podstiče bolju praksu u regrutovanju i upravljanju volonterima
- Prikuplja kvalitetnije podatke o volonterskom radu

Sektor preuzima obavezu da čini sledeće:

- Unapređuje upravljanje volonterima i njihovo regrutovanje
- Obezbeđuje bolju obuku i podršku volonterima
- Pomaže volonterima da pronađu odgovarajuće uloge
- Izražava zahvalnost i odaje priznanje svojim volonterima
- Unapređuje koristi od volonterskog rada

5. Grupe u lokalnoj zajednici

Sektor lokalnih zajednica pokriva čitav spektar politika i usluga. Njegove aktivnosti mogu da se kreću od vrtića i igrališta do centara lokalnih zajednica i seoskih hala, od udruženja stanara do ekoloških grupa, od umetničkih i sportskih grupa do kreditnih unija i od grupa za samopomoć do izviđačkih grupa.

Cilj Kodeksa dobre prakse je da se u okviru sektora organizacija civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) u celini postigne bolje razumevanje sektora lokalnih zajednica. Time će se pozitivno uticati na način na koji se vlasti odnose prema grupama u lokalnoj zajednici kroz svoju politiku i praksu u Engleskoj. Kodeks obuhvata glavna pitanja koja su istaknuta tokom konsultacija sprovedenih od strane Radne grupe za „Kompakt“ (formirane u okviru sektora organizacija civilnog društva), kao i primere najbolje prakse unutar državne uprave. Kodeks podržava „Kompakt“ po pitanju odnosa između državne uprave i sektora organizacija civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) u Engleskoj.

Praćenje implementacije prava i obaveza državne uprave, lokalnih javnih tela i sektora organizacija civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) po osnovu „Kompakta“ vrši **Komisija za „Kompakt“**. Komisija je nezavisna organizacija za „Kompakt“ koja nadgleda odnose između državne uprave i ovog sektora.

4. Službe socijalne zaštite

Ministarstvo zdravlja (DoH)¹⁸, je ministarstvo vlade Ujedinjenog Kraljevstva, ali je samo u Engleskoj odgovorno za vladinu politiku u oblasti zdravstva, socijalne zaštite i Nacionalne zdravstvene službe (NHS). U ostatku Ujedinjenog Kraljevstva, odgovornost za zdravstvo i upravljanje NHS-om je u nadležnosti državne uprave preostalih triju konstitutivnih zemalja: Ministarstva zdravlja, socijalnih usluga i javne sigurnosti Izvršne vlade Severne Irske, Ministarstva zdravlja vlade Škotske i Skupštine Velsa.

U Engleskoj, Ministarstvo zdravlja (DoH) odgovorno je za **politiku, zakone i standarde**. Ono ne pruža usluge neposredno. Ministarstvo razvija politiku primenjujući široki participativni i konsultativni proces, u koji je uključeno više različitih agencija i reprezentativnih tela.

Osnovni zakoni kojima se uređuju socijalne usluge su:

- Zakon o deci iz 1989. godine
- Zakon o Nacionalnoj zdravstvenoj službi i zaštiti u lokalnoj zajednici iz 1990. godine
- Zakon o standardima nege i
- Zakon o negovateljima i deci sa invaliditetom iz 2000. godine

Detaljnije mere definisane su u brojnim propisima (podzakonskim aktima). Međutim, jedna od karakterističnih odlika britanskog sistema jeste njegova duga tradicija dokumenata koji nisu definisani u formi zakona ali su ipak veoma uticajni. Ta dokumenta sadrže vodiče za dobru praksu, savetodavne napomene, izveštaje o revizijskim evaluacijama, standarde i inspeksijske izveštaje. To su glavni instrumenti za prenošenje slova i duha nacionalne politike.

¹⁸ Britanski naziv „Department of Health” označava „Ministarstvo zdravlja”

Pružanje usluga socijalne zaštite u Engleskoj je u nadležnosti lokalne samouprave. Tako je 150 lokalnih veća¹⁹ odgovorno za pružanje socijalne zaštite svojim građanima. Svako veće ima četiri jasne funkcije:

- da utvrdi potrebe lokalne zajednice i naručuje usluge koje će zadovoljiti utvrđene potrebe;
- da kupuje usluge od pružaoca usluga - NVO, privatnih kompanija ili od drugog veća;
- da neposredno pruža pojedine usluge;
- da koristi sredstva na najefikasniji mogući način, vodeći računa da se usluge pružaju onim pojedincima ili porodicama kojima su one najpotrebnije.²⁰

Sve više se teži ka tome da veća prestanu neposredno da pružaju usluge i da se usluge obezbeđuju od drugih pružalaca usluga.

Sistem pružanja usluga socijalne zaštite u Velikoj Britaniji veoma je raznovrstan i uključuje NVO, privatni i državni sektor. Sistem omogućava kreiranje paketa usluga koji će u većoj meri zadovoljiti potrebe korisnika, a takođe omogućava korisnicima da biraju najprikladniju kombinaciju usluga (tzv. „social welfare mix“).²¹

Nevladine organizacije u Velikoj Britaniji se međusobno znatno razlikuju. Kreću se od veoma velikih organizacija koje pružaju usluge na nacionalnom nivou (videti www.mencap.org.uk), sa budžetima od preko 100 miliona funti do lokalnih crkvi i roditeljskih grupa koje se finansiraju preko svojih lokalnih vlasti (za detaljniji opis videti www.ncvo.org.uk).

NVO se bave pružanjem najrazličitijih usluga – za decu (uključujući i usluge obezbeđivanja smeštaja u ustanovama), za stara lica, osobe sa poteškoćama u učenju, mentalno obolele osobe, itd. Na primer, 2002. godine nevladin sektor

¹⁹ „Veće“ je u Engleskoj jedinica lokalne uprave. To može biti Okružno veće, Oblasno veće, Veće grada Londona ili jedinstvena vlast. Razlike između ovih vrsta lokalne vlasti nisu relevantne za funkcionisanje socijalnih usluga.

²⁰Margaret Moodie, 2004, ILO, Good Practices in Social Service Delivery in SEE, Appendix 3 England: Social Services, str.75

²¹ Ibid

obezbeđivao je 85% nege u ustanovama za smeštaj i usluga kućne nege.

Nevladine organizacije se u Velikoj Britaniji smatraju predvodnicima u razvoju usluga, te mnoge nove vrste usluga pružaju upravo NVO.

5. Naručivanje i finansiranje usluga socijalne zaštite

U periodu 2005-2006 dva miliona ljudi (oko 4% ukupnog stanovništva), odraslih i dece, koristilo je usluge socijalne zaštite koje pružaju veća ili koje su naručene za njihov račun od nezavisnih i volonterskih organizacija. Veća su u periodu 2006-2007 potrošila 14,2 milijarde funti na socijalnu zaštitu svih odraslih. Procenjuje se da su privatna lica potrošila 5,9 milijardi funti samo na ličnu negu starijih osoba.²² Tu spadaju **pomoć i nega u kući, usluge dnevnog boravka u lokalnim zajednicama, privremeni i dugotrajni smeštaj u ustanovama**. Deca i porodice primale su pomoć kroz **dečiju zaštitu, hraniteljstvo za decu niskog uzrasta, rezidencijalni smeštaj i druge usluge**.

Postoje tri izvora finansiranja usluga socijalne zaštite iz **prihoda lokalne vlasti**: lokalni porezi, transferi sa centralnog nivoa i participacije korisnika. Tri četvrtine lokalnih prihoda potiče sa centralnog nivoa vlasti. Raspodela prihoda vrši se po formuli čiji je cilj obezbeđivanje fer i pravične raspodele među lokalnim upravama.

Postoje dve vrste odnosa između državne uprave i organizacija civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) u pogledu finansiranja: **nabavke** (ugovori) i **finansiranje putem grantova**.

Ugovor je zakonski priznato, pa samim tim i zakonski izvršivo obećanje ili skup obećanja između ugovornih strana. Suštinu ugovora čini sporazum kojim se definiše aranžman po kome jedna strana pruža uslugu (ili robu) drugoj strani u zamenu za plaćanje. Ugovori definišu konkretne usluge koje se kupuju od strane tela koje vrši kupovinu, definišu standarde i ciljeve usluga i obavezu izveštavanja o tim ciljevima.

Grant je nepovratna suma novca koju vlada, fondacije ili pojedinci daju organizaciji civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) – VCO. Grantovi se obično daju radi

²² http://www.csci.org.uk/PDF/20080128_SOSC_Summary_2007.pdf

finansiranja određenog projekta, za koje je VCO obično dužna da vrši monitoring i da o njemu izveštava.

Od sredine osamdesetih godina, dolazi do pomeranja fokusa u pružanju usluga socijalne zaštite od pružanja usluga od strane samog državnog sektora ka podugovaranju usluga (tzv. „contracting out“) gde je državni sektor naručilac, a nevladin sektor pružalac usluge. Takođe se sve više prelazi na sistem potpisivanja ugovora sa NVO i plaćanja naknada za pružanje usluga, a sve manje na sistem finansiranja putem grantova. U periodu između 1979. i 1996. godine udeo javnih rashoda za usluge socijalne zaštite koje pružaju nevladine organizacije se utrostručio. Takav skok je uglavnom bio uzrokovan smanjenjem udela usluga institucionalnog smeštaja koji su obezbeđivale lokalne uprave i povećanjem obima kućne nege koju je pružao privatni sektor i sektor nevladinih organizacija.

Ovaj trend zvanično je podržan 1992. godine usvajanjem **Zakona o zaštiti u lokalnoj zajednici** koji podstiče lokalne vlasti da kupuju usluge od VCO i privatnog sektora. Od reforme 1993. godine, lokalne vlasti sve više angažuju i privatne firme koje su počele da pružaju kućnu pomoć i negu, dostavu hrane korisnicima i druge usluge.²³

Nevladine organizacije obično sklapaju ugovore sa lokalnim vlastima na osnovu kojih su plaćene da pružaju usluge korisnicima. *Po zakonu, 85% sredstava koja centralna vlada izdvaja lokalnim vlastima za usluge socijalne zaštite mora biti utrošeno na finansiranje ugovora sa nevladinim sektorom - nevladinim organizacijama ili neprofitnim firmama.*

Sve veći broj usluga postaje predmet podugovaranja. Država je zakonski odgovorna za pružanje i kvalitet usluga, ali to čini kroz regulatorni sistem – licenciranje, inspeksijske poslove i unapređenje nacionalnih standarda - a ne neposrednim pružanjem usluga. Podugovaranje se razlikuje širom zemlje, u

²³ Gilbert Neil (2006) *Administering purchase of services between public and private agencies Issues in contract design* International Social Security Association, European Regional Meeting Social Security Reforms Empowering the administrators, Vilnius, 17 - 19 May 2006

zavisnosti od stavova lokalnih političara. Međutim, centralna vlast nastoji da osigura da podugovaranje bude preferirani izbor tako što kontroliše finansiranje lokalnih uprava. Lokalne vlasti ne mogu same da finansiraju usluge, jer jednostavno ne prikupljaju dovoljno sredstava na lokalnom nivou, pa zavise od novca koji dobijaju od centralne vlasti. Centralna vlast postavlja referentne iznose za podugovaranje i može ih nametati lokalnim vlastima.²⁴

Nevladine organizacije se takođe finansiraju putem donacija. Donacije uključuju pozamašne iznose koji se dobijaju od privatnih kompanija pošto se firmama odobravaju poreske olakšice za donacije nevladinim organizacijama. Mnogi pojedinci redovno daju priloge nevladinim organizacijama, za koje takođe dobijaju poreske olakšice. Mnogi ljudi i u svojim testamentima ostavljaju novac raznoraznim nevladinim organizacijama.

Mada mnoge nevladine organizacije stiču znatne prihode od ugovora, u ugovorima se, kao što je već pomenuto, precizno navodi kojoj su vrsti usluga namenjeni. Stoga, ukoliko određena nevladina organizacija želi da proširi svoje usluge ili pruži uslugu koja nije pokrivena ugovorom, mora da traži druge izvore finansiranja. Zapravo, mnoge nevladine organizacije koje se bave pružanjem usluga iz socijalne zaštite to i čine. Mogu naplatiti malu naknadu korisnicima usluga i/ili pokušati da prikupe novac od građana, od lokalnih kompanija, itd. Ugovori sklopljeni sa lokalnim vlastima takođe mogu predviđati da korisnici usluga participiraju u ceni usluge, na primer za obroke u dnevnom boravku.

Nevladine organizacije su uključene u pružanje čitavog spektra usluga. Pored ugovora za usluge, postoje složeni aranžmani za pokrivanje troškova pojedinaca koje lokalne vlasti ili pružaoci zdravstvenih usluga smeštaju u posebne vrste institucija, obično u ustanove za smeštaj.

²⁴ John Warwick, 2007, Unpublished Note on financing NGO service providers in the UK

Moglo bi se reći da Velika Britanija ima mešoviti sistem finansiranja usluga socijalne zaštite (ugovori, dobrovoljno prikupljanje sredstava i participacija korisnika), ali i različite pružaoce usluga (nevladine organizacije, privatni i državni sektor).

6. Mehanizmi kontrole i podrške

Važnost postojanja jasnih i strogih kontrolnih mehanizama, zajedno sa regulatornim telima i organizacijama koje pružaju podršku pružaocima usluga je jasno uočljiva na primeru Ujedinjenog Kraljevstva. Bez ovih mehanizama i tela nevladin sektor ne bi mogao tako i toliko da se razvije i postane tako važan akter u pružanju usluga socijalne zaštite. Jasno je da je neophodno da država postavi celokupan sistem kako bi se omogućilo ugovaranje nevladinih organizacija kao pružalaca usluga.

Kao što je već pomenuto u Ujedinjenom Kraljevstvu kupci usluga regulišu pružanje usluga po osnovu ugovora. Posebna tzv. kvalifikaciona tela regulišu kvalitet usluga u smislu kadrova koji ih pružaju (licenciranje). Postoje i inspeksijske službe za određene vrste usluga, naročito one koje pružaju ustanove za smeštaj starih lica. Ove mere se odnose kako na nevladine organizacije, tako i na privatni sektor.

Regulatorne mehanizme sprovode tri organizacije koje, su nezavisne, iako su finansirane od strane države. To su: **Komisija za inspekciju socijalne zaštite**, koja definiše nacionalne standarde za sve registrovane usluge; **Savet za socijalnu zaštitu**, koji registruje sve zaposlene u socijalnoj zaštiti i sprovodi kodeks profesionalne prakse; i **Institut za izuzetnost socijalne zaštite**, koji sprovodi istraživanja i pruža podršku za sprovođenje dobre prakse u oblasti socijalne zaštite.

Komisija za inspekciju socijalne zaštite postavlja nacionalne standarde za sve usluge, a zatim vrši njihovu proveru preko regionalnih inspektora. Inspekcija proverava usklađenosti svih usluga sa nacionalnim standardima. Komisija za inspekciju socijalne zaštite (CSCI) formirana je 2004. godine spajanjem Inspektorata za socijalne usluge, Nacionalne komisije za standarde nege i funkcije zajedničke revizije Inspektorata za socijalne usluge i Revizione komisije.

Komisija (CSCI) je po zakonu obavezna da jednom godišnje izveštava o stanju usluga socijalne zaštite u Engleskoj. Izveštaji koje Komisija priprema za Parlament sadrže nalaze inspekcije i

drugih mehanizama procene i daje pregled stanja socijalne zaštite u Engleskoj. Izveštaji su potkrepljeni stavovima i mišljenjem korisnika usluga socijalne zaštite i prezentiraju kako pozitivne rezultate, tako i nedostatke koje je potrebno otkloniti u sistemu.

Osnovna svrha Komisije je da podstakne unapređenje usluga socijalne zaštite u Engleskoj. Jedan od njenih glavnih ciljeva jeste da obezbedi jasnu i nezavisnu procenu stanja usluga socijalne zaštite. U procesu preispitivanja čitavog spektra usluga socijalne zaštite u državnom i nedržavnom sektoru, CSCI kombinuje inspeksijske, revizione, radne i regulatorne funkcije (Za više informacija, videti www.csci.org.uk).

Savet za socijalnu zaštitu registruje sve zaposlene u oblasti socijalne zaštite i sprovodi kodeks profesionalne prakse. U slučaju povreda radnih dužnosti, socijalni radnici mogu biti dovedeni pred ovo telo i izbrisani iz registra. Svi poslodavci moraju voditi računa da su njihovi zaposleni registrovani pre nego što počnu sa radom. Tako, svi zaposleni u službama socijalne zaštite, bez obzira ko ih zapošljava su obuhvaćeni registrom. Ovo telo takođe je odgovorno za izdavanje akreditacija za programe obuke i edukacije u oblasti socijalnog rada. Svi univerziteti i druge institucije koje se bave obukom moraju biti akreditovani. Videti: www.gsc.org.ukn

Prvi ikada izrađeni kodeks profesionalne prakse za radnike i poslodavce u oblasti socijalne zaštite, koji pokriva celokupnu teritoriju Velike Britanije, usvojen je septembra 2002. godine. Kodeks pruža jasne smernice za sve zaposlene u socijalnoj zaštiti, postavljajući standarde prakse i ponašanja zaposlenih i poslodavaca.

Uvođenje Kodeksa značilo je da će po prvi put sektor socijalne zaštite imati slična pravila kao i lekari i medicinske sestre. Registrovani radnici u socijalnoj zaštiti koji se ne pridržavaju Kodeksa mogu biti izbrisani iz Registra socijalne zaštite (tj. izgubiti licencu).

Očekuje se da će vremenom poslodavci od svih zaposlenih zahtevati poštovanje Kodeksa kao jednu od njihovih ugovornih

obaveza. Ukoliko poslodavac smatra da određeni problem dovodi u pitanje registraciju radnika, taj registrovani radnik u socijalnoj zaštiti može biti upućen Savetu za opštu socijalnu zaštitu koji će ispitati slučaj i razmotriti da li postoji osnov za zakazivanje saslušanja.

Komisija za inspekciju socijalne zaštite (CSCI) oslanja se na Kodeks prakse za poslodavce u socijalnoj zaštiti pri sprovođenju standarda nege.

Vlada je osnovala **Institut za izuzetnost socijalne zaštite (SCIE)** 2001. godine radi unapređenja usluga socijalne zaštite za odrasle i decu u Velikoj Britaniji.

Mada SCIE ima podršku vlade, on je nezavisna dobrotvorna organizacija, te njegove smernice nisu određene prioritetima vlade. Institutom rukovodi nezavisni Odbor poverenika, koji obuhvata predstavnike iz čitavog sistema socijalne zaštite. Sam SCIE ne pruža usluge socijalne zaštite.

Institut socijalne zaštite za izuzetnost (SCIE) sprovodi istraživanja i pruža podršku za sprovođenje dobre prakse u oblasti socijalne zaštite. Institut je zadužen za uređivanje sveobuhvatnog Internet sajta i obezbeđuje redovne informacije za zaposlene u ovoj oblasti. (Videti www.scie.org.uk)

SCIE to čini tako što identifikuje primere dobre prakse i pomaže da se oni ugrade u svakodnevno pružanje usluga socijalne zaštite.

SCIE se usredsređuje na sledeće:

- diseminaciju smernica o dobroj praksi zasnovanim na znanju
- uključivanje korisnika usluga, stručnjaka, pružalaca usluga i kreatora politike u proces unapređenja i promovisanja dobre prakse u socijalnoj zaštiti
- unapređenje veština i profesionalizma radnika u socijalnoj zaštiti po meri korisnika

Ova organizacija pruža pomoć armiji od 1,6 miliona ljudi koji pružaju ili planiraju socijalnu zaštitu, a u krajnjoj instanci i još većoj armiji od 2,8 miliona ljudi koji koriste usluge socijalne zaštite u Velikoj Britaniji.

To obuhvata i menadžere i radnike u organizacijama koje pružaju usluge socijalne zaštite, od najmanjih do najvećih i to u okviru državnog, volonterskog i privatnog sektora. Takođe obuhvata planere, finansijere i inspektore službi socijalne zaštite; one koji su odgovorni za edukaciju i razvoj radnika u socijalnoj zaštiti; studente socijalne zaštite; istraživače i naučnike. Najzad, obuhvata i korisnike usluga socijalne zaštite, članove njihovih porodica i prijatelje koji vode brigu o njima i organizacije koje im pružaju podršku.

Kroz svoj rad, SCIE podržava čitav spektar usluga socijalne zaštite kako za decu, tako i za odrasle. Pokriva osobe sa smetnjama u fizičkom i senzornom razvoju, sa problemima u učenju, usluge za stara lica, hraniteljstvo i usvajanje, zloupotrebu supstanci i mentalno zdravlje.

SCIE objavljuje širok spektar resursa koji su dostupni u odeljku „resursi“ na web strani ovog Instituta, i to:

- online vodiče kroz praksu za menadžere i zaposlene u socijalnoj zaštiti
- praktične instrumente za unapređenje upravljanja kadrovima
- alatke za elektronsko učenje najznačajnijih predmeta za studente, nastavnike, predavače i trenere
- obimnu online bazu podataka o socijalnoj zaštiti (Social Care Online)
- dokumente za diskusije i dokumente o stavovima SCIE ili drugih partnera
- kratak pregled postojećih istraživanja
- vodiče kroz postojeće resurse ili informacije
- detaljne preglede istraživanja i prakse

Ono po čemu se SCIE razlikuje od drugih organizacija koje takođe objavljuju istraživanja i vodiče za dobru praksu jeste

činjenica da ga je osnovala vlada sa namerom da on bude zvanični kreator vodiča za dobru praksu za celokupan sistem socijalne zaštite. Njegov rad podržavaju Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo obrazovanja i veština i vlasti u Severnoj Irskoj, Velsu i Škotskoj. Njegov rad takođe utiče na definisanje aktivnosti inspeksijskih službi.

Korisnici usluga socijalne zaštite imaju značajnu ulogu u razvoju i kvalitetu vodiča kroz dobru praksu SCIE-a. Oni doprinose svim fazama rada – od formulisanja pitanja do davanja komentara na konačne verzije dokumenata.

SCIE se bavi uslugama namenjenim deci, porodicama i odraslima. Svi njegovi vodiči ukazuju na potrebu da službe za decu i odrasle rade zajedno.

Vodiči su bazirani na opsežnim istraživanjima i na mišljenjima menadžera, stručnjaka i korisnika usluga na temu „šta dobro funkcioniše u praksi“. To uključuje i relevantnu politiku i zakonske okvire. Pre objavljivanja vodiča konsultuju se iskusni radnici u sferi socijalne zaštite, korisnici usluga, istraživači.

Dve značajne mreže podržavaju i usmeravaju rad SCIE-a: Savet partnera i Mreža partnera iz prakse.

Savet partnera daje savete SCIE-u u vezi sa njegovim prioritetima, programima i radom. Cilj ove mreže je da osigura da rad SCIE-a reflektuje potrebe ljudi u sektoru socijalne zaštite, naročito potrebe korisnika usluga i negovatelja. Mrežu čine predstavnici preko 40 organizacija (uključujući organizacije korisnika usluga i negovatelja), kao i predstavnici pružalaca usluga, stručnih tela, univerziteta, trenera i inspektora.

Mrežu partnera iz prakse čine predstavnici organizacija iz državnog, volonterskog i privatnog sektora, koje se bave uslugama socijalne zaštite. Ona pomaže SCIE-u da identifikuje, razvija, deli sa drugima i podržava dobru praksu.

U Engleskoj postoje i specijalizovane nevladine organizacije koje pružaju podršku nevladinim organizacijama koje su aktivne u pružanju usluga. Primer takvih organizacija su

„Capacitybuilders” (Organizacija za izgradnju kapaciteta) i “Futurebuilders” (Fond za izgradnju budućnost).

Organizaciju „Capacitybuilders” finansira Kabinet vlade Velike Britanije. Njen cilj je da poboljša infrastrukturnu podršku organizacijama civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije) radi njihovog efikasnijeg rada. Unapređenje opreme, strukture, sistema i odnosa, kao i izgradnja kapaciteta ljudi, znanja i veština vodećih organizacija uvećava njihove kapacitete, pa i njihovu sposobnost da pružaju usluge.

„Futurebuilders England“ je fond podržan od strane vlade Velike Britanije kojim upravlja konzorcijum organizacija civilnog društva (uključujući i volonterske organizacije). Fond pruža podršku organizacijama trećeg sektora u pružanju usluga socijalne zaštite. Fond obezbeđuje i prilagođene pakete za izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva koje žele da poboljšaju pružanje usluga. Podrška može biti u formi zajmova, grantova i stručne podrške.

Prelazak na kupovinu usluga putem ugovornog odnosa je takođe značio da nevladine organizacije koje se bave pružanjem usluga i žele da se nadmeću i dobijaju ugovore moraju da razmišljaju o svojim standardima (kvalifikacijama zaposlenih, standardima usluga, itd.). Sistem socijalne zaštite Velike Britanije se stoga mnogo bavio i pitanjima standardizacije nivoa stručnih neakademske zvanja na nacionalnom nivou.

Nacionalne kvalifikacije za stručna zvanja se izdaju u čitavom nizu institucija koje imaju pravo da izdaju ovu vrstu sertifikata. Njih dodeljuju posebna tela koja su akreditovana kod nacionalnog saveta za stručna zvanja. Ta zvanja se kreću od početnog stepena do najviših zvanjaza menadžere. U postupku dodele ugovora za pružanje usluga od ponuđača se sve češće traže dokazi da imaju osoblje sa potrebnim stručnim zvanjem ili odgovarajućim akademskim obrazovanjem.

Literatura

Delivery in SEE, Appendix 3 England: Social Services, p.75

Forrester, Christine (2007) *Unpublished Note on VCO and social protection in the UK*

Gilbert, Neil (2006) *Administering purchase of services between public and private agencies Issues in contract design* International Social Security Association, European Regional Meeting Social Security Reforms Empowering the administrators, Vilnius, 17 - 19 May 2006

Moodie, Margaret (2004) *Good Practices in Social Service*, ILO

Warwick, John (2007) *Unpublished Note on financing NGO service providers in the UK*

